

La balsa de piedra

Revista de teoría y geoestrategia iberoamericana y mediterránea



La balsa de piedra, nº 4, julio-septiembre 2013, p. 2.

ISSN: 2255-047X

"La emergencia del campo interestatal"

"The emergency of interstate field"

Costán Sequeiros Bruna

(Real Instituto Elcano -España-; costansb@gmail.com)

Resumen: En el presente artículo expongo cómo la sociedad interestatal ha ido cambiando de modelo de organización tras la Segunda Guerra Mundial y, en especial, con la llegada de la globalización. Tomando la teoría de Pierre Bourdieu como punto de partida, mostraré cómo el campo de las relaciones interestatales se está independizando cada vez más de los campos políticos de cada uno de los Estados. Esto se debe a la aparición de nuevos tipos de actores en la esfera interestatal, pero también, al cambio de las reglas de funcionamiento interno de la misma, sus fuentes de legitimidad, los capitales que usa y los habitus que genera. Ilustraré el funcionamiento de cada aspecto del campo previo a esta nueva situación y el actual para resaltar con ello las diferencias y evoluciones que llevan a que la emergencia del nuevo modelo de gobernanza global sea el corolario de la suma de todos esos cambios. Finalmente, haré una breve descripción del campo resultante, con sus problemas, virtudes y configuración actuales.

Palabras clave: Gobernanza global, globalización, relaciones internacionales, campo, poder, estructura.

Abstract: In the present paper I show how the inter-state society has been changing its model of organization since the end of the Second World War, especially since the beginning of the globalization. Taking Pierre Bourdieu's theory as a starting point, I'll show how the field of interstate relations is becoming increasingly independent from the political fields of each State. This

is due to the emergence of new sorts of actors in the inter-state sphere, but also to changes in its own internal functioning, the sources of its legitimacy, the capitals it uses and the habitus it generates. I'll show how each aspect of the field used to work before this new situation came and how it does now to illustrate the differences and evolutions that lead to the emergence of the new global governance as the result of the sum of all those changes. Finally I'll make a brief description of the resulting field with its problems, virtues and configuration.

Keywords: Global governance, globalization, international relations, field, power, structure.

Atendiendo a la teoría de campos de Bourdieu (Bourdieu, P., 2008), el mundo social está dividido en una serie de esferas de acción, cada una con sus propias reglas, actores involucrados, relaciones de poder estructuradas, capitales en que se maneja ese poder, normas y *habitus* de funcionamiento. Así, estos campos se relacionan unos con otros, formando cadenas de vínculos que mantienen el conjunto del sistema unido, y que producen cambios y luchas entre ellos. Y es que los campos no son estáticos, sino que evolucionan con el tiempo debido a los cambios que se van produciendo en las sociedades, modificando sus características y las normas de los juegos de poder.

Una de las principales de estas modificaciones es la que se produce con la creciente complejización del mundo. A medida que este es cada vez más complicado, los campos se van volviendo más y más profundos y difíciles de abarcar, dando lugar a crecientes divisiones y especializaciones internas. Con el tiempo, estas llegan a tal punto que ambas partes del campo obedecen a lógicas diferentes y contienen actores distintos o que, al menos, actúan de modo diferente. Llegados a ese punto se puede considerar que el campo se ha escindido en dos aunque, como es obvio, se mantienen muchos lazos entre las dos partes.

En la actualidad, ese es el proceso en el que se encuentra inmerso el campo de las relaciones interestatales, que ha ido emancipándose del campo político de cada uno de los Estados que componen el mundo para constituirse cada vez más como un campo independiente por sí mismo. Para ilustrar este proceso, pues, voy a tratar de reconstruir sus estructuras tal y como eran antes de la Segunda Guerra Mundial y cómo son ahora, ilustrando con ello el proceso que el campo ha ido siguiendo y en el que todavía se encuentra inmerso ya que el proceso aún no está terminado.

Así, cuando en 1648 las potencias europeas se sentaron a firmar una paz entre ellas que pusiese fin a las guerras que asolaban el continente, lo que estaban haciendo era construir un nuevo modelo del mundo, de las relaciones entre los distintos Estados, de las formas de hacer la guerra y de convivir en la paz. Dio lugar a una continua vigilancia de unas potencias sobre las demás, que comenzaron a jugar a contrapesarse unas a otras para evitar que ninguna de ellas predominase. Este es el campo que, a partir de entonces, organizaría las relaciones entre Estados hasta su violento final en la Segunda Guerra Mundial. Esta supuso el colapso del orden de la Paz de Westphalia, demostrando lo sangrientamente inadecuado que era para mantener la paz. Así, en Yalta y Potsdam se pusieron las bases para un nuevo orden mundial, centrado ya no sólo en las soberanías estatales independientes, sino en la coordinación de la guerra y la paz por todos los agentes a la vez. Había nacido la ONU, y con ella el campo de las relaciones interestatales había cambiado para siempre.

A lo largo del presente texto iré mostrando cómo han ido evolucionando cada uno de los elementos centrales del campo entre estos dos periodos. El objetivo consiste en exponer e ilustrar cómo el modelo de organización interestatal antiguo se basaba en la inexistencia de un campo de relaciones propio, sino que era fruto de los Estados que lo componían y a menudo se consideraba una proyección exterior de las políticas y visiones interiores; sin embargo, tras 1945, el campo de las relaciones interestatales ha ido evolucionando a marchas forzadas, cambiando todas sus lógicas de funcionamiento interno: ha pasado cada vez más de un producto secundario de otro campo (el político estatal de cada uno de los países) a un campo independiente por sí mismo, con su propia lógica de juego diferente a la que existía con anterioridad.

Este proceso aún no se ha completado, sino que se encuentra a medio camino, y bien podría ocurrir que ante una simplificación del entorno o un retroceso de la globalización nos encontrásemos con que él mismo se cancelase y revirtiese. Pero, mientras no sea así, voy a tratar de mostrarlo tal como ha ido ocurriendo en sus distintas facetas, y apuntando los escollos y algunas posibles soluciones de cara a que si se completa lo haga de la forma más útil posible.

I. Actores

Si observásemos un mapa del mundo en 1648, mientras el polvo de la guerra se asienta, veríamos que en Europa existen una veintena de países; fuera del continente, quizás una decena más. En total, sobre unos treinta países se repartían parte del territorio mundial, quedando mucho del mismo fuera de cualquier organización política de esta clase. Desde luego, no eran muchos.

La forma estatal de cada uno de ellos estaba organizada en torno a la figura de Reyes y Emperadores. Es un poder que se transfería de padres a hijos, y que no respondía ante nadie salvo a sí mismo o a Dios. En torno a ellos se construyó una burocracia personalista, compuesta por aquellos que los gobernantes querían premiar por su lealtad, eficacia o porque los necesitasen. La victoria de Cromwell contra la monarquía británica fue una excepción a todo esto, y tras ella lentamente Gran Bretaña comenzó a avanzar hacia la democratización, un camino en el que posteriormente seguirían Francia, Estados Unidos, etc.

En el campo de las relaciones interestatales, los Estados lo eran todo. Ellos negociaban acuerdos comerciales y tratados de guerra y paz, discutían alianzas y se vigilaban mutuamente para establecer equilibrios de poder que evitasen la emergencia de una potencia que los dominase a todos. Y ello todo lo hacían de acuerdo a sus propios intereses, pues no existía nadie que los pudiese limitar más allá de la influencia política del Papado (en el caso de los Estados católicos).

Aunque a partir de 1815, con la creación de la Comisión Central para la Navegación del Rin, comenzaron a aparecer las primeras organizaciones interestatales, estas eran en realidad apéndices de los Estados que las componían. Así, eran eminentemente de carácter técnico o tecnológico (como la Unión Telegráfica de 1865) y en todo lo político carecían de poder e independencia. El único intento de cambiar esto fue la malograda Sociedad de Naciones, de 1919, que por estar inserta en un campo exclusivamente estatal fue completamente incapaz de cumplir con su misión y evitar la Segunda Guerra Mundial.

Por todo esto, si tomamos la tipología de Cooper (Cooper, R. 2004), podríamos decir que Westphalia marcó el momento en que los Estados pasaron de la fase premoderna, a la moderna,

estableciéndose los elementos centrales de los mismos como la soberanía estatal, el derecho al uso exclusivo de la fuerza, la unificación interna, etc.

Si avanzamos el reloj a toda velocidad hasta el siglo XXI, veremos como se producen numerosas transformaciones. La dismantelación de los imperios coloniales ha dejado un mundo muy distinto al que existía tras la Paz de Westphalia. Así, frente a la treintena de países que había entonces, la ONU cuenta ahora con 192 Estados miembros reconocidos por la sociedad interestatal, a los cuales habría que sumar los casos conflictivos de estados reconocidos solo por parte de la misma (como Osetia del Sur, o Taiwan). Pero no sólo son más los Estados que existen, sino que además ocupan todo el globo. Allá donde antes existían numerosos espacios no organizados como países de ninguna clase, ahora han sido parcelados y se les ha aplicado el modelo de Estado aunque no estuviesen listos para ello (como el Congo, o Afganistán).

