
Tomarse en serio las preferencias: Una teoría liberal de la política internacional

Andrew Moravcsik

Este artículo reformula la teoría liberal de las relaciones internacionales (RI) de una forma no ideológica y no utópica apropiada para las ciencias sociales empíricas. La teoría liberal de las RI elabora la idea de que las relaciones Estado-sociedad -la relación de los Estados con el contexto social nacional y transnacional en el que están inmersos- tienen un impacto fundamental en el comportamiento de los Estados en la política mundial. Las ideas, los intereses y las instituciones de la sociedad influyen en el comportamiento de los Estados al configurar sus preferencias, es decir, los objetivos sociales fundamentales que subyacen a los cálculos estratégicos de los gobiernos. Para los liberales, la configuración de las preferencias estatales es lo que más importa en la política mundial, y no, como sostienen los realistas, la configuración de las capacidades, ni, como sostienen los institucionalistas (es decir, los teóricos del régimen funcional), la configuración de la información y las instituciones. Este artículo codifica esta idea liberal básica en forma de tres supuestos teóricos básicos, deriva de ellos tres variantes de la teoría liberal y demuestra que la existencia de una teoría liberal coherente tiene implicaciones teóricas, metodológicas y empíricas significativas. De este modo, la teoría liberal merece ser tratada como una alternativa paradigmática, empíricamente igual y analíticamente más **f u n d a m e n t a l** que las dos teorías dominantes en la doctrina contemporánea de las RRII: el realismo y el institucionalismo.

Por sus detallados comentarios y críticas, agradezco sobre todo a Anne-Marie Slaughter, que estuvo presente desde el principio, y a Lea Brilmayer, Lawrence Broz, Marc Busch, James Caporaso, Dale Copeland, David Dessler, Jeffrey Frieden, Martha Finnemore, Charles Glazer, Michael Griesdorf, Stefano Guzzini, Ernst Haas, Stanley Hoffmann, Stephen Holmes, Ted Hopf, Alan Houston, David Lumsdaine, Robert Keohane, Yuen Khong, Larry Kramer, David Long, Steven Lukes, James Marquart, Lisa Martin, Jonathan

Mercer, Henry Nau, Kalypso Nicolaïdis, James Nolt, Joseph Nye, John Odell, Kenneth Oye, Robert Paarlberg, Daniel Philpott, Gideon Rose, Judith Shklar, David Skidmore, Allison Stanger, Janice Stein, Andrew Wallace, Celeste Wallander, Stephen Walt, Alexander Wendt, Mark Zacher, Fareed Zakaria, Michael Zürn, y a tres revisores anónimos. También doy las gracias a otros dos críticos: Peter Katzenstein me animó a hacer una comparación más directa con los enfoques constructivistas y John Mearsheimer me invitó a exponer el enfoque liberal de la política.

de un caso frente al realismo en una serie de debates públicos. También estoy en deuda con los participantes en los seminarios del Program on International Politics, Economics, and Security (PIPES)

de la Universidad de Chicago, la Universidad de Constanza, la Universidad de Toronto, la Universidad de California en San Diego, el Olin Institute and Center for International Affairs de la Universidad de Harvard, el International Jurisprudence Colloquium de la Facultad de Derecho de la Universidad de Nueva York, la Fletcher School de la Universidad de Tufts y el European University Institute. Por su apoyo a la investigación, doy las gracias a Amit Sevak, Brian Portnoy y PIPES. Para versiones más detalladas y documentadas de este artículo, véase Moravcsik 1992.

Organización Internacional 51, 4, otoño 1997, pp. 513-53

R 1997 por la Fundación IO y el Instituto Tecnológico de Massachusetts

Fundamentar la teoría liberal en un conjunto de supuestos científicos sociales básicos ayuda a superar una disyuntiva entre la investigación empírica contemporánea sobre la política mundial y el lenguaje empleado por los académicos para describir las RRII como campo. Las hipótesis liberales que hacen hincapié en la variación de las preferencias de los Estados desempeñan un papel cada vez más importante en los estudios sobre las RRII. Se trata de explicaciones que subrayan la importancia causal de las relaciones entre el Estado y la sociedad, determinadas por las instituciones nacionales (por ejemplo, la "paz democrática"), la interdependencia económica (por ejemplo, la teoría endogenoustariff) y las ideas sobre la provisión de bienes públicos nacionales, políticos y socioeconómicos (por ejemplo, las teorías sobre la relación entre nacionalismo y conflicto). Las hipótesis liberales no incluyen, por razones que se aclararán más adelante, la teoría del régimen funcional. Sin embargo, el lenguaje conceptual de la teoría de las RRII no se ha puesto al día con la investigación contemporánea. Los teóricos de las RRII siguen hablando como si la división teórica dominante en este campo fuera la dicotomía entre realismo e institucionalismo ("neoliberal"). El resultado es que la teoría liberal de las RRII, tal y como se ha esbozado anteriormente, suele ser ignorada como una alternativa paradigmática importante.

Peor aún, su falta de estatus paradigmático ha permitido a los críticos caricaturizar el liberalismo.

como una ideología normativa, incluso utópica. Los críticos realistas de la posguerra, como Hans Morgenthau y E. H. Carr, aprovecharon retóricamente el papel histórico del liberalismo como ideología para contrastar su pretendido altruismo ("idealismo", "legalismo", "moralismo" o "utopismo") con la "preocupación teórica por la naturaleza humana tal y como es [y] los procesos históricos tal y como tienen lugar" del realismo.¹ Cuarenta años después, poco ha cambiado. La influyente tipología de Robert Gilpin en economía política internacional juxtapone una visión mercantilista positiva ("la política determina la economía") a otra liberal más estrecha y llamativamente normativa ("la economía *debería* determinar la política"). Kenneth Waltz, un crítico realista, afirma que "si los objetivos . . . de los Estados se convierten en asuntos de . . . interés central, entonces nos vemos obligados a volver al nivel descriptivo; y a partir de simples descripciones no se pueden extraer generalizaciones válidas".²

Los liberales han respondido a estas críticas no proponiendo un conjunto unificado de supuestos científicos sociales positivos en los que pueda basarse una teoría liberal no ideológica y no utópica, como se ha hecho con bastante éxito con el realismo y el institucionalismo, sino admitiendo su incoherencia teórica y recurriendo en su lugar a la historia intelectual. Está ampliamente aceptado que cualquier teoría científica social no tautológica debe basarse en un conjunto de supuestos positivos a partir de los cuales se puedan derivar argumentos, explicaciones y predicciones.³ Sin embargo, los estudios sobre la teoría liberal de las RRII recogen opiniones dispares de los publicistas liberales "clásicos" o definen la teoría liberal teleológicamente, es decir, según su supuesto optimismo respecto al potencial de paz, cooperación e instituciones internacionales en la historia mundial. Estos estudios ofrecen una fuente indispensable de inspiración teórica y normativa. Sin embargo, desde el punto de vista de los criterios

científicos sociales adoptados aquí, no justifican que se haga referencia a una teoría "liberal" de las RRII.

Los principales teóricos liberales de las RRII admiten libremente la ausencia de supuestos microfundamentales coherentes, pero concluyen que una teoría liberal de las RRII en el ámbito de las ciencias sociales no es suficiente.

1. Véase Morgenthau 1960, 4; Keohane 1989, 68, n. 17; y Howard 1978, 134.
2. Véase Waltz 1979, 65, 27; Gilpin 1975, 27 (énfasis en el original); y Gilpin 1987.
3. Véase Bueno de Mesquita 1996, 64-65; y Keohane 1986.

tífico *no puede* existir. Robert Keohane, un institucionalista que simpatiza con el liberalismo, sostiene que "en contraste con el marxismo y el realismo, el liberalismo no está comprometido con una teoría estructural ambiciosa y parsimoniosa". Michael Doyle, pionero en el análisis de la "paz democrática", observa que la teoría liberal de las RRII, a diferencia de otras, carece de fundamentos "canónicos". Mark Zacher y Richard Matthew, liberales simpatizantes, afirman que el liberalismo debería considerarse un "enfoque", no una teoría, ya que "sus proposiciones no pueden . . . deducirse de sus supuestos".⁴ Por muy acertada que pueda ser esta caracterización de la historia intelectual y la teoría actual, es la segunda mejor ciencia social.

Intento superar esta situación insatisfactoria proponiendo un conjunto de supuestos básicos en los que se pueda basar una reformulación general de la teoría liberal positiva de las RRII. En la primera sección del artículo sostengo que la idea liberal básica sobre la centralidad de las relaciones Estado-sociedad en la política mundial puede replantearse en términos de tres supuestos positivos, relativos, respectivamente, a la naturaleza de los actores sociales fundamentales, el Estado y el sistema internacional.

