

## PODER Y RELACIONES INTERNACIONALES: LA DIMENSIÓN COOPERATIVA

### *POWER AND INTERNATIONAL RELATIONS: THE COOPERATIVE DIMENSIÓN*

Rafael Gustavo Miranda Delgado<sup>1</sup>

ORCID: 0000-0002-4590-5431



#### RESUMEN

El poder ha sido el motor de las relaciones internacionales, y es el concepto fundamental para su estudio. Las escuelas Realista y Neo – Realista han sido las dominantes en la disciplina de las Relaciones Internacionales y han entendido al poder de forma exclusivamente conflictual. Por ello, el objetivo de este artículo es analizar conceptual y empíricamente la dimensión cooperativa del poder. En el artículo se afirma que el orden global contemporáneo se distingue por ser uno más plural en agentes y temas, y que para poder comprender esta diversidad se necesita un concepto de poder más amplio, que incluya su dimensión cooperativa.

**Palabras claves:** Agenda internacional; cooperación; desarrollo; gobernanza; poder; Relaciones Internacionales



#### ABSTRACT

Power has been the engine of international relations and is the key concept for its study. The Realist and Neo-Realist schools have been the dominant ones in the discipline of International Relations and have understood the power in an exclusively conflictual way. Therefore, the aim of this article is to analyze the cooperative dimension of power conceptually and empirically. The article states that the contemporary Global Order is distinguished by being more plural in terms of agents and issues. Then, to understand this diversity, a broader concept of power is needed, which includes its cooperative dimension.

**Keywords:** Cooperation; development, governance; international agenda; International Relations; power

1 Grupo de Investigaciones Sobre Estudios del Desarrollo y Democracia. Universidad de los Andes, Venezuela. Director y cofundador. Doctor en Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales. Correo electrónico: [rafaelgustavomd@hotmail.com](mailto:rafaelgustavomd@hotmail.com)

## Introducción

El poder es un elemento fundamental en el estudio de las relaciones internacionales. En este sentido, escuelas clásicas y dominantes en la disciplina como la Realista y la Neorealista lo han abordado de una manera conflictual, con incidencia en el entendimiento de su alcance, por tanto, limitaciones teóricas y empíricas en su entendimiento.

Sin embargo, el poder es multidimensional, y es posible, al menos, identificar dos dimensiones según sus objetivos: la conflictiva y la cooperativa. La conflictiva incluye la influencia, la dominación y la coerción. Pero las relaciones internacionales no son solo conflictuales, por lo que la concepción de poder aceptada por las escuelas dominantes de las Relaciones Internacionales es insuficiente para comprender los fenómenos derivados de la dimensión cooperativa del poder, y que es, de importancia fundamental, para entender el orden global contemporáneo.

Por ello, el objetivo de este artículo es analizar conceptual y empíricamente la dimensión cooperativa del poder. La investigación parte de la hipótesis de que se necesita una concepción más amplia del poder para entender las dinámicas de cooperación en el orden global. Metodológicamente, se realiza un análisis reflexivo de la concepción de poder de los autores más influyentes de las Relaciones Internacionales, para luego contraponerlo con los registros empíricos contemporáneos.

El artículo se presenta en dos partes, la primera de carácter destituyente, que evidencia la insuficiencia conceptual del abordaje realista y neorealista del poder, y la segunda de carácter constituyente, que evidencia la necesidad de un concepto de poder más amplio. En la primera parte, *Sobre el poder: una lectura crítica*, se revisa críticamente la concepción de poder en los tres momentos más influyentes de las escuelas Realista y Neo – Realista, con Morgenthau, Waltz y Mearsheimer. Con ello, se busca evidenciar una crisis paradigmática, que es más de sustitución que de complementación, ya que el argumento fundamental es que la concepción de poder es incompleta. Para, finalmente, ofrecer elementos que ayudaran a caracterizar el poder cooperativo.

En la segunda parte, *Gobernanza global para el desarrollo como poder cooperativo*, se analiza a la gobernanza global para el desarrollo como un ejemplo de poder cooperativo. Se destaca la capacidad analítica que tiene la dimensión cooperativa del poder para comprender otras dinámicas del orden global que han quedado en la periferia de las Relaciones Internacionales, como el desarrollo.

Finalmente, se evidencia la necesidad de utilizar los elementos analíticos del poder cooperativo para entender al orden global en general y las gobernanzas globales en particular.

## Sobre el poder: una lectura crítica

El realismo y el neorrealismo en sus diversas variantes han sido la tradición dominante y más influyente en las Relaciones Internacionales. La asunción distintiva del realismo y neorrealismo es que cada Estado busca su propio interés y que las relaciones internacionales son anárquicas, lo que hace que la supervivencia y la lucha de poder sean los elementos fundamentales de las relaciones entre los Estados. Por ello, el poder se entiende de forma conflictual. También se caracterizan por considerar que los Estados son maximizadores de su interés propio, el cual está definido en términos de poder y seguridad.