A mayores, la mayoría de los reyes se han convertido en figuras decorativas y de representación de sus países, y el funcionamiento de los Estados ha pasado a ser democrático. Incluso los numerosos países que están gobernados por distintos tipos de modelos dictatoriales o de partido único siguen reclamando para sí mismos el nombre de democracias (como la República Popular Democrática de Corea), realizan elecciones ficticias o elecciones con graves problemas de fraude electoral (como las últimas elecciones en Rusia), todo ello para mantener las apariencias porque se considera ya a la democracia como el único modelo legítimo de gobierno; y allá donde esta no existe, la demanda de su aparición crece, como muestra la Primavera Árabe que comenzó en 2011.

Pero probablemente la mayor transformación no sea la proliferación de Estados y la extensión democrática (pese a su vital impacto) sino a la irrupción de otro tipo de actores en la escena interestatal. Así, la ONU se convierte en un actor principal, que no sólo no es un Estado en ninguna forma ni es democrático, sino que se trata de una organización independiente (hasta cierto punto) con una capacidad relativa para ordenar la esfera interestatal a su alrededor. Aún cuando el tiempo ha demostrado que es insuficiente para la misión que se le ha encomendado, y fue completamente ineficaz durante la Guerra Fría debido al veto de las potencias (y en numerosas ocasiones posteriormente por lo mismo, hasta juntar un total de 263 ocasiones hasta 2007 según están recogidas por Torres Cazorla, M. I., 2008: 67-82), sentó las bases para la construcción de un orden interestatal diferente al abrir la puerta para otros actores que siguieron. Surgen así instituciones como el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Corte Penal Internacional, etc. Multitud de organizaciones interestatales aparecieron, y tras ellas los bloques regionales como la Unión Europea o ASEAN, o los regímenes interestatales como el G-20. Todos ellos pasan a compartir el campo interestatal con los Estados, a interactuar con ellos y a presionarlos en múltiples direcciones.

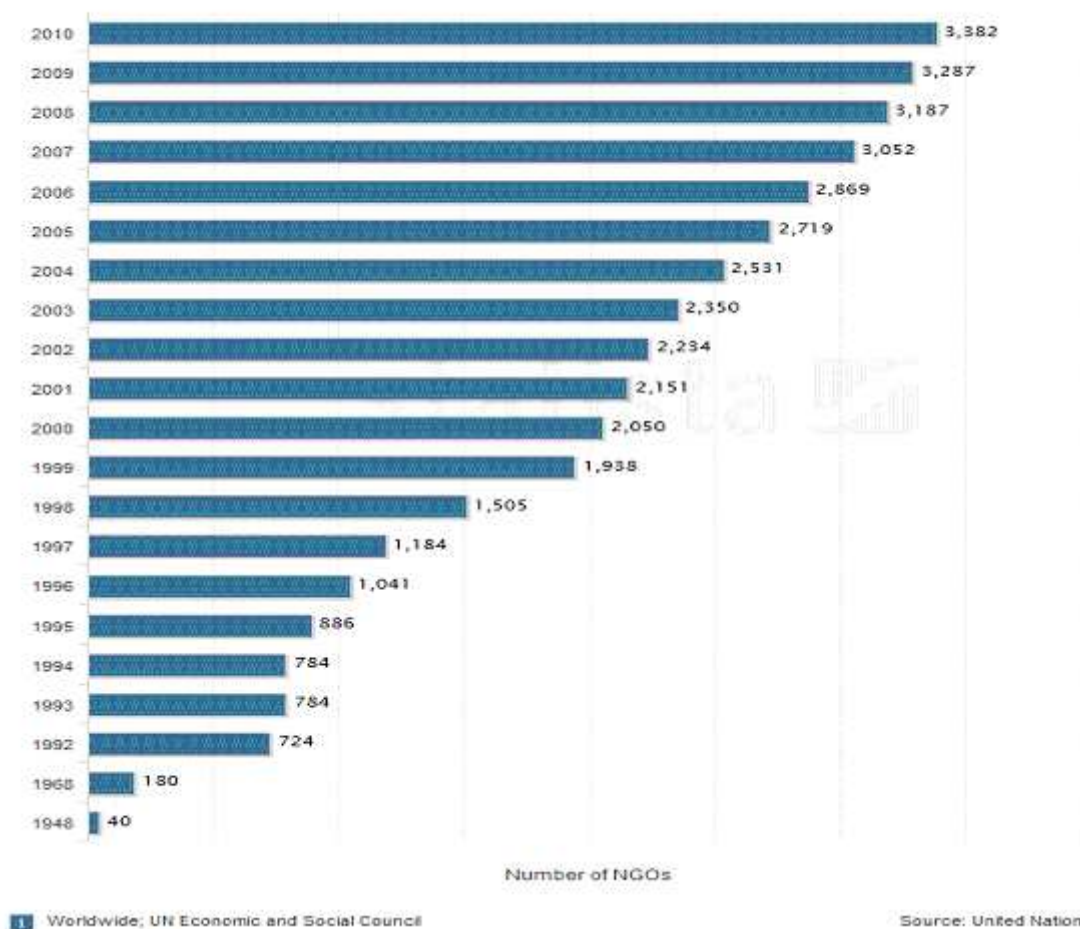
Posteriormente, con el auge de la globalización, los medios de comunicación, la democracia y las sociedades del bienestar, el campo interestatal se va a abrir aún más con la irrupción de la sociedad civil interestatal (Keane, J. 2008; Ortega Carcelén, M. 2006: 98; Castells, M. 2005; Young, O. R. 1998: 8). Así, especialmente a partir de 1989, ONGs de todo tipo van a competir por la atención de los Estados y las organizaciones interestatales, a tratar de modificar las agendas y a concienciar a una sociedad civil global que lentamente se va dando cuenta no sólo de que es global, sino de que le interesa intervenir en lo que ocurre en todo el mundo porque todo está vinculado. Green Peace, Amnistía Internacional, UNICEF,... pero también Nike, General Motors, la Iglesia Católica, CNN, etc. Todos ellos pasan a compartir el campo interestatal en la medida de sus capacidades e intereses, tratando de influir en las decisiones que

se toman. Y junto a ellos, actores menos estructurados como los movimientos sociales globales (como el mal llamado movimiento antiglobalización, o el movimiento feminista global) pasan a luchar por configurar las identidades de los ciudadanos globales y a concienciarles de sus propias visiones de la realidad.

Esta sociedad civil mundial ha ido ganando poder y fuerza con el tiempo para defender sus intereses globalmente, como muestran las acciones de Green Peace a lo largo de todo el globo, las contra-cumbres del “movimiento antiglobalización” en oposición a las cumbres del G-20, las vastas redes descentralizadas de producción de bienes que cada empresa transestatal genera para abaratar costes, o las actividades de grupos de *hacktivistas* anónimos a través de Internet.

Como muestra de este cambio, el siguiente gráfico (obtenido de <http://www.statista.com/statistics/158268/changes-in-the-number-of-ngos-worldwide-since-1948/>, accedido el 20 de Mayo de 2012) muestra el incremento de número de ONGs con status consultivo en el ECOSOC y su progresión. Esto no sólo ilustra su creciente cantidad, sino también el mayor grado de acceso que estas organizaciones están teniendo en el interior del campo interestatal:

Changes in the number of non-governmental organizations (NGOs) with consultative status with ECOSOC * 1948 to 2010



Todo esto no implica que los países hayan perdido su poder, pues siguen siendo los actores centrales del campo interestatal en la actualidad. Así, ellos tienen el poder para firmar acuerdos interestatales, son las principales voces en las negociaciones de asuntos globales, etc. Pero sí

obligó a que redefiniesen sus formas de actuar. Ahora los acuerdos entre Estados, que habían sido el cimientamiento de las relaciones anteriores, dieron paso a vastos conjuntos de normativas de un derecho interestatal cada vez mayor y más extenso, que fue dotado por primera vez de conjuntos de normas universales (como la Declaración Universal de los Derechos Humanos), así como de instituciones que velen por el cumplimiento de esas normas (como la Corte Penal Internacional). Y se vieron introducidos en una red de relaciones que buscaba condicionar y asesorar sus decisiones, en la defensa de muy diferentes intereses, siendo ellos normalmente los árbitros finales.

II. Capitales

Retrocedemos de nuevo en el reloj para analizar la siguiente dimensión. Todo campo es un lugar de conflicto y de lucha por las posiciones predominantes en el poder, y esta lucha se basa en el uso estratégico de los capitales propios de ese campo.

Tras la paz de Westphalia, los Estados europeos van a competir por ser la hegemonía planetaria mediante el comercio, la exploración y la diplomacia. Pero, sobretodo, lo harán mediante la guerra: guerras coloniales, de conquista y, finalmente, las dos Guerras Mundiales que cubrieron de sangre la primera mitad del siglo XX. Por tanto, es un mundo donde el principal capital que determina la posición de un Estado respecto a los demás es el de la fuerza militar. No implica que la economía o la cultura no fueran importantes, que lo eran, pero palidecían a la hora de determinar los conflictos de poder si se los compara con el simple recuento de cañones y barcos de guerra. Es, por tanto, un mundo donde el argumento principal a la hora de explicar las posiciones de poder viene determinado por el *hard power*.