A partir de estos supuestos, elaboro tres variantes principales de la teoría liberal, cada una basada en un mecanismo causal distintivo que vincula las preferencias sociales y el comportamiento del Estado. El liberalismo ideológico subraya el impacto en el comportamiento del Estado del conflicto y la compatibilidad entre valores o identidades sociales colectivos en relación con el alcance y la naturaleza de la provisión de bienes públicos. El liberalismo comercial subraya el impacto en el comportamiento del Estado de las pérdidas y ganancias de los individuos y grupos de la sociedad derivadas del intercambio económico transnacional. El liberalismo republicano subraya el impacto en el comportamiento del Estado de las diversas formas de representación nacional y los incentivos resultantes para que los grupos sociales se dediquen a la búsqueda de ^{rentas}⁵.

Por último, demuestro que la identificación de supuestos teóricos coherentes no es simplemente una cuestión abstracta y semántica. Tiene importantes implicaciones metodológicas, teóricas y empíricas. La utilidad de un replanteamiento paradigmático debe evaluarse sobre la base de cuatro criterios, cada uno de ellos relevante para el investigador empírico: parsimonia superior, coherencia, precisión empírica y consistencia multicausal.

En primer lugar, un replanteamiento teórico debe ser *general y parsimonioso*, demostrando que un número limitado de supuestos microfundamentales puede vincular una amplia gama de teorías e hipótesis previamente inconexas. Este replanteamiento lo hace mostrando cómo *el liberalismo proporciona una teoría general de las RRII que vincula áreas de investigación aparentemente inconexas*. La teoría aquí esbozada se aplica por igual a Estados liberales y no liberales, a asuntos económicos y de seguridad nacional, a situaciones conflictivas y no conflictivas, y al comportamiento tanto de Estados individuales ("política exterior") como de agrupaciones de Estados ("relaciones internacionales"). Además, la teoría liberal explica fenómenos importantes que las teorías alternativas pasan por alto, como el contenido sustantivo de la política exterior, el cambio histórico y el carácter distintivo de las relaciones interestatales entre los Estados occidentales modernos.

4. Véase Keohane 1990, 166, 172-73; Doyle 1986, 1152; Zacher y Matthew 1992, 2; Matthew y Zacher 1995, 107-11, 117-20; Hoffmann 1987, 1995; y Nye 1988.
5. Para otras distinciones de este tipo, véase Keohane 1990; y Doyle 1983.

En segundo lugar, un replanteamiento teórico debe ser *riguroso y coherente*, y ofrecer una definición clara de sus propios límites. Este replanteamiento lo hace demostrando que *las teorías institucionalistas de los regímenes -comúnmente tratadas como liberales debido a sus connotaciones ideológicas e históricas- se basan de hecho en supuestos más cercanos al realismo que al liberalismo*. Esto ayuda a explicar por qué a los teóricos de las RRII les ha resultado difícil destilar un conjunto de supuestos microfundamentales coherentes para la teoría liberal.

En tercer lugar, un replanteamiento teórico debe *demostrar su exactitud empírica frente a otras teorías*; debe exponer las anomalías de los trabajos existentes, obligando a reconsiderar los resultados empíricos y las posiciones teóricas. Esta reformulación de la teoría liberal cumple este criterio al *revelar importantes sesgos metodológicos en las evaluaciones empíricas de las teorías realistas de la "búsqueda de beneficios relativos" y los análisis constructivistas de las ideas y las RRII debido a la omisión de alternativas liberales*. Si se corrigieran estos sesgos, las explicaciones liberales podrían suplantar a muchas explicaciones realistas e institucionalistas, así como constructivistas, ampliamente aceptadas de determinados fenómenos de la política mundial. En cuarto lugar, un replanteamiento teórico debería *demostrar coherencia multicausal*. Al especificar las condiciones previas en las que es válida y los vínculos causales precisos con los resultados políticos, una teoría debe especificar rigurosamente cómo puede sintetizarse con otras teorías en una explicación multicausal coherente con los principios de la teoría social fundamental. Esta reafirmación lo hace invirtiendo la presunción casi universal entre los teóricos contemporáneos de las RRII de que las teorías "sistémicas" como el realismo y el institucionalismo deben emplearse como un "primer paso" analítico, y que las teorías de la formación de preferencias "domésticas" sólo se utilizan para explicar anomalías, una prescripción que es metodológicamente sesgada y teóricamente incoherente. En su lugar, este replanteamiento dicta lo contrario: *La teoría liberal es analíticamente anterior tanto al realismo como a la teoría liberal. El institucionalismo porque define las condiciones en las que se sostienen sus supuestos*.

Si esta reformulación propuesta de la teoría liberal de las RRII cumple estos cuatro criterios, como yo sostengo, hay buenas razones para otorgarle una posición paradigmática empíricamente igual y analíticamente anterior al realismo y al institucionalismo, así como al constructivismo, en la teoría y la investigación sobre la política mundial.

Supuestos básicos de la teoría liberal de las RRII

La premisa fundamental de la teoría liberal de las RRII -que la relación entre los Estados y la sociedad nacional y transnacional que los rodea, en la que están inmersos, moldea críticamente el comportamiento estatal al influir en los fines sociales que subyacen a las preferencias del Estado- puede replantearse en términos de tres supuestos básicos. Estos supuestos son los fundamentos adecuados de cualquier teoría social de las RRII: especifican la naturaleza de los actores sociales, el Estado y el sistema internacional.

Supuesto 1: Primacía de los agentes sociales

Los actores fundamentales de la política internacional son los individuos y los grupos privados, que en promedio son racionales y reacios al riesgo, y que organizan el intercambio y la acción colectiva para promover intereses diferenciados bajo las limitaciones impuestas por la escasez material, los valores en conflicto y las variaciones en la influencia de la sociedad.

La teoría liberal se basa en una visión "ascendente" de la política, en la que las demandas de los individuos y los grupos sociales se consideran analíticamente previas a la política. La acción política se inserta en la sociedad civil nacional y transnacional, entendida como una agregación de individuos limitadamente racionales con gustos, comunidades sociales y dotaciones de recursos diferenciados. Los individuos socialmente diferenciados definen sus intereses materiales e ideológicos independientemente de la política y los promueven a través del intercambio político y la acción colectiva.⁶ Se supone que los individuos y los grupos actúan racionalmente en busca del bienestar material e ideal.⁷

Para los liberales, la definición de los intereses de los actores sociales es teóricamente central. La teoría liberal rechaza la noción utópica de que existe una armonía automática de intereses entre los individuos y los grupos de la sociedad; la escasez y la diferenciación introducen una medida inevitable de competencia. Cuando se percibe la existencia de incentivos sociales para el intercambio y la acción colectiva, los individuos y los grupos los explotan: cuanto mayores son los beneficios esperados, mayor es el incentivo para actuar. Al perseguir estos objetivos, los individuos son, por término medio, reacios al riesgo; es decir, defienden firmemente las inversiones existentes, pero siguen siendo más cautos a la hora de asumir costes y riesgos en la búsqueda de nuevas ganancias. Sin embargo, lo que es cierto para la media de las personas no lo es necesariamente en todos los casos: algunos individuos de una sociedad determinada pueden aceptar riesgos o ser irracionales.

La teoría liberal trata de generalizar las condiciones sociales en las que el comportamiento de los actores interesados converge hacia la cooperación o el conflicto. Las demandas sociales conflictivas y la voluntad de emplear la coerción para conseguir las están asociadas a una serie de factores, tres de los cuales son relevantes para este debate: creencias fundamentales divergentes, conflicto por bienes materiales escasos y desigualdades en el poder político. Las diferencias profundas e irreconciliables en las creencias sobre la provisión de bienes públicos, como las fronteras, la cultura, las instituciones políticas fundamentales y las prácticas sociales locales, fomentan el conflicto, mientras que las creencias complementarias promueven la armonía y la cooperación. La escasez extrema tiende a exacerbar el conflicto por los recursos al aumentar la disposición de los actores sociales a asumir costes y riesgos para obtenerlos. La abundancia relativa, por el contrario, reduce la propensión al conflicto al ofrecer la oportunidad de satisfacer los deseos sin conflictos inevitables y dar a ciertos individuos y grupos más que defender. Por último, cuando las desigualdades en la influencia social son grandes, el conflicto es más probable. Cuando el poder social está distribuido equitativamente, es más probable que los costes y beneficios de las acciones sean internalizados por los individuos -por ejemplo, a través de la existencia de modelos complejos y transversales de acción mutuamente beneficiosa o de instituciones políticas nacionales fuertes y legítimas- y se reduce el incentivo para la coerción selectiva o arbitraria. Por el contrario, cuando las asimetrías de poder permiten a los grupos eludir los costes de la redistribución de bienes, surgen incentivos para un comportamiento de explotación y búsqueda de rentas, aunque el resultado sea ineficiente para el conjunto de la sociedad.⁸

6. Esto no implica una concepción "pre-social" del individuo libre de las cargas de la nación, la comunidad, la familia u otras identidades colectivas, sino sólo que estas identidades entran en el ámbito político cuando los individuos y los grupos participan en el intercambio político sobre la base de ellas; véase, por ejemplo, Coleman 1990.