Sin embargo, con el paso de los siglos, la aparición de la Revolución Industrial y la mejora de los medios de comunicación, el *hard power* vio crecer en poder la influencia de la economía. Pero no fue hasta la emergencia del nuevo modelo de campo, con la aparición de la ONU, que esto se vio trastocado por completo. Así, ante la emergencia de organizaciones interestatales capaces de dictar normas y buscar nuevos modelos de consenso y cooperación, creció en importancia el *soft power* (Nye, J. S. 2004: 31) que permite configurar una red de relaciones muy vasta de forma ventajosa para los distintos actores. Así, surge la importancia central de la diplomacia, la capacidad de enmarcar la interpretación de las diferentes cuestiones, o de atraer a otros hacia la posición de uno.

Una de las principales razones del ascenso del *soft-power* es que se trata de un poder cuyo uso resulta más barato en términos económicos: sólo en Irak, el coste de la operación según el Center for American Progress (2011) ha sido de 806 mil millones de dólares y de 422 a 717 mil millones más para atender a los veteranos; pero también en términos de legitimidad, ya que las sociedades civiles modernas se inclinan cada vez más hacia el pacifismo y consideran que la guerra sólo puede o debe ser empleada en las situaciones en que no queda otra salida. Relacionado con esto se encuentra el hecho de que las poblaciones cada vez están menos dispuestas a ver morir a sus soldados, como muestra el hecho de que George Bush prohibiese en 2003 que se tomasen fotografías para la prensa de la llegada de los ataúdes de soldados a las bases americanas. El desarrollo de la guerra por medio de drones es quizás la mejor demostración de este temor.

Junto a esto se encuentra el hecho de que el *hard-power* se ha vuelto ineficaz a la hora de resolver los conflictos entre las grandes potencias debido a la aparición de la bomba atómica y la

doctrina de la destrucción mutua asegurada desarrollada durante la Guerra Fría. Y por tanto hace falta otro poder, el *soft*, que permita articular los conflictos actuales entre potencias.

Pero, más allá de eso, cada vez más está resultando ser una herramienta de política interestatal de primer orden, con mucha capacidad para conseguir los resultados deseados. El éxito de las complicadísimas transiciones de los países de Europa del Este desde el modelo comunista a las democracias capitalistas fue logrado en gran medida por la promesa de entrar en la Unión Europea.

Incluso cuando han ocurrido acciones unilaterales como la invasión de Irak por parte de Estados Unidos y su coalición en 2003, el *soft-power* sigue siendo central a la hora de manejar la crisis diplomática en la ONU, los esfuerzos de reconstrucción, la aceptación de las poblaciones tanto de invasores como de invadidos, etc; el caso del conflicto de Libia es otro buen ejemplo de esto, donde a los bombardeos estratégicos se unieron numerosas acciones encaminadas a dotar de legitimidad interestatal y capacidad de acción a los rebeldes (por ejemplo, mediante su reconocimiento como gobierno legítimo por la comunidad interestatal), y a quitarle margen de maniobra y legitimidad al régimen de Gadaffi (por ejemplo, bloqueando sus cuentas bancarias en el exterior). Por ello, el *soft-power* actúa en ocasiones como limitador, y en otras como potenciador del *hard-power* (Nye, J. S. 2004: 27), ya que ambos son dos caras de una misma moneda.

Esto ha llevado a una redefinición del poder, que deja de organizarse en base a los medios que usa (militares, económicos, convencimiento), para basarse en formas de uso: coacción, poder institucional, estructural y productivo (Barnett, M. y Duvall, R. 2005). Así, nos encontramos con que el *hard power* sólo sirve para el poder coactivo y, en muy menor medida, para el estructural; mientras que el *soft power* es válido en los cuatro ámbitos y es central en el poder productivo (la capacidad de construir opiniones, voluntades e identidades) y en la posibilidad de amoldar las instituciones a las necesidades que cada actor tiene de ellas.

Este cambio de capital es una de las principales razones que ha llevado a la aparición de los nuevos actores que mostré en la sección anterior. Las ONGs, las empresas transnacionales, los movimientos sociales y las religiones carecen de ejércitos propios, y basan su capacidad de influencia en el campo interestatal en un uso estratégico de los distintos tipos de *soft power*. Así, las empresas presionan con el poder económico, los movimientos sociales se basan en la construcción de identidades y voluntades, y las ONGs tratan de usar las identidades para condicionar a los actores por medio de presión institucional o sobre su legitimidad.

Por todo esto, y dado que el poder es inevitablemente dependiente del contexto en el que está inscrito (Nye, J. S. 2004: 2) y del campo en el que debe emplearse, importan más la capacidad de decisión y modificación dentro de las instituciones que la cantidad de misiles que un país tenga en su arsenal, como han demostrado las transiciones democráticas de los países de Europa del Este en su camino hacia la inclusión en la Unión Europea, especialmente si los comparamos con intentos de “democratización” por la fuerza como el de Irak.

Dentro de lo que a capitales se refiere, hay una importante limitación a la emergencia del campo interestatal, que todavía lo mantiene atado al campo de la política estatal: la falta de financiación. Las organizaciones interestatales, los regímenes y demás precisan de una fuente de ingresos estable y suficientemente grande como para poder cubrir las necesidades que tengan para llevar adelante sus misiones, pero carecen en su mayor parte de ingresos directos (siendo la

Unión Europea la principal excepción). La mayor parte de los ingresos depende de transferencias desde los Estados, que dependen a su vez de las cuotas de poder que los mismos tengan en las organizaciones, los acuerdos establecidos, etc.

Esto limita la capacidad que las organizaciones tienen para llevar adelante sus misiones, e incluso ha llevado a que varias de ellas sean ineficaces en mayor o menor medida. Por ello, numerosas organizaciones globales (especialmente la ONU y las ONGs globales) han recurrido a la propia sociedad civil para que las financie en sus diferentes proyectos, por medio de donaciones. Esto ha llevado a una creciente relación entre estos ámbitos que refuerza la legitimidad de esas organizaciones, pero que aún no se haya suficientemente desarrollado como para poder suplir las deficiencias estructurales que tiene el campo interestatal a la hora de financiar muchas de las organizaciones que en él existen. Un ejemplo claro de esto lo tenemos en UNICEF, que no recibe presupuesto por parte de la ONU sino que se financia completamente por medio de donaciones de Estados, pero también de organizaciones, de individuos, etc. así como por medio de fondos de inversión: 2,4 mil millones de dólares los 11,7 mil millones del presupuesto del bienio 2012-2013 vendrán de fondos de inversión, siendo el resto las donaciones. El peso de los actores no estatales es inmenso. Por ejemplo, de los 577 millones de dólares del presupuesto de UNICEF United States Fund, 132,25 vinieron de los Estados Unidos, el resto provinieron de organizaciones e individuos así como de las propias actividades de la organización (UNICEF, 2011: 15).

III. Poder y soberanía

El resultado de los conflictos por el poder durante la era posterior a Westphalia fue siempre un equilibrio inestable de potencias que buscaban mantener a las más grandes controladas. Era un modelo de una clara multipolaridad, pues numerosos Estados tenían una influencia muy notable en los asuntos del mundo. Sin embargo, estaba siempre ensombrecida por la existencia uno o dos grandes Imperios en cada momento, capaces de condicionar con sus acciones el destino del conjunto. Aunque no eran suficientemente poderosos para condicionar el mundo global, su influencia era tan vasta que podríamos hablar de una hegemonía clara de unos sobre otros, eventualmente perdida y sustituida por otro Imperio en alza. La Gran Bretaña victoriana, o la Francia de Napoleón fueron buenos ejemplos de esto.

Además, en este modelo de relaciones tan basado en la confrontación y vigilancia, los Estados se consideraban a sí mismos soberanos e independientes. Desde que Bodino en “Los Seis Libros de la República” (1576) creó la idea de soberanía, este precepto fue ganando en importancia hasta convertirse en uno de los pilares fundamentales del orden posterior a la Paz de Westphalia. Los Estados eran así independientes entre sí, y libres de manejar sus asuntos internos como mejor considerasen. Al menos sobre el papel. La realidad era que a menudo, los más fuertes intervenían en los asuntos de los más débiles, lo cual condujo a conflictos armados, invasiones y demás enfrentamientos bélicos de mayor o menor intensidad.

Pero el avance del reloj nos ha llevado a pasar de este modelo de multipolaridad ficticia o hegemonías sucesivas a un modelo de bipolaridad clara primero (la Guerra Fría, que fue la inestabilidad más estable de la historia) y, con la caída del Muro de Berlín, a un modelo de una unipolaridad clara a favor de Estados Unidos. Sin embargo, parece que esta, la única a nivel mundial que ha habido en la historia, se está desvaneciendo rápidamente.

En su lugar, lo que se ve surgir en el horizonte es un modelo de una multipolaridad más real, donde una serie de Estados y organizaciones regionales e interestatales puedan manejar los asuntos globales en base a los intereses de todos. Con esto no quiero decir que todos los actores tengan la misma capacidad y poder, ni mucho menos, pues los diferenciales en poder tanto *hard* como *soft* que existen entre los países son inmensos: según el SIPRI, sólo en gasto militar Estados Unidos invirtió en 2011 689.591 millones de dólares de 2010, frente a China que, contando con la misma moneda, estiman que invirtió 129.272, lo cual hace que la inversión americana sea 5,33 veces la china que es la segunda más alta.

Lo que sí sucede es que, debido a la emergencia de normas y leyes interestatales, así como organizaciones con reglamentos y el peso de la sociedad civil, los grandes Estados se han vuelto cada vez más incapaces de imponerse por sí mismos aún cuando su peso sea mucho mayor. El caso de la invasión americana de Irak bajo gobierno de George Bush hijo, contraviniendo el dictamen de la ONU es claro en este sentido, no porque no ocurriese (Estados Unidos hizo valer ahí su posición de superioridad e ignoró a la organización al lanzarse al ataque) sino porque el inmenso coste que ha tenido en términos económicos, militares, de legitimidad, etc. ha hecho que no sólo fracasase con el paso de los años, sino que llevó a que la política exterior americana posterior desarrollada por Obama haya sido de corte completamente opuesto, buscando la aceptación y la implicación de todos los demás miembros del orden interestatal, como mostró la intervención en Libia, o la actual parálisis en torno a Siria.

Una de las principales razones del establecimiento de esta multipolaridad es el ascenso de nuevas potencias por medios no de oposición directa, sino de sumarse al modelo. El ascenso pacífico de China y el resto de los países del BRICS es claro ejemplo de esto. Según *The Economist* (http://www.economist.com/blogs/dailychart/2010/12/save_date), el PIB de China alcanzará a Estados Unidos en 2018, una fecha que a lo largo de los años de estudio se ha ido siempre acercando cada vez más debido al mayor crecimiento chino del esperado y a la recesión en el país americano. Esto demuestra la creciente influencia de cada vez más países en el ámbito económico, pero podríamos extender lo mismo a otros campos como la política o la cultura. Estas potencias no están demandando un cambio en el sistema interestatal, sino que están solicitando un mayor peso en las instituciones de toma de decisión dentro del mismo.

Esto está íntimamente vinculado a otra de las principales transformaciones del campo interestatal: el final de la soberanía estatal. Aunque hoy día continúa siendo el pilar que articula el ordenamiento jurídico de la sociedad interestatal, esta es cada vez menos real. Los Estados no sólo continúan injiriendo en los demás que le rodean activamente como ocurría en el pasado (como es el caso de la comunidad interestatal y sus intervenciones en Siria), sino que nos encontramos con que cada vez más, algunos Estados están cediendo soberanía a otras instancias distintas a ellos mismos. El caso de los países miembros de la Unión Europea es claro en este sentido, ya que la misma construcción de la UE es un proceso de transferencia de soberanía desde las instancias estatales a las comunes: la moneda, las aduanas... Se produce así la emergencia de lo que Cooper (2004) ha bautizado como los Estados postmodernos, que se basan precisamente en la cesión de soberanía para construir algo en común, en lugar de la oposición y diferenciación propia de los Estados modernos atrincherados en sus soberanías específicas. Buscan así el establecimiento de modelos de colaboración que permita avanzar al conjunto a la vez, en lugar de buscar la confrontación de unos contra otros para ser los más importantes (aunque, obviamente, la colaboración no quita que exista también competencia). Este modelo se ve además reforzado por la extensión del *soft power* y lo refuerza, ya que la aparición de modelos alternativos de actuación, así como las reglas globales del juego, son muy

favorables para construir modelos donde los actores ceden parte de su soberanía a cambio de moverse con mayor fuerza y soltura dentro de ese campo global como grupo.

A esto hay que añadir que los países han dejado de ser funcionalmente independientes entre sí. El auge de la globalización, el establecimiento de las grandes redes interestatales de comercio, información, tecnología, etc. (Castells, M. 1996) ha llevado a la desaparición de esa independencia y su sustitución por una interdependencia creciente. Los Estados se necesitan unos a otros porque cada vez más los problemas son globales (como el cambio climático), la economía lo es (como el mercado financiero), los movimientos sociales también lo son (como el Foro Internacional de Porto Alegre) e incluso las mismas identidades de los individuos se crean cada vez más de modo global (fruto de cine, música, intercambios culturales, ideologías, etc.).

Y esta es una interdependencia no bilateral, simplemente entre dos actores, sino que se transforma en una vasta red de relaciones cruzadas donde cada uno de los agentes implicados tienen una larga lista de otros agentes con los que están íntimamente vinculados, los cuales a su vez están atados a otros muchos, en una cadena sin fin que abarca la mayor parte del globo (siempre hay zonas, en Asia y África sobretodo, donde la globalización aún es menor). Esto lleva a la generación de “efectos mariposa” (Keane, J. 2008: 95), hechos que comienzan en una parte del mundo y acaban generando vastas cadenas de causas-consecuencias que tienen un enorme impacto en toda la sociedad mundial (muestra de ello es, por ejemplo, cómo la Primavera Árabe se ha extendido desde Túnez al resto del mundo musulmán, a Grecia y España, a toda Europa y posteriormente a todo el mundo a lo largo del 2011).

Esto potencia el *soft-power*, ya que se espera cada vez más interacciones en actores. Si aplicamos la teoría de juegos, lo que esta nos muestra es que cuando introducimos el factor de repetición de los juegos una vez tras otra de modo indefinido, aparecen nuevas estrategias de colaboración como Equilibrios de Nash válidos (mixtos o puros), a menudo siendo mejores que los que se podrían alcanzar con juegos que no se van a repetir (por ejemplo, mediante la técnica del *grim trigger* o la amenaza de que si el otro no escoge lo más óptimo para ambos, recurrirán a partir de entonces a estrategias que beneficien únicamente a ellos mismos y, por tanto, ambos salgan perdiendo). Por ello, la cooperación se vuelve más potente a medida que los juegos de interacciones entre estados se hacen más densos y complejos, reforzando la necesidad de desarrollo del *soft-power* que permita buscar y negociar esos equilibrios más favorables.

Sin embargo, el principio de soberanía estatal no ha sido abandonado, y continúa actuando como uno de los principios básicos de las relaciones interestatales, así como uno de los pilares fuertes de la legislación interestatal y de las organizaciones de este campo. Aunque la soberanía sea cada vez más porosa a las intervenciones exteriores, continúa actuando como uno de los principales frenos ante la emergencia de un campo interestatal independiente de los campos políticos de cada uno de los Estados, así como de un importante limitador de la eficacia de las organizaciones que en él actúan. Esto se debe a que, en última instancia, fuera de los ámbitos postmodernos que describe Cooper, nos encontremos con que los Estados deben aceptar y ratificar los acuerdos (lo cual depende de sus conflictos de poder e intereses internos, completamente distintos a los existentes en el campo interestatal), lo que ha limitado enormemente la capacidad de la sociedad interestatal para tratar problemas como el cambio climático (debido a la no ratificación del Protocolo de Kyoto, por ejemplo, por países clave como Estados Unidos), la lucha contra las minas terrestres, etc.

Además, nos encontramos con que la soberanía estatal actúa como limitadora también de la propia independencia de las organizaciones interestatales, que son así atadas todavía por los poderes de los Estados que las conforman. Esto limita su capacidad para actuar como mediadoras y buscar soluciones a los problemas globales que deberían tratar. Obviamente, no se busca que todo actor interestatal sea completamente independiente, los regímenes como el G-20 deben servir como elementos de relación entre Estados o de coordinación de los mismos. Pero las organizaciones interestatales sí deberían tener la mayor independencia posible de modo que puedan llevar adelante las misiones que se les encomiendan de la mejor manera que sean capaces, y tratando de resistir a las presiones de los actores involucrados. Trágicamente, esto no es así en la mayoría de los casos, como muestra la preponderancia del Consejo de Seguridad por encima del Secretario General en la ONU; especialmente si se lo compara con organizaciones más independientes, como los tribunales interestatales y sus magistrados.

A mayores, nos encontramos con que tras la soberanía se encuentran atrincheradas las diversas respuestas localistas, que van desde los nacionalismos estatales clásicos a los aislacionismos, con todos los puntos intermedios incluidos. Así, a menudo, la respuesta a la globalización no está siendo mejorar la misma, sino simplemente tratar de cercenarla, limitarla, y regresar a un modelo anterior centrado en los Estados y sus campos políticos internos. Así, los discursos xenófobos de la extrema derecha, los populistas y nacionalistas son a menudo los primeros defensores del Estado soberano frente a la globalización que rechazan, inconscientes (voluntariamente o no) de que esta es un proceso que va más allá de los países y que avanza o no independientemente de cada uno de ellos. La campaña electoral francesa de esta primavera de 2012 ha sido un muy buen ejemplo de este localismo, ya que el debate de todas las posiciones políticas se basó enormemente en lo que atañe a Francia y no a su lugar en el mundo; o también el buen resultado de la extrema derecha en Grecia este mismo año ilustra esto.