7. Kant 1991, 44.

8. Milgrom y Roberts 1990, 86-87.

Supuesto 2: Representación y preferencias estatales

Los Estados (u otras instituciones políticas) representan a un subconjunto de la sociedad nacional, en función de cuyos intereses las autoridades estatales definen sus preferencias y actúan con determinación en la política mundial.

En la concepción liberal de la política nacional, el Estado no es un actor, sino una institución representativa constantemente sujeta a captura y recaptura, construcción y reconstrucción por coaliciones de actores sociales. Las instituciones y prácticas representativas constituyen la "correa de transmisión" crítica por la que las preferencias y el poder social de individuos y grupos se traducen en políticas estatales. Los individuos recurren al Estado para alcanzar los objetivos que el comportamiento privado no puede lograr de manera eficiente.⁹ Por lo tanto, la política gubernamental se ve limitada por las identidades, los intereses y el poder subyacentes de los individuos y los grupos (dentro y fuera del aparato estatal), que pres- tan constantemente a los responsables centrales de la toma de decisiones para que apliquen políticas coherentes con sus preferencias. No se trata de adoptar una visión estrechamente pluralista de la política nacional en la que todos los individuos y grupos tengan la misma influencia en la política estatal, ni una en la que la estructura de las instituciones estatales sea irrelevante. Ningún gobierno se basa en una representación política universal o imparcial; todo gobierno representa a algunos individuos y grupos más que a otros. En un caso hipotético extremo, la representación podría dar poder a una estrecha clase burocrática o incluso a un único individuo tiránico, como un Pol Pot o un Josef Stalin ideales. Entre los extremos teóricos de la tiranía y la democracia, existen muchas instituciones y prácticas representativas, cada una de las cuales privilegia demandas particulares. La representación, según el punto de vista liberal, no es simplemente un atributo formal de las instituciones estatales. La representación, desde el punto de vista liberal, no es simplemente un atributo formal de las instituciones estatales. Los regímenes autoritarios clientelistas pueden distinguir entre quienes tienen vínculos familiares, burocráticos o económicos con la élite gobernante y quienes no los tienen. Los regímenes autoritarios clientelistas pueden distinguir entre quienes tienen vínculos familiares, burocráticos o económicos con la élite gobernante y quienes no los tienen. Incluso cuando las instituciones gubernamentales son formalmente justas y abiertas, una distribución relativamente desigual de la propiedad, el riesgo, la información o las capacidades organizativas puede crear monopolios sociales o económicos capaces de dominar la política. Del mismo modo, la forma en que un Estado reconoce los derechos individuales puede dar forma a las oportunidades de hacerse oír.¹⁰ Determinados procesos de representación nacional pueden tender a seleccionar como líderes a individuos, grupos y burocracias socializados con actitudes particulares hacia la información, el riesgo y la pérdida. Por último, las opciones de salida rentables, como la emigración, el incumplimiento o la transferencia de activos a nuevas jurisdicciones o usos, en la medida en que limitan a los gobiernos, pueden considerarse sustitutos de la representación formal.¹¹

9. Las instituciones y prácticas políticas representativas son el resultado de contratos previos y, por lo general, pueden d a r s e por sentadas a la hora de explicar la política exterior; pero cuando los intereses y lealtades primarios de los individuos y los grupos privados se transfieren a instituciones subnacionales o supranacionales facultadas para r e p r e s e n t a r l o s eficazmente, un análisis liberal se desplazaría naturalmente a estos niveles.

10. Doyle 1997, 251-300.

11. North y Thomas 1973, 87.

Las presiones sociales transmitidas por las instituciones y prácticas representativas alteran las "preferencias estatales". Este término designa una ordenación entre los resultados sustantivos subyacentes que pueden derivarse de la interacción política internacional. En este sentido, es esencial -sobre todo teniendo en cuenta la incoherencia del uso común- evitar la confusión conceptual manteniendo las "preferencias" estatales diferenciadas de las "estrategias", "tácticas" y "políticas" nacionales, es decir, las posiciones negociadoras transitorias concretas, los mandatos de negociación o los objetivos políticos que constituyen la moneda corriente de la política exterior. Las preferencias de los Estados, tal y como se emplea aquí el concepto, comprenden un conjunto de intereses fundamentales definidos entre los "Estados del mundo". Las preferencias son, por definición, causalmente independientes de las estrategias de otros actores y, por tanto, anteriores a interacciones políticas interestatales específicas, incluidas las amenazas externas, los incentivos, la manipulación de la información u otras tácticas. Por el contrario, las estrategias y las tácticas -a veces también denominadas "preferencias" en los análisis teóricos de los juegos- son opciones políticas definidas a través de objetivos políticos intermedios, como cuando los gobiernos declaran un "interés" en "mantener el equilibrio de poder", "contener" o "apaciguar" a un adversario, o ejercer un "liderazgo mundial".¹² La teoría liberal se centra en las consecuencias para el comportamiento de los Estados de los cambios en las preferencias fundamentales, no en los cambios en las circunstancias estratégicas en las que los Estados las persiguen.

Las instituciones y prácticas representativas no sólo determinan qué coaliciones sociales están representadas en la política exterior, sino cómo lo están. Dos distinciones son fundamentales. En primer lugar, los Estados pueden actuar de forma unitaria o "desagregada". En muchos ámbitos tradicionales de la política exterior, "la política se detiene al borde del agua" y existe una fuerte coordinación entre los funcionarios y los políticos nacionales. En otras áreas, el Estado puede estar "desagregado", con diferentes elementos -ejecutivos, tribunales, bancos centrales, burocracias reguladoras y partidos gobernantes, por ejemplo- que llevan a cabo políticas exteriores semiautónomas al servicio de intereses sociales dispares.¹³ Por otra parte, la toma de decisiones nacional puede estructurarse de forma que genere preferencias estatales que satisfagan una condición de racionalidad fuerte, como la transitividad o la maximización estricta de la utilidad esperada, o que satisfagan sólo el criterio de racionalidad más débil de buscar medios eficientes. Recientemente, los teóricos formales han derivado condiciones específicas en las que el comportamiento estatal no unitario puede analizarse "como si" fuera unitario y racional, lo que implica que gran parte del comportamiento superficialmente "no racional" o "no unitario" debería entenderse en realidad en términos de preferencias estatales cambiantes.¹⁴

En conjunto, los supuestos 1 y 2 implican que los Estados no maximizan automáticamente concepciones fijas y homogéneas de la seguridad, la soberanía o la riqueza per se, como suelen suponer los realistas y los institucionalistas. En lugar de ello, en términos waltzianos, están "funcionalmente diferenciados"; es decir, persiguen interpretaciones y combinaciones particulares de seguridad, bienestar y

soberanía preferidas por poderosos grupos nacionales.

12. La frase "el país A cambió sus preferencias en respuesta a una acción del país B" es, por tanto, un uso incorrecto del término tal y como se define aquí, ya que implica un comportamiento menos que coherentemente racional; véase Sebenius 1991, 207.

13. Véase Slaughter 1995; y Keohane y Nye 1971.

14. Achen 1995.

Como han observado Arnold Wolfers, John Ruggie y otros, la naturaleza e intensidad del apoyo nacional a cualquier objetivo estatal -incluso a preocupaciones aparentemente fundamentales como la defensa de la soberanía política y legal, la integridad territorial, la seguridad nacional o el bienestar económico- varía de forma decisiva según el contexto social.¹⁶ No es infrecuente que los Estados renuncien conscientemente a la soberanía, comprometan la seguridad o reduzcan el bienestar económico agregado. Desde el punto de vista liberal, las concesiones mutuas entre estos objetivos, así como las diferencias entre países en su definición, son inevitables, muy variadas y tienen consecuencias causales.¹⁷

Supuesto 3: Interdependencia y sistema internacional

La configuración de las preferencias interdependientes del Estado determina su comportamiento.

Para los liberales, el comportamiento de los Estados refleja distintos patrones de preferencias estatales. Los Estados necesitan un "propósito", un interés subyacente percibido en el asunto en cuestión, para provocar un conflicto, proponer la cooperación o emprender cualquier otra acción significativa de política exterior. La naturaleza exacta de estos intereses determina la política. No se trata de afirmar que cada Estado persigue simplemente su política ideal, ignorando a los demás; por el contrario, cada Estado trata de hacer realidad *sus* preferencias distintivas bajo diversas restricciones impuestas por las preferencias de *otros Estados*. Así, la teoría liberal rechaza no sólo el supuesto realista de que las preferencias estatales deben tratarse como si fueran naturalmente conflictivas, sino también el supuesto institucionalista de que deberían tratarse como si fueran parcialmente convergentes, comprometiendo un problema de acción colectiva.¹⁸ Por el contrario, los liberales privilegian causalmente la variación en la configuración de las preferencias estatales, mientras que tratan las configuraciones de capacidades e información como si fueran restricciones fijas o endógenas a las preferencias estatales.