En respuesta, es necesario que se desarrolle un nuevo modelo de soberanía que no sólo se base en ponerla en común con los demás, sino en la responsabilidad. Los Estados deben usar con responsabilidad su soberanía de modo que minimicen el daño y perjuicio que causan fuera de sus fronteras, de modo que se facilite y fomente la cooperación. Esta lucha contra las externalidades debe complementarse con diferentes métodos que permitan limitar la aparición de *free-riders*, de modo que todos los países estén implicados en el funcionamiento más adecuado del mundo.

IV. Las nuevas reglas del juego

Cuando las potencias europeas se sentaron a reordenar el mundo en Westphalia, construyeron un sistema que se basaba enormemente en la ausencia de reglas de juego establecidas. Había algunas más o menos reconocidas, como la soberanía y la guerra justa, y había otras que sin ser reglas actuaban como tales: el honor, el prestigio, el valor de los juramentos y la palabra dada, etc. Sin embargo, más allá de eso, el sistema carecía de un reglamento claro, y desde luego no tenía a nadie que velase por su integridad ni poseían el rango de leyes interestatales. Así, cuando la escuela realista de estudio de las relaciones interestatales habla de la anarquía en el sistema, del todos contra todos, etc. describe de modo muy acertado el modelo que imperó desde 1648 en adelante.

Sin embargo, la emergencia de los nuevos actores en el campo interestatal ha cambiado eso de un modo claro y definitivo. Se ha pasado de acuerdos bilaterales a la construcción de todo un orden interestatal que funcione de modo sistemático, con su reglamentación, sus actores

legitimados para intervenir, sus procesos y sus guardianes. Así, se extendió un derecho interestatal que gobierna las acciones de los Estados en el ámbito común y que, a menudo, incluso modifica o gobierna las acciones dentro de los países. El más importante de estos es la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que aunque sea el más vago y más difícil de articular, goza de tal legitimidad que casi se considera un deber interestatal el intervenir en su defensa cuando han sido flagrantemente violados, y a menudo se considera un grave fracaso y vergüenza el no haber intervenido cuando hizo falta, como en el caso del genocidio en Ruanda en 1994, ante el cual los Estados Unidos se disculparon públicamente (pasados los años) por haber permanecido al margen.

Junto a estos códigos, se establecen cada vez más instituciones que velen por su cumplimiento con distintos mecanismos. Desde los mecanismos de presión económica y de pertenencia a la organización que existen en el interior del FMI o de la OMC, a los propios tribunales interestatales encargados de velar por la legalidad. Estas Cortes interestatales están cada vez obteniendo una mayor independencia y legitimidad y, aunque a menudo adolecen de falta de presupuestos, han sido capaces de enjuiciar a varios genocidas (como ha hecho el Tribunal Penal Internacional Para la Ex-Yugoslavia) o incluso actuar como mediadores y última palabra cuando los Estados han acudido a ellos en busca de decisiones finales en el campo interestatal (por ejemplo, en el caso de la disputa sobre las fronteras marítimas entre Chile y Perú, llevada ante la Corte Penal Internacional en 2008). En total, desde su creación hace una década, la Corte ha visto un total de 15 casos y 7 situaciones, pese a los esfuerzos de numerosos países importantes por debilitarla (como China, Rusia, India, Israel, etc. que no la firmaron, pero sobretodo Estados Unidos que no sólo no la ha firmado sino que con la American Servicemembers' Protection Act, del 2 de Agosto de 2002 ha actuado claramente en contra de la Corte al negarle cualquier derecho a enjuiciar a sus propias tropas y otras medidas).

La enorme importancia que van cobrando las organizaciones interestatales ha hecho, sin embargo, que a menudo sus propios reglamentos internos las debiliten. Esto se debe a que los Estados no quieren cederles el poder que les haría falta para funcionar, de modo que incluyen distintos elementos que les permita salvaguardar sus propios "intereses estatales". El principal de estos, y el más perjudicial, es el mecanismo del veto. La idea de base es buena: tratar que la comunidad interestatal actúe siempre por consenso; pero el veto, en realidad, lo que hace es introducir varios ejes de inoperatividad.

El primero, y más obvio, se trata de que a menudo es simplemente imposible poner de acuerdo a todos los actores de la sociedad interestatal que componen una organización concreta, ya que sus intereses son opuestos. E, incluso cuando es posible, el derecho a veto lo que fuerza es a que se tome como decisión el denominador común, que normalmente se encuentra muy por debajo de la clase de medidas que realmente serían necesarias (es el caso del conflicto de Siria, por ejemplo, donde lo máximo que la comunidad interestatal ha logrado ha sido emitir "condenas" de las matanzas, pero no ninguna medida concreta). A mayores, el veto introduce otro eje que se basa en el chantaje y la dominación, ya que uno es capaz de detener todo el proceso por mucho que los otros quieran avanzar. Esto da una posición de injusta fuerza a uno de los actores comparado con todo el resto, y ha sido la razón de la existencia de muchas de las excepciones dentro de las organizaciones interestatales (como el hecho, por ejemplo, de que Irlanda tenga un Comisario garantizado pase lo que pase, ya que sino no se conseguía que aprobase el Tratado de Lisboa).

Así pues, en conjunto, aunque el campo interestatal está ganando en independencia con respecto al campo de las políticas estatales que existía con anterioridad, las reglas del juego todavía adolecen de dificultades que lastran su efectividad a la hora de convertirse en el motor de tomas de decisiones interestatales que debería ser. Esto se debe a que la soberanía y el principio de unanimidad dificultan la toma de decisiones y hacen que esta dependa de múltiples acuerdos a numerosas bandas, los cuales siempre son complicados.

En respuesta a todo ello, es necesario que el campo de las relaciones interestatales se abra a una mayor democratización, de modo que pueda aumentar su legitimidad y, con ello, poder definir unas reglas del juego más independientes. Para esto es necesario que la sociedad civil global tenga un mayor grado de decisión sobre las grandes instituciones interestatales, que actualmente se encuentran completamente fuera de su campo de acción al ser sus cargos elegidos directamente por los representantes de los Estados y sin intervención ciudadana.

V. Habitus

Caracterizar la forma en que se llevaban a cabo las prácticas en las relaciones interestatales del primer periodo es necesariamente hablar de la delegación. Debido a la falta de medios de comunicación adecuados y las largas distancias que separaban muchos de los puntos de los grandes imperios coloniales que se estaban formando, la única forma de manejar la situación era por medio de enviados que representaban a los monarcas de forma más o menos permanente en los distintos territorios. Así, se popularizaron y extendieron las figuras de virreyes, embajadores y demás formas de delegación e intermediación. Junto a esto, en los grandes momentos se producían las reuniones de los poderosos (bodas reales, la firma de tratados especialmente importantes, exposiciones universales, etc.) en las cuales los propios gobernantes tenían ocasión de encontrarse cara a cara, conocerse y discutir brevemente antes de que cada uno regresase a su Reino con el paso de unos días.

Por esto, las relaciones interestatales de la época generaron un modelo básicamente personalista, donde la clave que explicaba las relaciones entre Estados a menudo era la relación entre sus gobernantes, o las de sus embajadores con los gobernantes. El intercambio de favores y regalos eran unos elementos muy importantes en esto, no sólo porque mostraban el poder pecuniario del que regalaba de cara a establecer su status (Veblen, T. 2004) sino porque servía para ganarse el favor y la simpatía del gobernante y, con ello, el acceso y la facilidad a la hora de negociar con él.

Toda esta dinámica tan personalista también incidía en el hecho de que en la mayor parte de los casos primaban más los intereses de cada uno de los participantes que los del Estado que representaban o incluso sus monarcas. Así, cada uno trataba de asegurarse las mayores ventajas personales posibles que se podían obtener al servir en cortes lejanas, e incluso los monarcas anteponían sus propios intereses a los del país que gobernaban.

Sin embargo, si avanzamos el reloj, vemos que la Crisis de los Misiles de Cuba, en 1962, marca uno de los puntos clave del cambio en los *habitus* de las relaciones interestatales, ya que es a raíz de esta crisis que se crea el famoso teléfono rojo entre Moscú y Washington. A partir de entonces, el papel de las embajadas va a ir transformándose lentamente en un papel de manejo de la burocracia relacionada con el país (visados, defensa de los ciudadanos en el extranjero, etc.), y en su lugar la diplomacia se va a basar cada vez más en el encuentro de los núcleos duros del poder de cada uno de los Estados.

Así, a la facilidad de comunicación por los medios actuales (teléfono, internet, etc.) se le une la cada vez más amplia profusión de cumbres y encuentros de las grandes instituciones interestatales (G-20, Consejo Europeo, etc.). A estas reuniones no sólo acuden representantes del poder (que, en lugar de embajadores, normalmente son ya los Ministros encargados directamente de la cartera correspondiente) sino que los propios mandatarios se desplazan a ellas y traban un conocimiento mutuo y discusiones directas con mayor frecuencia. Este incremento en el conocimiento mutuo, y las visitas a los otros países, ha hecho mucho por fortalecer las relaciones entre Estados, desarrollando con ello una globalización política y potenciando la económica y cultural.

Además, el auge de los medios de comunicación que siguen en detalle los encuentros que ocurren públicamente y el desarrollo de la democracia han hecho que, cada vez más, los gobernantes deban defender la agenda que corresponde a su país y no sólo a sus propios intereses. Estos, por supuesto, no han sido olvidados, pero cada vez más se ven obligados a buscar el contrapeso entre su beneficio privado y su imagen pública (que determinará en gran medida sus posibilidades de reelección). Si a esto unimos que cada vez estamos viendo que los medios de comunicación acceden de modo más directo a las discusiones a puerta cerrada (las filtraciones de Wiki-Leaks son buen ejemplo), lo que tenemos es un aumento de la transparencia de las, tradicionalmente muy opacas, relaciones interestatales y, con ello, la necesidad de que los gobernantes y sus ministros se atengan cada vez más a sus papeles institucionales.

Todo esto ha llevado a una uniformización de las relaciones interestatales de cada país con los demás y con las organizaciones interestatales. Así, ya no depende de la multiplicidad de voces que componían las antiguas embajadas y las relaciones personalistas, sino que ahora todos se conocen de modo más o menos directo y están atados en los intereses que pueden defender, de modo que se realiza un papel más homogéneo al intervenir menos actores y estar los papeles más constreñidos. Dota también de mucho más control sobre las mismas a los gobernantes electos, lo cual permite relacionar de un modo mucho más claro y directo el tipo de políticas que se llevan dentro de un Estado con las que se proyectan en el exterior.

VI. Legitimidad

El modelo antiguo es un modelo donde la legitimidad del monarca derivaba directamente de fuentes tradicionales/históricas (lo heredaba de su familia), legales (porque seguía los procesos establecidos por la normativa de sucesiones, como la ley sálica) e incluso religiosas (eran monarcas por derecho divino). En un sistema así, las acciones en el campo interestatal no precisaban de ningún tipo de legitimidad específica, ya que eran decisiones del monarca y con eso bastaba. Más allá de eso, el único que podía ponerlo en tela de juicio era el Papa (en el caso de los países católicos) o las demás autoridades religiosas (en aquellos casos en que fuesen diferentes de las autoridades políticas), de modo que el único límite general que se aplicaba en la época era la necesidad de que la guerra fuese justa (Hardt, M. y Negri, A. 2001: 12) y el regente debía ser un buen representante de su religión al menos en público.

Más allá de esto, lo único que importaba eran los acuerdos firmados entre gobernantes o sus representantes, y la legitimidad de las acciones dentro del campo era valorada en base a que se cumpliera o no con ellos. Dado que distintos actores tenían distintas percepciones de los hechos y distintos intereses sobre los mismos, algunos a menudo consideraban ilegítimas las acciones que otros consideraban legítimas; esto se fortalecía debido a que no existía ninguna instancia con un criterio único que pudiese evaluar las acciones desde fuera, de un modo neutro y

aceptado por todos. Con todo esto se fomentaba la aparición de conflictos, debido a que cada Estado velaba por sus intereses como mejor podía. Por tanto, en el modelo de la modernidad, la anarquía imperaba y a menudo era el juicio de las potencias más importantes los que marcaban qué acciones se toleraban y cuáles no.

A esto se une que se trataba de un modelo donde, al no ser democrático y carecer de medios de comunicación eficaces, las opiniones públicas poco podían hacer, y no tenían conciencia de que sus opiniones pudiesen tener peso e influencia también en el ámbito interestatal.

Pero con la creación de la Sociedad de Naciones primero y, sobretudo, la ONU después, esto todo se trastocó. No sólo surge un código de leyes y principios que todo estado debe respetar si quiere formar parte de la ONU (y, con ello, de la sociedad interestatal), sino que la organización misma será la encargada de decidir si una acción es o no válida a través del Consejo de Seguridad. Y sólo las acciones aprobadas por la ONU cuentan con la legitimidad en el campo de las acciones interestatales de tipo militar. De modo similar, la aparición de modelos que dejan atrás los acuerdos bilaterales para construir acuerdos multilaterales, organizaciones interestatales y regímenes de todo tipo ha tenido un efecto similar sobre la economía, la política, la cultura, etc. Aunque aún menos desarrollados, surgen así los regímenes que defienden la propiedad intelectual a nivel global, o las instituciones como la OMC que definen qué prácticas económicas se consideran justas y legítimas.

Esto, unido a que la fuente principal de la legitimidad estatal es la de origen democrático y que las opiniones públicas cada vez disponen de más información, más actualizada y de mayor profundidad ha llevado a que la emergencia de la sociedad civil global se haya convertido en la segunda palestra principal para determinar la legitimidad de las acciones en el campo interestatal. Ya no basta con que los gobernantes decidan que una acción es válida, sino que deben convencer a sus poblaciones de que eso es así, y a las poblaciones de los demás países. Las masivas movilizaciones en contra de la segunda invasión de Irak no sólo se produjeron en Estados Unidos, sino que ocurrieron por todo el globo, en países como Italia, España, o Gran Bretaña, y también en países no aliados con la invasión como Alemania o Francia, considerándose la manifestación de 15 de Febrero de 2003 como una de las primeras manifestaciones globales de la historia. La sociedad civil considera así que es su deber y está en su poder movilizarse en respuesta a las acciones globales de los poderes (todos ellos) que consideran ilegítimas, y actuar sin el apoyo de la sociedad civil implica graves costes en forma de dificultades para la reelección, daños en la imagen pública del país, etc.

Estas dos dimensiones cambian las reglas del juego por completo, de modo que lo más importante para entender el funcionamiento del campo deja de ser la decisión en sí, para ser el modo en que esa decisión es tomada y aceptada por la comunidad interestatal. Ello lleva a que la legitimidad de la acción ahora va mucho más allá del simple *casus belli* antiguo, para incluir elementos como la proporcionalidad de la respuesta, la aprobación de la comunidad interestatal (especialmente el Consejo de Seguridad), la búsqueda de coaliciones o el apoyo de las intervenciones en la ley interestatal. El *soft power* es una fuente primordial a la hora de construir la interpretación de los ciudadanos y las organizaciones, así como para conseguir el apoyo de las instituciones globales para que aprueben la acción. Por ello, las explicaciones realistas son insuficientes en la actualidad para explicar por qué ocurren las cosas, y es necesario prestarle más atención a las teorías liberal-institucionalista y constructivista, que precisamente se centran en el análisis de cómo se toman las decisiones, cómo se enmarcan las situaciones y las percepciones, etc. (Sterling-Folker, J. 2000).

Sin embargo, el campo de las relaciones interestatales todavía adolece de un déficit vital que limita su propia legitimidad y, por ello, contribuye a evitar que el campo se independice como corresponde: le falta una fuente de legitimidad propia. Por el contrario, se basa en la cesión de la misma por parte de los Estados (principalmente), y en la elaboración de una creciente legitimidad legal por medio de los códigos de leyes interestatales.

Muchas de estas organizaciones suscitan un gran apoyo por parte de la población mundial, en ocasiones superior a sus propios Estados, que incluso estarían dispuestas a verlas crecer en poder. Según el Council on Foreign Relations (2011: 5), para la ONU este es el porcentaje de apoyo en los países encuestados respecto a que se le entreguen nuevas competencias:

Rasgo	% A favor	% En contra
Creación de una fuerza de mantenimiento de la paz propia	66	23
Investigar violaciones de los Derechos Humanos	65	22
Regular el comercio internacional de armas	58	30
Tener un impuesto propio en elementos como venta de armas o petróleo	48	36
Tomar más decisiones en asuntos internacionales a través de la ONU aunque perjudique al propio Estado	46	38

Sin embargo, pese al enorme apoyo que suscitan entre las poblaciones del mundo, estas organizaciones siguen careciendo de legitimidad democrática real. Y esto, por dos causas: por un lado, muchas de estas instituciones tienen representantes que no son elegidos por el pueblo sino por los gobiernos de los Estados que las componen. Esto las aleja de su fuente de legitimidad más lógica, y aunque el apoyo de las poblaciones sea alto, no se traduce necesariamente en la legitimación de las mismas. Vinculado con ello, la segunda razón es que incluso para aquellas instituciones donde sí hay elecciones directas, lo que nos encontramos es que no se realizan verdaderas elecciones al mismo, sino que lo que a menudo se enjuicia es la acción del propio Estado. Así, las elecciones al Parlamento Europeo son más unas elecciones generales anticipadas, donde se evalúa la acción del Gobierno de cada país y su oposición dentro de sus fronteras, que realmente unas elecciones basadas en lo que los partidos realmente desearían para la Unión Europea (lo cual se debe en gran medida a la inexistencia de partidos políticos de ámbito realmente europeo).