El vínculo teórico fundamental entre las preferencias estatales, por un lado, y el comportamiento de uno o más Estados, por otro, lo proporciona el concepto de interdependencia política. La interdependencia política se define aquí como el conjunto de costes y beneficios creados para las sociedades extranjeras cuando los grupos sociales dominantes de una sociedad intentan hacer realidad sus preferencias, es decir, el patrón de externalidades transnacionales resultantes de los intentos de perseguir fines nacionales distintivos. La teoría liberal asume que el patrón de preferencias estatales interdependientes impone una restricción vinculante al comportamiento estatal.

Las pautas de interdependencia o externalidades inducidas por los esfuerzos para hacer realidad las preferencias estatales pueden dividirse en tres grandes categorías, que corresponden a la situación estratégica (la pauta de externalidades políticas) resultante.¹⁹ Cuando las preferencias son naturalmente compatibles o armoniosas, es decir, cuando las externalidades de las políticas unilaterales son compatibles o armoniosas, es decir, cuando las externalidades de las políticas unilaterales son

compatibles o armoniosas, es decir, cuando las externalidades de las políticas unilaterales son compatibles o armoniosas.

15. Ruggie 1983, 265.
16. Ruggie 1982, 1983.
17. Sobre las contradicciones en el esfuerzo de Waltz por evitar estas ambigüedades, véase Baldwin 1997, 21-22.
18. Keohane 1984, 10; 1986, 193. Nótese que todos estos son supuestos "como si". El mundo debe ser coherente con ellos, pero no tiene por qué cumplirlos con precisión.
19. Véase Stein 1982; Snidal 1985; y Martín 1992.

cias son óptimas para los demás (o insignificantes), existen fuertes incentivos para la coexistencia con escasos conflictos.

Cuando, por el contrario, las preferencias estatales subyacentes son de suma cero o están en punto muerto, es decir, cuando un intento por parte de los grupos sociales dominantes de un país de hacer realidad sus preferencias a través de la acción estatal impone *necesariamente* costes (externalidades negativas) a los grupos sociales dominantes de otros países, los gobiernos se enfrentan a un juego de negociación con pocas ganancias mutuas y un alto potencial de tensión y conflicto interestatal. La condición previa decisiva para que se produzcan intentos costosos de coerción, por ejemplo, no es una determinada figuración de poder, como afirman los realistas, ni de incertidumbre, como sostienen los institucionalistas, sino una configuración de preferencias lo suficientemente conflictiva como para motivar la voluntad de aceptar un alto coste y riesgo.²⁰ En otras palabras, un conflicto intenso requiere que un Estado agresor o revisionista plantee demandas a las que otros Estados no estén dispuestos a someterse. Las preferencias revisionistas -intereses subyacentes y socialmente fundados en la revisión del statu quo- son distintas de las "estrategias" revisionistas, es decir, la necesidad de alterar el statu quo para proteger intereses duraderos en nuevas circunstancias estratégicas. Los liberales se centran en las primeras, los realistas (e institucionalistas) en las segundas. Por tanto, aunque ambas teorías predicen conflictos de seguridad, lo hacen en circunstancias diferentes. Por ejemplo, el aumento del gasto militar en respuesta a la acumulación de armas por parte de un adversario es un cambio de estrategia con preferencias fijas coherente con el realismo; el aumento del gasto iniciado por una nueva élite gobernante ideológicamente comprometida con el engrandecimiento territorial es un cambio de estrategia inducido por la preferencia coherente con el liberalismo.²¹

Cuando, por último, los motivos se mezclan de tal manera que un intercambio de concesiones políticas a través de la coordinación o el precompromiso puede mejorar el bienestar de ambas partes en relación con el ajuste unilateral de las políticas (es decir, un problema de acción colectiva), los Estados tienen un incentivo para negociar la coordinación de las políticas. Juegos como la coordinación, la garantía, el dilema del prisionero y la persuasión tienen dinámicas distintivas e imponen costes, beneficios y riesgos determinados a las partes. Dentro de cada categoría cualitativa, los incentivos varían en función de la intensidad de las preferencias.

Para los liberales, la forma, el fondo y la profundidad de la cooperación dependen directamente de la naturaleza de estos patrones de preferencias. Así, cuando se observan resultados "paretoineficientes" -la protección comercial es un ejemplo comúnmente citado-, los liberales recurren en primer lugar a las preferencias sociales compensatorias y a los conflictos distributivos nacionales y transnacionales no resueltos, mientras que los institucionalistas y los realistas, respectivamente, recurren a la incertidumbre y a las configuraciones particulares del poder ^{interestatal}²².

La teoría liberal como teoría sistémica

Estas suposiciones liberales, en particular la tercera -en esencia, "lo que los Estados quieren es el principal determinante de lo que hacen"- pueden parecer de sentido

común, incluso tautológico. Sin embargo, la teoría dominante de las RRII ha rechazado uniformemente estas afirmaciones en los últimos años.

20. Obsérvese que algunos análisis racionalistas tachan de "irracionales" las preferencias que aceptan el riesgo; véase Fearon, 1995.

21. Por ejemplo, Van Evera 1990-91, 32.

22. El estudio de Grieco sobre la regulación de las BNA se analiza más adelante.

medio siglo. En el núcleo de las dos principales teorías contemporáneas de las RR II, el realismo y el institucionalismo, se encuentra la creencia de que el comportamiento de los Estados tiene consecuencias *irónicas*.²³ La política de poder y la incertidumbre informativa obligan a los Estados a seguir estrategias de segunda y tercera opción que difieren notablemente de sus preferencias subyacentes.²⁴ Por lo tanto, las distintas preferencias de los Estados deben tratarse como si fueran irrelevantes, secundarias o endógenas. En su definición clásica del realismo, Morgenthau lo contrapone a "dos falacias populares: la preocupación por los motivos y la preocupación por las preferencias ideológicas".²⁵ La objeción central del neorrealista Waltz a las teorías "reduccionistas" anteriores es que en la política mundial "los resultados obtenidos rara vez se corresponden con las intenciones de los actores"; por tanto, "no se pueden extraer generalizaciones válidas" a partir de un examen de las intenciones.²⁶ Aunque los intereses que asume son diferentes, el institucionalismo de Keohane se basa en un supuesto similar: "da por sentada la existencia de intereses mutuos y examina las condiciones en las que conducirán a la cooperación".²⁷ En resumen, Powell observa que "las teorías estructurales... carecen de una teoría de las preferencias sobre los resultados".²⁸ Lo que hacen los Estados viene determinado principalmente por consideraciones estratégicas -lo que pueden conseguir o lo que saben- que, a su vez, reflejan su entorno político internacional. En resumen, lo que más importa es la variación de los medios, no de los fines.²⁹

La teoría liberal invierte este supuesto: *Lo más importante son los fines, no los medios*. Los realistas y los institucionalistas, así como los teóricos formales que tratan de integrar ambas teorías, critican este supuesto liberal básico porque a primera vista parece basarse en lo que Waltz denomina una comprensión "reduccionista" y no "sistémica" de las relaciones internacionales. En otras palabras, el liberalismo parece ser una teoría puramente "doméstica" o "a nivel de unidad" que ignora el entorno internacional. En particular, los realistas se muestran escépticos ante este punto de vista porque a primera vista parece basarse en la utópica expectativa de que cada Estado puede hacer lo que le plazca. Esta crítica tan común es errónea por dos razones importantes.

En primer lugar, las preferencias estatales pueden reflejar pautas de interacción *social* transnacional. Mientras que las preferencias estatales son (por definición) invariables en respuesta a las cambiantes circunstancias políticas y estratégicas interestatales, bien pueden variar en respuesta a un contexto *social* transnacional cambiante. En la economía política de la política económica exterior,

23. ¿Y el marxismo? El marxismo aporta ideas normativas distintivas (Doyle 1997), pero sus supuestos positivos no teleológicos -la centralidad de los intereses económicos nacionales, la importancia de la interdependencia transnacional, el Estado como representante de las fuerzas sociales dominantes- son bastante compatibles con esta reformulación del liberalismo. Para ejemplos, véase la contribución de Frieden y Rogowski en Keohane y Milner 1996.

24. Vals 1979, 60-67, 93-97.

25. La "autonomía de lo político" resultante en geopolítica confiere al realismo su "actitud intelectual y moral distintiva"; véase Morgenthau 1960, 5-7. El hecho de que Morgenthau distinguiera elementos no realistas de su propio pensamiento ilustra otro peligro de definir el realismo no en términos de supuestos científicos sociales, sino en términos de su historia intelectual, es decir, suponiendo que todo lo que escribió un "realista" constituye una teoría realista coherente; véase Morgenthau 1960, 5, 227.

26. Waltz sigue a Morgenthau casi al pie de la letra: El neorrealismo establece la autonomía de la política internacional y, por tanto, hace posible una teoría sobre ella"; véase Waltz 1979, 29, y también 65-66, 79, 90, 108-12, 196-98, 271.
27. Véase Keohane 1984, 6; y Hellmann y Wolf 1993.
28. Powell 1994, 318.
29. Ruggie 1983, 107-10.

Por ejemplo, las demandas sociales no se derivan simplemente de los activos y las dotaciones económicas "nacionales", sino de la posición relativa de dichos activos y dotaciones en los mercados mundiales. Del mismo modo, la posición de determinados valores en un discurso cultural transnacional puede ayudar a definir su significado en cada sociedad. En este sentido, el liberalismo no traza una línea estricta entre los niveles de análisis nacional y ^{transnacional}30.

Una segunda razón, más waltziana, por la que la acusación de "reduccionismo" es errónea es que, según la teoría liberal, el comportamiento esperado de cualquier Estado -las estrategias que selecciona y las restricciones sistémicas a las que se ajusta- no refleja simplemente sus propias preferencias, sino la configuración de las preferencias de *todos los* Estados vinculados por patrones de interdependencia política significativa. Los líderes nacionales siempre deben pensar sistémicamente sobre su posición dentro de una estructura compuesta por las preferencias de otros Estados. Dado que el patrón y la interdependencia entre las preferencias estatales, al igual que la distribución de las capacidades y la distribución de la información y las ideas, escapan al control de cualquier Estado, se ajustan a la propia definición de Waltz de la teoría sistémica, según la cual las interacciones interestatales se explican por referencia a "cómo se sitúan [los Estados] unos en relación con otros".³¹ Por lo tanto, la preeminencia causal de las preferencias estatales no implica que los Estados siempre consigan lo que quieren.

Una implicación de la cualidad sistémica y estructural del liberalismo es que, contra Waltz, puede explicar no sólo los objetivos de "política exterior" de los Estados individuales, sino también los resultados "sistémicos" de las interacciones interestatales. El hecho de que las predicciones sistémicas puedan derivarse de las teorías nacionales de las preferencias debería resultar obvio simplemente examinando la literatura sobre la paz democrática.³² Además, al vincular el propósito social con la simbología y la intensidad relativa de las preferencias estatales, el liberalismo ofrece *una concepción distintiva del poder político* en la política mundial, algo que tradicionalmente se ha considerado exclusivo de la teoría realista.

La concepción liberal del poder se basa en un supuesto *más* coherente con las teorías básicas de la negociación que las que subyacen en el realismo: que la disposición de los Estados a gastar recursos o hacer concesiones es en sí misma una función *primordial* de las preferencias, no de las capacidades. Desde este punto de vista -la base del análisis de la negociación de Nash, que Albert Hirshman, Keohane, Joseph Nye y otros han extendido a las relaciones internacionales-, los resultados de la negociación reflejan la naturaleza y la intención relativa de las preferencias de los ^{actores}33. El "win-set", la "mejor alternativa al acuerdo negociado", el patrón de "interdependencia asimétrica", el coste de oportunidad relativo de renunciar a un acuerdo: todos estos términos centrales en el análisis de la negociación se refieren a diferentes aspectos de la relación de los resultados de la negociación con las funciones de preferencia de los actores. El poder de amenaza basado en la capacidad, fundamental para el realismo, entra en la ecuación en circunstancias específicas y sólo a través de su vinculación con las amenazas y los pagos complementarios. Incluso cuando se emplean amenazas y promesas basadas en la

capacidad, los determinantes de la tolerancia a soportar los costes de la negociación basados en las preferencias, incluidos los distintos tem-

30. Por ejemplo, véase Gourevitch 1976.

31. Ruggie 1983, 90-91.

32. Para un argumento más general, véase Elman 1996, especialmente 58-59.

33. Véanse Harsanyi 1977; Hirshman 1945; y Keohane y Nye 1987, 733.

Las tasas de descuento, la aceptación del riesgo y la disposición a aceptar castigos siguen siendo fundamentales³⁴.

La afirmación liberal de que el patrón de interdependencia entre las preferencias de los Estados es un determinante primario no sólo de las políticas exteriores individuales, sino de los resultados sistémicos, es de sentido común. Las naciones rara vez están dispuestas a gastar toda su capacidad económica o de defensa, o a hipotecar toda su soberanía nacional, en pos de un único objetivo de política exterior. Pocas guerras son totales, pocas cumbres cartaginesas. Tratar la voluntad de los Estados de gastar recursos en la consecución de objetivos de política exterior como una función estricta de las capacidades existentes parece, por tanto, poco realista. En el mercado, la limitación vinculante suele ser la "resolución" o la "determinación", es decir, la *voluntad* de los gobiernos de movilizar y gastar recursos sociales con fines de política exterior.

Numerosas pruebas empíricas respaldan esta hipótesis. Incluso en los casos "menos probables", en los que están en juego la independencia política y la integridad territorial y se utilizan medios militares, las capacidades relativas no determinan necesariamente los resultados. Una "fuerte preferencia por la cuestión en juego puede compensar una deficiencia en las capacidades", como demuestran ejemplos como la Guerra de los Boers, la remilitarización de Renania por Hitler, Vietnam, Afganistán y Chechenia. Estos ejemplos sugieren que la visión liberal de la política del poder, bien entendida, genera explicaciones plausibles no sólo de la armonía y la cooperación entre naciones, sino de toda la gama de fenómenos fundamentales para el estudio de la política mundial, desde el intercambio económico pacífico hasta la brutal guerra de guerrillas.

Variantes de la teoría liberal

Al igual que sus homólogos realistas e institucionalistas, los tres supuestos liberales básicos presentados anteriormente son relativamente escasos o carecen de contenido. Por sí solas, no definen un único modelo o conjunto de hipótesis inequívoco, entre otras cosas porque no especifican las fuentes precisas de las preferencias estatales. **En cambio, apoyan tres variantes distintas de la teoría liberal, denominadas aquí liberalismo ideacional, comercial y republicano.** Cada una de ellas se basa en una especificación distinta de los elementos centrales de la teoría liberal: las demandas sociales, los mecanismos causales por los que se transforman en preferencias estatales y los patrones resultantes de las preferencias nacionales en la política mundial. El liberalismo ideológico se centra en la compatibilidad de las preferencias sociales entre bienes colectivos fundamentales como la unidad nacional, las instituciones políticas legítimas y la regulación socioeconómica. El liberalismo comercial se centra en los incentivos creados por las oportunidades para las transacciones económicas transfronterizas. El liberalismo republicano se centra en la naturaleza de la representación nacional y las posibilidades resultantes de comportamiento rentista.

34. Véase Raiffa 1982; Sebenius 1991; Evans, Jacobson y Putnam 1993; y Keohane y Nye 1977.
35. Véase Morrow 1988, 83-84; y Mack 1975.

Liberalismo ideacional: identidad y orden social legítimo

Basándose en una tradición liberal que se remonta a John Stuart Mill, Giuseppe Mazzini y Woodrow Wilson, el liberalismo ideológico considera que la configuración de las identidades y valores sociales nacionales es un determinante básico de las preferencias estatales y, por tanto, del conflicto y la cooperación interestatales. La "identidad social" se define como el conjunto de preferencias compartidas por los individuos sobre el alcance y la naturaleza adecuados de la provisión de bienes públicos, lo que a su vez especifica la naturaleza del orden interno legítimo al estipular qué actores sociales pertenecen a la política y qué se les debe.³⁶ Los liberales no adoptan una postura distintiva sobre los orígenes de las identidades sociales, que pueden ser el resultado de la acumulación histórica o construirse mediante la acción consciente colectiva o estatal, ni sobre la cuestión de si reflejan en última instancia factores ideológicos o materiales.³⁷

Tres elementos esenciales del orden público nacional, a menudo moldeados por las identidades sociales, son las fronteras geográficas, los procesos de toma de decisiones políticas y la regulación socioeconómica. Cada uno de ellos puede considerarse un bien público o de club; la eficacia de cada uno de ellos suele requerir que se legisle universalmente en toda una jurisdicción.³⁸ Recordemos que para los liberales, incluso la defensa de (o, menos obvio pero no menos común, el compromiso voluntario de) la integridad territorial, la soberanía política o la seguridad nacional no es un fin en sí mismo, sino un medio para hacer realidad las preferencias subyacentes definidas por las demandas de los grupos sociales. Según el supuesto 2, los actores sociales prestan apoyo al gobierno a cambio de instituciones que se ajusten a sus preferencias identitarias; dichas instituciones son, por tanto, "legítimas". Así pues, la política exterior estará motivada en parte por un esfuerzo por hacer realidad las opiniones sociales sobre las fronteras legítimas, las instituciones políticas y los modos de regulación socioeconómica.