VII. Gobernanza

Por todo esto, lo que tenemos es un proceso de lucha entre el campo de la política estatal, y el creciente campo de las relaciones interestatales. El primero es el que heredamos de tiempos pasados, mientras que el campo interestatal está actualmente tratando de emanciparse y establecerse como un campo propio. Obviamente, ambos se encuentran muy vinculados y probablemente lo estén siempre, igual que los distintos niveles de un mismo Estado (local, regional y estatal), pero eso no quita que sigan cada vez lógicas más diferenciadas y con distintos actores.

En esta lucha por la emancipación, una de las principales fuerzas que impulsan el cambio es la globalización. Por detrás de todas las dimensiones que he analizado se encuentra el inevitable cambio que supone el hecho de que el mundo cada vez sea más pequeño y esté cada vez más

vinculado. Esto hace que los problemas a los que se enfrentan las sociedades sean cada vez más grandes y globales, y que cada uno de los Estados por sí mismo sean incapaces de hacerles frente. La sociedad del riesgo (Beck, U. 1998) es un texto clave en este sentido, como lo son los numerosos informes que se publican cada año sobre los riesgos globales (por ejemplo, World Economic Forum, 2012). Esto impulsa necesariamente hacia la construcción de nuevos organismos capaces de actuar de modo global, y en respuesta a la creación de algún modo de gobernar los asuntos comunes a todo el planeta.

Esto nos lleva a la necesidad de que emerja una verdadera gobernanza global, construida sobre una vasta red de organizaciones interestatales que incluyan tanto a la propia sociedad interestatal, como a los Gobiernos estatales y a la gran variedad de actores de la sociedad civil global. Hoy por hoy, Washington y Bruselas ya son las dos ciudades del mundo con mayor número de lobbies, porque la sociedad civil ya es consciente de que son los grandes centros de toma de decisiones en las sociedades occidentales (aunque, cada vez más, actores ajenos al Occidente tradicional se vuelven clave en el juego interestatal, como China, muchos de estos todavía adolecen de una sociedad civil insuficientemente organizada); pero eso no es suficiente, no basta con centros de decisión, sino que se requiere la construcción de nuevos mecanismos para actuar.

Para la aparición de esta gobernanza existen cuatro caminos, probablemente:

El primero de estos caminos consistiría en construir alguna clase de gobierno mundial (Robinson, W. I. 2001), que en sus modelos más tradicionales (como la Federación Mundial) carecen de sentido hoy día. Por ello, el mejor modo para esto sería reestructurando adecuadamente la ONU para reforzar sus poderes de intervención en el campo político, a la vez que las instituciones financieras interestatales (FMI, Banco Mundial, OMC,...) serían acercadas cada vez más a la esfera de la ONU de modo que se puedan constituir en su gobierno económico; junto a ello, las ONGs de la organización irían desarrollándose a programas concretos y completos sobre la sociedad civil global, y tendríamos el embrión de un Gobierno mundial adecuado, siempre y cuando se reforzase parejo a todo esto la democracia de la organización. Este camino cuenta con el apoyo del 42 % de los ciudadanos del mundo, con un 36 % opuesto a la misma (Lamo de Espinosa, E. 2010:65). Sin embargo, los numerosos problemas internos de la ONU y la incapacidad de la misma para reorganizarse y actualizarse hacen realmente improbable que vaya a ser capaz de establecerse como núcleo duro del gobierno de los asuntos interestatales.

Un segundo modelo sería la construcción de un nuevo núcleo duro global centrado en las democracias del mundo (Lamo de Espinosa, E. 2010: 69; Fukuyama, F. 2006:10). Un grupo así sería similar al G-20, pero centrado en los elementos políticos en lugar de los económicos, y sería capaz de usar su músculo diplomático/político a la hora de tratar de ir dando dirección a la sociedad interestatal y solucionar sus problemas, desde la reforma de la ONU a la vigilancia del cumplimiento de los tratados interestatales o el establecimiento de agendas globales de acción. Sin embargo, visto que este modelo no se está construyendo por ningún lado, y la reciente muestra de ineficacia del propio G-20 a la hora de tratar la crisis económica actual, parece que este modelo carece de futuro.

Personalmente, creo que el camino correcto consistiría en que los actores principales del campo interestatal se sentasen juntos a diseñar una verdadera gobernanza global que funcione anticipando las necesidades futuras (World Economic Forum, 2012: 22). Esto requeriría

modificar las organizaciones interestatales existentes para que comiencen a trabajar juntas, y crear otras nuevas que permitan vigilar aspectos concretos y coordinar políticas que hoy por hoy no se encuentran coordinadas. Y no podría ser una empresa únicamente de las instituciones interestatales clásicas (aquellas donde la voz es la de los Estados únicamente), sino que deberían poseer independencia para actuar según sus misiones, y en su interior debería articularse también la voz de la sociedad civil interestatal. Todas estas organizaciones competirían en busca de una mayor eficacia, pero al mismo tiempo colaborarían en la lucha contra los riesgos globales que amenazan nuestras sociedades actuales. Con ello se construiría una red cada vez más efectiva de actores trabajando juntos para buscar soluciones a los problemas globales, y con ello una gobernanza real de los mismos.

Lamentablemente, este último camino no se está tomando como se debería, lo cual nos deja el cuarto modelo. En efecto, se crean nuevas organizaciones, pactos y estructuras, pero sin un plan claro en mente, todo a base de parches, medidas parciales, y organizaciones *ad hoc*. Y es que el mundo de la política y las instituciones siempre se ha ido construyendo por partes, en respuesta a demandas cuyas soluciones generan nuevas demandas a su vez que deben ser solucionadas. Sin embargo, continuar caminando así, en una continua huida hacia delante, es motor y generador de numerosas crisis inevitables, ya que las demandas generalmente no son atendidas hasta que ya es imperioso hacerlo y no hay vuelta atrás. Los debates sobre la construcción de un gobierno económico de la Unión Europea, por ejemplo, no cobraron verdadera fuerza hasta que la crisis actual hizo necesaria la creación de algún tipo de reacción y gobierno al respecto, y aún con esa presión no se ha articulado todavía un mecanismo permanente.

Así, se crean nuevos agentes para actuar con respecto a problemas concretos, pero son creados en el vacío, al margen de todos los demás esfuerzos. Muchos de estos se coordinarán (o lo intentarán) en el futuro una vez empiecen a trabajar, pero se encontrarán lastrados porque su propia construcción no es una respuesta a las necesidades reales, sino a lo que los Estados están dispuestos a negociar y acordar a la hora de tratar esas necesidades. Por ello, muchas de las medidas nacen muertas o ineficaces (por ejemplo, el mencionado Protocolo de Kyoto), o con deficiencias e insuficiencias estructurales fruto de las negociaciones entre los Estados (como la Comisión Europea resultante del Tratado de Lisboa, con un excesivo número de Comisarios debido a que ningún Estado estaba dispuesto a perder el suyo una vez Irlanda tuvo el propio garantizado).

VIII. Topología tentativa del campo en la actualidad

Dado que el modelo de construcción de la sociedad interestatal como campo independiente se basa en el avance *ad hoc*, el resultado está siendo un tanto caótico. Sin embargo, creo que el mejor modelo para explicarlo es el que Castells (1996) emplea para su sociedad de la información. Así, nos encontramos con que los actores del campo interestatal se han ido organizando lentamente en una red de interrelaciones, interdependencias, luchas y competencias enormemente compleja.

Esta se basa en que se producen innumerables interacciones entre todos los actores a distintos niveles, de modo que aunque dos concretos pueden cooperar en un asunto específico, podrían oponerse en otro al mismo tiempo. Se produce así una complejización enorme de las relaciones del campo que no existía en tiempos anteriores donde el abanico de decisiones era mucho más limitado.

Junto a esto nos encontramos con que la reglamentación dispersa entre distintas instituciones favorece la aparición de una red que está completamente descentralizada. Esto, sin embargo, no implica que no haya actores más centrales que otros en la red, dado que las cantidades de poder (capital en términos de Bourdieu) que cada actor maneja siguen siendo enormemente dispares y, por ello, les dan a unos más margen y peso en las decisiones que a otros. Por ello, podríamos diferenciar entre tres tipos:

-Principales: el núcleo del campo, son los actores con más poder y capacidad de decisión. Normalmente son los que llevan la iniciativa en el campo interestatal, y a menudo son considerados como imprescindibles o casi para un enorme abanico de acciones. Ejemplos podrían ser los Estados Unidos, o la ONU.

-Secundarios: son aquellos actores con un poder considerable, pero no imprescindibles para nada, o aquellos que son imprescindibles para asuntos concretos y específicos y en cambio tienen muy poco peso en los demás. La Organización Mundial de Comercio es un buen ejemplo de esto, o nuestra propia España.

-Terciarios: son aquellos actores con menor peso, sin los cuales es posible actuar sin problemas y que incluso es posible ignorarlos en muchos casos. Ejemplos de esto pueden ser la mayor parte de los países del mundo, u organizaciones como Amnistía Internacional.