Las consecuencias de las preferencias identitarias para las RRII dependen, según la hipótesis 3, de la naturaleza de las externalidades transnacionales creadas por los intentos de hacerlas realidad. Cuando las concepciones nacionales de las fronteras legítimas, las instituciones políticas y la igualdad socioeconómica son compatibles, generando así externalidades positivas o insignificantes, la armonía es probable. Cuando las reivindicaciones nacionales pueden hacerse más compatibles mediante un ajuste político recíproco, es probable la cooperación.³⁹ Cuando las identidades sociales son incompatibles y crean externalidades negativas significativas, es más probable la tensión y el conflicto de suma cero. De cada una de las tres fuentes esenciales de las preferencias ideológicas se derivan predicciones paralelas sobre la política internacional: identidad nacional, política y socioeconómica.⁴⁰ Examinemos brevemente cada una de ellas.

36. Este concepto es similar pero más limitado que el de "finalidad social legítima" de Ruggie y el de "identidad colectiva" de Katzenstein; véase Ruggie 1983; Katzenstein 1996a, 6.

37. Aquí hay un punto de tangencia con el trabajo constructivista reciente; véase Katzenstein 1996a, 5; Finnemore 1996, 27-28; y Wendt 1996, 7. Si las fuentes fundamentales de las preferencias sociales son ideológicas es el centro de un debate entre teóricos sociales generales para el que los teóricos de las RRII

carecen de cualquier ventaja comparativa distintiva.

38. Fearon 1995.

39. Oye 1986.

40. La teoría liberal no tiene por qué afirmar, y en general no afirma, que las identidades compartidas surjan de interacciones fortuitas entre individuos "atomísticos", o que la nacionalidad deba reflejar factores "intemporales" como el idioma, la religión o la etnia. Las identidades sólo tienen que traducirse en preferencias políticas a través de compromisos individuales y de grupo; compárese Finnemore 1996, 147.

El primer tipo de identidad social fundamental para la legitimidad interna de la política exterior comprende el conjunto de *preferencias sociales fundamentales sobre el alcance de la "nación", que a su vez sugieren la ubicación legítima de las fronteras nacionales y la asignación de derechos de ciudadanía*. Las raíces de la identidad nacional pueden reflejar un conjunto compartido de identificaciones lingüísticas, culturales o religiosas o un conjunto compartido de experiencias históricas, a menudo interpretadas y fomentadas tanto por grupos privados como por la política estatal. A la hora de explicar el conflicto y la cooperación en torno a las fronteras y la ciudadanía, el realismo hace hincapié en el papel del poder relativo y el institucionalismo en el papel de las normas jurídicas compartidas, mientras que el liberalismo ideológico hace hincapié en la medida en que las fronteras coinciden con las identidades nacionales de los grupos sociales poderosos.⁴¹ Cuando las fronteras coinciden con los patrones de identidad subyacentes, la coexistencia e incluso el reconocimiento mutuo son más probables. Cuando las fronteras coinciden con las pautas de identidad subyacentes, es más probable la coexistencia e incluso el reconocimiento mutuo. Sin embargo, cuando existen incoherencias entre las fronteras y las pautas de identidad subyacentes, el potencial de conflicto interestatal es mayor. En tales circunstancias, es probable que algunos actores sociales y gobiernos tengan interés en unir a los nacionales en jurisdicciones apropiadas, quizá mediante la agresión armada o la secesión; otros gobiernos pueden intervenir militarmente para promover u obstaculizar tales esfuerzos. Más de veinte años antes de que resurgiera el conflicto en la antigua Yugoslavia, Myron Weiner denominó el comportamiento internacional perturbador resultante -un complejo recurrente de agresión, exacerbación de ideologías nacionalistas, formación de alianzas ofensivas y aceptación del riesgo en política exterior- el "síndrome macedonio".⁴²

Existen pruebas empíricas sólidas de que las diferencias entre fronteras e identidades son factores determinantes de los conflictos y la cooperación internacionales. A principios de la Europa moderna, los conflictos interestatales reflejaban en parte la competencia entre dos identidades religiosas comunales, cada una de las cuales, al menos hasta que se extendieron las normas nacionales e internacionales de tolerancia, se percibía como una amenaza para la otra⁴³. Durante el último siglo y medio, desde los levantamientos nacionalistas de mediados del siglo XIX hasta las luchas de liberación nacional de finales del siglo XX, el deseo de autonomía nacional ha sido el tema más común por el que se han librado guerras y se ha producido la intervención de grandes potencias; los conflictos balcánicos que precedieron a la Primera Guerra Mundial y que sucedieron a la Guerra Fría son sólo los ejemplos más notorios⁴⁴. La paz posterior a la Segunda Guerra Mundial en Europa Occidental y la reintegración de Alemania en Europa se vieron favorecidas por el restablecimiento de las fronteras étnicas en el Sarre y Alsacia-Lorena, así como en gran parte de Europa Oriental. Incluso los realistas más destacados admiten ahora -aunque esto no se deduce en absoluto de las premisas realistas- que las disputas entre "nacionalidades mezcladas o divididas" son el catalizador más probable de la guerra en Europa del Este y la antigua Unión Soviética.⁴⁵

41. Véase Jackson 1990; y Gilpin 1989.

42. Véase Weiner 1971; y Pillar 1983, 24-26.

43. Philpott 1996.

44. Holsti 1991. Incluso quienes subrayan la ausencia de mecanismos de compromiso creíbles para explicar los conflictos nacionalistas reconocen la importancia de las identidades subyacentes; véase Fearon 1996, 56.

45. Sin duda, Mearsheimer afirma heroicamente que el nacionalismo es una "fuerza de segundo orden en la política internacional", con una causa "en gran medida internacional", a saber, la multipolaridad; véase Mearsheimer 1990, 21. Esto es comprobable: el nacionalismo es una "fuerza de segundo orden en la política internacional", con una causa "en gran medida internacional", a saber, la multipolaridad. Esto es comprobable: ¿Es el nacionalismo violento un problema más internacional en Europa Central y Oriental que en Europa Occidental, como predice el liberalismo, o un problema igual en ambas zonas, como predice el realismo?

Un segundo tipo de identidad social fundamental para la política exterior es *el compromiso de individuos y grupos con determinadas instituciones políticas*. El realismo concede peso teórico al tipo de régimen nacional sólo en la medida en que influye en la distribución de capacidades, y el institucionalismo sólo en la medida en que contribuye a la certeza de la coordinación y el compromiso. El liberalismo ideológico, por el contrario, sostiene que las diferencias en las percepciones de la legitimidad política nacional se traducen en patrones de preferencias subyacentes y, por tanto, en variaciones en el conflicto y la cooperación internacionales. Cuando la realización del orden político nacional legítimo en una jurisdicción amenaza su realización en otras, una situación de externalidades negativas, el conflicto es más probable. Cuando las concepciones nacionales de la toma de decisiones legítima se refuerzan o pueden ajustarse para reforzarse mutuamente, la coexistencia o la cooperación son más probables.⁴⁶

Abundan los ejemplos plausibles. Tucídides otorga un papel importante al conflicto entre oligarcas y demócratas en la formación de alianzas durante la Guerra del Peloponeso. En los siglos XVII y XVIII, los reyes absolutistas lucharon por establecer reivindicaciones dinásticas y un gobierno religioso; en el siglo XIX, cooperaron para preservar el gobierno monárquico frente a las presiones sociales en favor de la ^{reforma}⁴⁷. El siglo XX ha sido testigo de una lucha entre gobiernos que apoyaban ideologías fascistas, comunistas y liberales, así como, más recientemente, de un resurgimiento de las reivindicaciones religiosas y de la aparición de un grupo de países desarrollados que comparten normas democráticas de resolución legítima de disputas, una explicación plausible para el fenómeno de la "paz democrática"⁴⁸. Un patrón más complejo, coherente con los supuestos anteriores, puede surgir cuando los actores nacionales individuales -muy a menudo los ejecutivos nacionales- explotan la legitimidad de determinadas políticas internacionales como un instrumento de "dos niveles" para aumentar su influencia sobre la política nacional. Se trata de un tema constante en la política mundial moderna, desde la manipulación de las coaliciones nacionales por parte de Bismarck hasta el uso actual de la integración monetaria por parte de los líderes europeos para "fortalecer el Estado" en ^{casa}⁴⁹.

Un tercer tipo de identidad social fundamental para la política exterior es *la naturaleza de la regulación y la redistribución socioeconómicas legítimas*. La teoría liberal moderna (en contraposición al libertarismo del laissez faire, a veces invocado por los críticos como quintaesencialmente "liberal") reconoce desde hace tiempo que las preferencias sociales sobre la naturaleza y el nivel de regulación imponen límites legítimos a los ^{mercados}⁵⁰. En una línea polanyiana, Ruggie nos recuerda recientemente que los mercados nacionales e internacionales están inmersos en compromisos sociales locales relativos a la provisión de bienes públicos reguladores.⁵¹ Tales compromisos subyacen a las distintas normativas nacionales sobre inmigración, bienestar social, fiscalidad, libertad religiosa, familia, salud y seguridad, medio ambiente y protección del medio ambiente.

46. En realidad, los gobiernos pueden tener preferencias altruistas (véase Lumsdaine 1993) o pueden tratar de crear un entorno internacional propicio para la realización de los valores nacionales (véase

Moravcsik 1995).

47. Véase Nolt 1990; y Barkin y Cronin 1994.

48. Russett 1993, 30-38.

49. Véanse Evans, Jacobson y Putnam 1994; Wehler 1985; y Moravcsik 1994.

50. Holmes, 1995.

51. Ruggie 1992.

la protección de los consumidores, la promoción de la cultura y muchos otros bienes públicos que se debaten cada vez más en las negociaciones económicas internacionales.

Desde el punto de vista liberal, las preferencias estatales sobre prácticas socioeconómicas legítimas determinan el comportamiento interestatal cuando su realización impone externalidades transfronterizas significativas. Los datos de la Comunidad Europea (CE) sugieren que una convergencia previa sustancial de los valores subyacentes es un requisito previo necesario para la cooperación en ámbitos reguladores como la protección del medio ambiente y de los consumidores, muchas políticas fiscales y sociales, la inmigración y la política exterior, así como para la cesión significativa de la toma de decisiones soberanas a tribunales y burocracias supranacionales. El pluralismo normativo limita la cooperación internacional, en particular la liberalización económica. Los tribunales, los ejecutivos y los parlamentos reconocen mutuamente las "diferencias legítimas" de política en jurisdicciones extranjeras.⁵² La preocupación por el equilibrio adecuado entre la coordinación de políticas y la regulación nacional legítima está dando lugar a formas de cooperación aún más complejas. De ahí que las cuestiones reglamentarias desempeñen un papel cada vez más importante en las negociaciones económicas internacionales, como la iniciativa de 1992 de la CE, la Ronda Uruguay del GATT, el TLCAN y la Iniciativa sobre Obstáculos Estructurales entre EE.UU. y Japón⁵³.

Liberalismo comercial: Bienes económicos y transacciones transfronterizas

El liberalismo comercial explica el comportamiento individual y colectivo de los Estados basándose en los modelos de incentivos de mercado a los que se enfrentan los actores económicos nacionales y transnacionales. En su forma más simple, el argumento del liberalismo comercial es funcionalista en sentido amplio: Los cambios en la estructura de la economía nacional y mundial alteran los costes y beneficios de los intercambios económicos transnacionales, presionando a los gobiernos nacionales para que faciliten o bloqueen dichos intercambios mediante políticas económicas y de seguridad exterior adecuadas.

Resulta tentador, sobre todo para los críticos, asociar la teoría liberal comercial con el apoyo ideológico al libre comercio. Sin embargo, como teoría y no como ideología, el liberalismo comercial *no* predice que los incentivos económicos generen automáticamente el libre comercio y la paz universales -una posición utópica que los críticos que tratan el liberalismo como una ideología suelen atribuirle erróneamente-, sino que hace hincapié en la interacción entre los incentivos agregados para determinadas políticas y los obstáculos que plantean los conflictos distributivos nacionales y transnacionales⁵⁴. Cuanto mayores sean los beneficios económicos para los poderosos agentes privados, mayor será su incentivo, en igualdad de condiciones, para presionar a los gobiernos para que faciliten dichas transacciones; cuanto más costoso sea el ajuste impuesto por el intercambio económico, mayor será la oposición. En lugar de suponer que la estructura del

mercado siempre crea incentivos para la cooperación entre los agentes sociales y los Estados, o de centrarse exclusivamente en los ámbitos en los que sí lo hace, como hacen algunos liberales

52. Burley 1992.

53. Ruggie 1995.

54. Compárese Gilpin 1975, 27.

ideologías, la teoría liberal de las RRII se centra en la estructura del mercado como variable que crea incentivos tanto para la apertura como para el cierre.

En consecuencia, muchos análisis liberales comerciales parten de las ganancias agregadas de bienestar derivadas del comercio y resultantes de la especialización y la diferenciación funcional, y luego tratan de explicar las divergencias con respecto a las políticas económicas y de seguridad exteriores que maximizarían esas ganancias. Para explicar el rechazo de los beneficios agregados, los liberales comerciales, desde Adam Smith hasta los teóricos contemporáneos de los aranceles "endógenos", se fijan en los conflictos distributivos nacionales e internacionales. La explicación liberal comercial resultante de la búsqueda de beneficios relativos en la política económica exterior es muy distinta de la del realismo, que hace hincapié en las externalidades de seguridad y el poder relativo (hegemónico), o de la del institucionalismo, que hace hincapié en las limitaciones informativas e institucionales de la acción colectiva ^{interestatal}⁵⁵.

Una fuente de presión a favor de la protección es el conflicto distributivo interno, que surge cuando los costes y beneficios de las políticas nacionales no se internalizan en los mismos actores, fomentando así los esfuerzos de búsqueda de rentas para obtener beneficios personales a expensas del bienestar agregado. Desde este punto de vista, los sectores o factores no competitivos, monopolísticos o no diversificados son los que más pierden con la liberalización y tienen un incentivo para oponerse a ella, induciendo una divergencia sistemática respecto a las políticas de *laissez faire*. El propio Smith nos recuerda que "los artífices del [mercantilismo son] los productores, cuyos intereses han sido tan cuidadosamente atendidos... nuestros comerciantes y fabricantes" -una opinión de la que se han hecho eco muchos liberales desde entonces.⁵⁶ Investigaciones recientes apoyan la opinión de que la presión proteccionista de los grupos que buscan rentas es más intensa precisamente cuando las preocupaciones distributivas de los grupos concentrados son más fuertes, por ejemplo, cuando las industrias no son competitivas o las inversiones irreversibles (especificidad de los activos) imponen altos costes de ajuste a los intereses concentrados. El libre comercio es más probable cuando la fuerte competitividad, el amplio comercio intraindustrial o el comercio de bienes intermedios, las grandes inversiones extranjeras y la baja especificidad de los activos internalizan los beneficios netos del libre comercio para los actores poderosos, reduciendo así la influencia de los perdedores netos de la liberalización.⁵⁷

Las consecuencias distributivas de las imperfecciones del mercado mundial crean un segundo tipo de disyuntiva entre los beneficios agregados de la interdependencia económica y las políticas nacionales. La teoría moderna del comercio identifica incentivos para el comportamiento estratégico cuando los rendimientos crecientes a escala, los elevados costes fijos, el exceso de capacidad o las fuentes de suministro muy concentradas hacen que los mercados internacionales sean imperfectamente competitivos. Por ejemplo, las empresas que esperan crear (o entrar en) un oligopolio o monopolio mundial pueden tener un incentivo para practicar un dumping depredador en el extranjero y, al mismo tiempo, buscar protección nacional y subvenciones en su propio país, aunque ello imponga costes a los consumidores nacionales y a los productores extranjeros. Tales políticas pueden

crear un conflicto internacional sustancial, ya que la intervención del gobierno para ayudar a las empresas puede mejorar el bienestar de la sociedad en su conjunto, aunque normalmente no para todas las sociedades implicadas.⁵⁸

55. Grieco 1988; Gowa 1989; y Keohane 1984.

56. Ekelund y Tollison 1981, 25.

57. Milner 1988.

58. Keohane y Milner 1996, 39.

El liberalismo comercial también tiene importantes implicaciones para los asuntos de seguridad. El comercio suele ser un medio menos costoso de acumular riqueza que la guerra, las sanciones u otros medios coercitivos, entre otras cosas debido a la minimización de los daños colaterales. Sin embargo, a veces los gobiernos tienen un incentivo para emplear medios coercitivos para crear y controlar mercados internacionales. Para explicar esta variación, las cuestiones de distribución nacional y la estructura de los mercados mundiales vuelven a ser fundamentales. Los liberales comerciales sostienen que cuanto más diversificados y complejos sean los lazos comerciales y las estructuras de producción transnacionales, menos rentable será la coerción.⁵⁹ La coerción rentable era más rentable en una época en la que las principales fuentes de beneficios económicos, como las tierras de cultivo, la mano de obra esclava, las materias primas o el monopolio formal, podían controlarse fácilmente en las economías conquistadas o coloniales. Sin embargo, el desarrollo económico tiende a aumentar el interés material de los actores sociales en las inversiones *existentes*, reduciendo así su disposición a asumir el coste y el riesgo de la coerción a través de la guerra o las sanciones.⁶⁰ A medida que la producción se vuelve más especializada y eficiente y las redes comerciales más diversas y complejas, la extracción política (por ejemplo, la guerra y los embargos) se vuelve más perturbadora, y los monopolios rentables sobre las oportunidades comerciales se vuelven más difíciles de establecer. Tanto las pruebas antropológicas transculturales como las pruebas transnacionales modernas vinculan la guerra a la existencia de recursos monopolizables; durante el siglo pasado, ha seguido siendo el principal factor determinante de las disputas fronterizas.⁶¹ Sin embargo, la llegada de las redes industriales modernas, especialmente las basadas en el intercambio de información postindustrial, ha aumentado los costes de oportunidad de las tácticas coercitivas, que van desde la agresión militar a la nacionalización coercitiva.⁶²

Liberalismo republicano: Representación y búsqueda de rentas

Mientras que las teorías liberales ideológica y comercial, respectivamente, hacen hincapié en las demandas resultantes de patrones particulares de identidades sociales e intereses económicos subyacentes, la teoría liberal republicana hace hincapié en las formas en que las instituciones y prácticas nacionales agregan esas demandas, transformándolas en política estatal. La variable clave del liberalismo republicano es el modo de representación política nacional, que determina qué preferencias sociales se privilegian institucionalmente. Cuando la representación política está sesgada a favor de grupos particularistas, éstos tienden a "capar" las instituciones gubernamentales y a emplearlas sólo para sus fines, trasladando sistemáticamente los costes y los riesgos a los demás. La política concreta de los gobiernos depende de los grupos nacionales que estén representados. La predicción resultante más sencilla es que la política está sesgada a favor de la coalición gobernante o de los grupos nacionales poderosos.