Junto a esto, la propia red tiene una mayor o menor fluidez dependiendo de los actores que sean más importantes o menos en una decisión concreta. Así, los actores individuales (Estados, ONGs, etc.) son enormemente líquidos, pudiéndose adaptar a una enorme velocidad al entorno; los regímenes (como el G-20), son viscosos, pudiéndose adaptar pero requiriendo para ello más tiempo; finalmente, las organizaciones internacionales y los bloques regionales (la Unión Europea, la ONU, etc.) son mucho más densos todavía, casi sólidos, y su adaptación requiere plazos mucho más largos. En cierta medida, correspondería con el modelo de Fukuyama (2006: 5), que divide los actores entre informales y formales, aunque habría que añadirle el nivel de los propios Estados y otros agentes individuales:

Informal	Formal
Flexible, fast Non-accountable Weak Legitimacy Multiple non-state actors	Transparent Accountable Legitimate Based on Sovereign States

También existe una notable disparidad en la velocidad de acción, donde los actores individuales o con escasos miembros suelen ser capaces de actuar con mucha mayor rapidez que los de mayor tamaño, que normalmente requieren la búsqueda de complicados consensos en su interior. Esto permite que a la hora de actuar con velocidad, sean los actores pequeños los más indicados para ello, mientras que los actores más grandes y complejos (normalmente, más sólidos) sirvan para consolidar los avances y establecer las reglas que rigen en el campo para todos los actores.

La otra cara de la moneda es que los organismos de mayor tamaño y mayor solidez suelen ser también los de una mayor independencia con respecto a los Estados que los conforman, de modo que suelen ser los que contribuyen en mayor medida a la emancipación del campo, y a la consecución de objetivos complejos sobre los que los consensos son difíciles de alcanzar. Los

más pequeños, por el contrario, suelen ser más dependientes de los Estados, y por tanto servir sobretodo como métodos sofisticados de relacionarse entre los países.

Junto a esto, se da el hecho de que los actores más pequeños suelen ser más específicos, con objetivos más concretos, mientras que los mayores suelen ser más globales y por tanto capaces de actuar en un mayor número de frentes. Esto permitiría a los grandes actores servir como lugar de nexo y coordinación de las distintas actividades de los actores más pequeños.

Finalmente, los mayores suelen ser más visibles para los medios de comunicación, de modo que su trabajo a menudo acarrea el peso de la sociedad civil que vigila sus desarrollos. Mientras tanto, los pequeños (especialmente los más técnicos) a menudo pueden pasar más desapercibidos mientras funcionen sin incidentes. Esta mayor vigilancia de la sociedad y atención a sus acciones es también una de las fuentes de su mayor legitimidad, viéndose a menudo los organismos más pequeños como más técnicos, menos democráticos o menos importantes.

IX. Conclusiones

Se ha indicado que la labor principal de la generación posterior a la Segunda Guerra de Irak será la de construir nuevas instituciones interestatales efectivas (Fukuyama, F. 2006: 1), aún cuando hay quienes indican que es más sencillo trabajar en reformar lo existente que crear desde cero (VVAA 2010: 666). Para que esta labor pueda ser llevada adelante con éxito, es necesario que la independencia del campo interestatal continúe aumentando: necesitamos transitar de modelos de soberanía excluyente a modelos de soberanía compartida y responsable globalmente; de instituciones creadas en el vacío a redes de instituciones y actores establecidos para trabajar juntos; de votos por unanimidad, a mayorías cualificadas; de representantes escogidos por los Gobiernos, a una mayor democratización de la sociedad interestatal. Y necesitamos desarrollar al mismo tiempo tanto los elementos más sólidos como los más líquidos del campo interestatal. Como dicen los autores del National Intelligence Council (2010: 18):

Looking ahead, neither traditional frameworks nor new forms of cooperation are likely to solve global governance problems exclusively. However, the two forms of global governance can complement one another, according to many of our interlocutors. The former will struggle to deliver without serious reform; the latter will likely prove unsustainable or unreliable if disconnected from the bedrock of multilateral bodies in the terms of norms, institutional experience, and resources.

En este sentido, los organismos más adaptables y flexibles del campo deberían servir para ilustrar y guiar la evolución de los más sólidos y difíciles de modificar, sirviendo como campo de pruebas para los cambios y permitiendo así comprobar cuales son útiles y cuales no.

Y, junto a todo ello, es necesario un creciente peso de la sociedad civil globalizada, que debe ser introducido en un marco de actores interestatales fluidos y densos. Esta debe cargar con el poder de legitimación de las organizaciones, así como transmitir las necesidades y deseos de la población civil más allá de sus representantes electos.

El modelo de análisis de las instituciones desarrollado por la teoría constructivista y la liberal-institucionalista debería ser el ejemplo a seguir, y los Estados posmodernos de Cooper el modelo

de las nuevas formas de relaciones interestatales necesarias para construir un mundo global capaz de funcionar y de responder a las demandas y necesidades de la sociedad. Con ello se podría articular una gobernanza efectiva que pueda solucionar los riesgos globales a los que nos enfrentamos.

Y es que, probablemente, la globalización sea el doloroso y prolongado embarazo que eventualmente nos lleve a un nuevo mundo. Las crisis son muestra de los desajustes del sistema en el que vivimos, que ya no tiene respuestas para los problemas actuales. Eso es algo que no sólo los expertos observan, sino que cada vez sale más en los medios de comunicación, desde artículos de opinión (EL PAIS: 10-2-2012) a blogs y debates. Hace falta articular una respuesta a esta demanda desde los expertos capacitados para ello, que trate de hacer que el parto sea lo menos doloroso posible o, al menos, lo más rápido, y garantice que el niño nazca fuerte y sano.

Bibliografía

BARNETT, M. y DUVAL, R. "Power in International Politics", *International Organization*, 59 (1), 2005: 39-75.

BECK, U. *La Sociedad del Riesgo: Hacia una Nueva Modernidad*, Barcelona, Paidós, 1998.

BOURDIEU, P. *El Sentido Práctico*, Madrid, Siglo XXI, 2008.

CASTELLS, M. *La Era de la Información; Vol. 1: La Sociedad Red*, Madrid, Alianza Editorial, 1996.

CASTELLS, M. "Global Governance and Global Politics", *Political Science and Politics*, 38 (1), 2005: 9-16.

CENTER FOR AMERICAN PROGRESS *The Iraq War Ledger*. 2011 (http://www.americanprogress.org/issues/2011/12/iraq_ledger_update.html) accedido el 20 de Mayo de 2012.

COOPER, R. *The Breaking of Nations*, Londres, Atlantic Books, 2004.

COUNCIL ON FOREIGN RELATIONS *Public Opinion on Global Issues; Chapter 1: World Opinion on General Principles of World Order*. 2011 (www.cfr.org/content/publications/attachments/2011_POPCH1WorldOrder.pdf) accedido el 23 de Mayo de 2012.

EL PAIS DIGITAL *El Trilema de Europa*. (http://elpais.com/elpais/2012/02/09/opinion/1328789451_739817.html) accedido el 11-2-2012.

FUKUYAMA, F. "The Paradox of International Action", *The American Interest*, Primavera, 2006: 7-18.

HARDT, M., NEGRI, A. *Empire*, Londres, Harvard University Press, 2001.

KEANE , J. *La Sociedad Civil Global y el Gobierno del Mundo*, Barcelona, Editorial Hacer, 2008.

LAMO DE ESPINOSA, E. *Europa Después de Europa*, Madrid, Academia Europea de Ciencias y Artes (España), 2010.

NATIONAL INTELLIGENCE COUNCIL, *Global Governance 2025: At a Critical Juncture*, NIC e ISS, 2010.

NYE, J. S. *Soft Power*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

ORTEGA CARCELÉN, M. *Cosmocracia: Política Global Para el Siglo XXI*, Madrid, Editorial Síntesis, 2006.

ROBINSON, W. I. "Social Theory and Globalization: The Rise of the Transnational State", *Theory and Society*, nº 30, 2001: 157-200.

SIPRI: <http://milexdata.sipri.org/> accedido el 23 de Mayo de 2012.

STERLING-FOLKER, J. "Competing Paradigms or Birds of a Feather? Constructivism and Neoliberal Institutionalism Compared", *International Studies Quarterly*, nº 44, 2000.

TORRES CAZORLA, M. I. "El Derecho de Veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la Historia de la Válvula de Seguridad que Paralizó el Sistema", *ACDI*, nº 1, año 1, 2008: 49-88.

UNICEF, United States Fund 2011 Annual Report. 2011 (<http://www.unicefusa.org/news/publications/annual-report/U-S-Fund-for-UNICEF-Annual-Report-2011.pdf>)

VEBLEN, T. *Teoría de la Clase Ociosa*, Madrid, Alianza, 2004.

VVAA *Saviólogos 2010*, Pamplona, Can, 2010.

WORLD ECONOMIC FORUM *Global Risks Report 2012. 2012* (<http://www.weforum.org/issues/global-risks>) accedido el 10-2-2012.

YOUNG, O. R. *Governance in World Affairs*, Nueva York, Cornell University Press, 1999.