Una extensión más sofisticada de este razonamiento se centra en la búsqueda de rentas. Cuando los grupos particularistas pueden formular políticas sin aportar necesariamente beneficios a la sociedad en su conjunto, es probable que el resultado sea ineficaz, subóptimo e ineficaz.

59. Van Evera 1990.

60. La teoría realista, con sus supuestos de un Estado unitario y preferencias fijas, simplemente presume que cuanto mayor sea la riqueza y el poder de un Estado, menor será el coste marginal de desplegarlo, reduciendo así el poder a capacidades. La teoría liberal sugiere predicciones diferentes. Ambas son comprobables.

61. Véase Huth 1996; y Keeley 1996.

62. Véase Van Evera 1990, 14-16, 28-29; y Kaysen 1990, 53.

Aunque muchos argumentos liberales se refieren a la toma de las instituciones del Estado por parte de los administradores (gobernantes, ejércitos y burocracias), argumentos similares se aplican a los grupos sociales privilegiados que "capturan" el Estado, según el supuesto 2, o simplemente actúan independientemente de él. Si, siguiendo la hipótesis 1, la mayoría de los individuos y grupos de la sociedad, aunque adquisitivos, tienden también a ser reacios al riesgo (al menos cuando tienen algo que perder), cuanto más imparcial sea la gama de grupos nacionales representados, menos probable será que apoyen políticas que impongan altos costes netos o riesgos a una amplia gama de actores sociales. Así pues, el comportamiento agresivo -el recurso voluntario a una política exterior costosa o arriesgada- es más probable en los sistemas políticos no democráticos o inequalistas, donde los individuos privilegiados pueden repercutir fácilmente los costes sobre los demás⁶⁴.

Esto no implica, por supuesto, la existencia de una correspondencia uno a uno entre la amplitud de la representación nacional y la cooperación política o económica internacional, por dos razones. En primer lugar, en determinados casos, las preferencias de las élites pueden ser más convergentes que las populares. Si las preferencias comerciales o ideológicas son conflictivas, por ejemplo cuando prevalecen las preferencias hipernacionalistas o mercantilistas, una ampliación de la representación puede tener el efecto contrario, un punto sobre el que volveré más adelante. Las élites, como los líderes que construyeron el Concierto de Europa u otros acuerdos similares entre los líderes africanos actuales, se han atribuido a sus intereses convergentes para mantenerse en el cargo. En segundo lugar, el grado de parcialidad en la representación, y no la participación democrática per se, es el punto teóricamente crítico. La representación directa puede sobrerrepresentar intereses concentrados, organizados, a corto plazo o de otro modo arbitrariamente destacados. Existen condiciones predecibles en las que las élites gobernantes pueden tener un incentivo para representar las preferencias sociales a largo plazo de forma más imparcial que la opinión pública.⁶⁵

A pesar de estas posibles complejidades y advertencias, el liberalismo republicano genera predicciones parsimoniosas cuando las políticas conflictivas imponen costes y riesgos extremadamente altos a la mayoría de los individuos de la sociedad nacional. Con respecto a políticas extremas pero históricamente comunes como la guerra, el hambre y la autarquía radical, la representación justa tiende a inhibir el conflicto internacional. De este modo, la teoría liberal republicana ha ayudado a explicar fenómenos tan diversos como la "paz democrática", el antiimperialismo moderno y la cooperación comercial y monetaria internacional. Dada la plausibilidad *prima facie* del supuesto de que una guerra importante impone costes netos a la sociedad en su conjunto, no es sorprendente que el argumento liberal republicano más destacado se refiera a la "paz democrática", que un académico ha calificado como "lo más parecido que tenemos a una ley en las relaciones internacionales", una ley que se aplica tanto a las sociedades tribales como a los Estados modernos⁶⁶.

63. Ekelund y Tollison 1981.

64. Milgrom y Roberts 1990.

65. Véase Keohane y Milner 1996, 52-53; y Wooley 1992.

66. Levy 1988, 662.

67. Por analogía con Hirshleifer 1987.

A menudo se pasa por alto el corolario teórico de la teoría de la "paz democrática": una teoría liberal republicana de la guerra que hace hincapié en los líderes que aceptan riesgos anormales y en las coaliciones que buscan rentas. Numerosas pruebas demuestran que los agresores que han provocado las guerras de las grandes potencias modernas tienden a ser o bien personas que aceptan el riesgo en extremo, o bien personas capaces de aislarse de los costes de la guerra, o ambas cosas. La mayoría de los líderes que iniciaron guerras de grandes potencias en el siglo XX las perdieron; Adolf Hitler y Saddam Hussein, por ejemplo, iniciaron conflictos contra coaliciones mucho más poderosas que la suya.⁶⁸ En la misma línea, Jack Snyder ha profundizado recientemente en el análisis clásico de Hobson sobre la búsqueda de rentas del imperialismo—según el cual los militares, los inversores y comerciantes extranjeros poco exigentes, las élites políticas patriotas y otros que se benefician del imperialismo están especialmente bien situados para influir en la política— vinculando los resultados no representativos y extremos a las coaliciones de tala de árboles. En consonancia con este análisis, las consecuencias muy poco representativas de la democratización parcial, combinadas con la perturbación de la rápida industrialización y la socialización política incompleta, sugieren que los Estados en democratización, si están sujetos a estas influencias, pueden ser particularmente propensos a la guerra. Estas conclusiones pueden cuestionar algunas variantes de la ideología liberal, pero son coherentes con la teoría liberal.⁶⁹

El vínculo entre la agresión militar de las grandes potencias y los intereses de los grupos pequeños en los Estados no representativos no implica ni una beligerancia incesante por parte de los regímenes autocráticos ni un pacifismo incondicional por parte de los democráticos. El despotismo ilustrado o la agresión democrática siguen siendo posibles. La predicción liberal más precisa es, por tanto, que el poder despótico, al no estar limitado por la ley ni por las instituciones representativas, tiende a ser ejercido de forma más *arbitraria* por una gama más amplia de individuos, lo que conduce tanto a una gama más amplia de resultados esperados como a una media más conflictiva. No obstante, la teoría liberal predice que los Estados democráticos pueden provocar guerras preventivas en respuesta a amenazas directas o indirectas, contra Estados muy débiles sin grandes potencias aliadas, o en zonas periféricas en las que aún no se dan las condiciones jurídicas y políticas previas para el comercio y otras formas de relaciones transnacionales provechosas⁷⁰.

Los estudiosos también suelen pasar por alto los análogos precisos de la "paz democrática" en cuestiones de economía política. La explicación liberal de la persistencia de políticas comerciales antiliberales, como la protección, la inestabilidad monetaria y la subvención sectorial, cuando dichas políticas socavan manifiestamente el bienestar general de la población, es la presión de poderosos grupos nacionales.⁷¹ Así pues, desde el punto de vista liberal, la creación y el mantenimiento de regímenes que garanticen el libre comercio y la estabilidad monetaria no se deben principalmente a amenazas comunes a la seguridad nacional o a instituciones internacionales apropiadas, sino a la capacidad de los Estados para superar los conflictos distributivos nacionales de forma que apoyen la cooperación internacional. En última instancia, esto puede reflejar los beneficios económicos de hacerlo, como

sugiere la teoría liberal comercial, pero también puede verse decisivamente favorecido u obstaculizado por los sesgos de las instituciones representativas. Cuando estos sesgos favorecen a los grupos protegidos, y se considera que este tipo de tergiversación es endémica de las instituciones representativas, la cooperación internacional puede verse afectada.

68. Véase Kaysen 1990, 59; y Mueller 1991, 23-44.

69. Véanse Mansfield y Snyder 1995; Snyder 1991; y Van Evera 1990, 18, 20.

70. Hopkins 1980.

71. Para una visión general, véase Keohane y Milner 1996.