La obra de Morgenthau, *Política entre las naciones*, es considerada el trabajo inaugural de la tradición realista de las Relaciones Internacionales. Para este autor, toda situación política supone el juego de influencias contradictorias (1986: 33). Así la fuerza motriz del mundo es la aspiración de las naciones soberanas en búsqueda del poder (Morgenthau, 1986: 36). La política internacional, como toda política, implica una lucha por el poder, ya que toda búsqueda de cumplimiento de objetivos mediante la política internacional conlleva a la lucha por el poder, siendo siempre este el objetivo inmediato (Morgenthau, 1986: 41). Quienes lideran piensan y actúan movidos por un interés que se traduce en poder (Morgenthau, 1986: 13).

También, agrega que el interés definido como poder es una categoría objetiva de carácter universal, y que es la esencia de la política (Morgenthau, 1986: 19). Finalmente, afirma que la tendencia a dominar es un elemento de todas las asociaciones humanas, desde la familia hasta los Estados (Morgenthau, 1986: 50).

Y al referirse al poder, indica lo siguiente:

El poder puede comprender cualquier cosa que establezca y mantenga el control del hombre sobre el hombre. En consecuencia, el poder abarca todas las relaciones sociales que sirven a ese fin, desde la violencia física hasta el más sutil lazo mediante el cual una mente controla a otra. El poder cubre el dominio del hombre por el hombre, ya se trate de la circunstancia en que se hallan disciplinado por fines morales y controlado por salvaguardas constitucionales, como sucede en las democracias occidentales, o de esa bárbara

e indómita fuerza que encuentra sus leyes en su propia fortaleza y su única justificación en su engrandecimiento. (Morgenthau, 1986: 20)

Esta perspectiva dificulta la explicación de la cooperación, ya que, si bien un Estado puede no estar amenazado por otro, siempre es una posibilidad latente. Las Relaciones Internacionales así planteadas se reducen a un espiral de conflictos y desconfianza.

Por su parte, la obra Waltz, *Teoría de la política internacional* (1979), abre la tradición neorrealista, y es considerada la obra más influyente en la historia de la disciplina. Retoma y clarifica muchas de las ideas expuestas por el realismo clásico de Morgenthau, y, por primera vez, se hace mayor énfasis en las características estructurales del sistema internacional y menos en las unidades que lo componen. Para Morgenthau no hay un poder superior al Estado soberano, por ello esa es su unidad de análisis, mientras que para Waltz el principal determinante del comportamiento de los Estados es la distribución del poder entre los Estados en el sistema internacional. Otorgando así, un objetivo propio de estudio y autonomía a las Relaciones Internacionales como disciplina.

Waltz (1979: 126), a diferencia de Morgenthau, señala que el poder es un instrumento, un medio, no un fin en sí mismo. En la anarquía del sistema internacional la seguridad es el fin más alto, la primera preocupación de los Estados no es maximizar el poder sino mantener sus posiciones en el sistema (Waltz, 1979: 126). También afirma que, solo si la supervivencia está asegurada, los Estados pueden buscar otros objetivos como la tranquilidad, el beneficio y el poder (Waltz, 1979: 126). Este enfoque luego iba a ser conocido como realismo *defensivo*.

Para Waltz la supervivencia y la seguridad son los objetivos fundamentales de un Estado. El autor argumenta que en un sistema anárquico y de autoayuda las unidades se preocupan por su supervivencia, y que esta preocupación condiciona su comportamiento, y las consideraciones de seguridad subordinan la ganancia económica al interés político (Waltz, 1979: 105). Por ello, el enfoque del equilibrio de poder es central en su teoría.

Waltz afirma que: “La teoría del equilibrio de poder es una teoría sobre los resultados producidos por las acciones no coordinadas de los estados” (1979: 122. Traducción del autor). Adicionalmente, señala que su teoría del equilibrio de poder asume que los Estados son actores unitarios, quienes, como mínimo, buscan su propia preservación, y, como máximo, impulsan la dominación universal. Los Estados utilizan los medios disponibles, internos y externos, para alcanzar los objetivos planteados. El juego externo es uno de alineamiento y

relineamiento, y se basa en movimientos para fortalecer y ampliar la propia alianza o para debilitar y reducir al rival (Waltz, 1979: 118).

Así pues, mientras que Morgenthau parte de un pesimismo antropológico, donde los Estados natural e intrínsecamente buscan al poder por el poder, para Waltz la búsqueda del poder de los Estados es instrumental y está impulsada por el sistema anárquico y de autoayuda de las relaciones internacionales.

Si bien para Waltz el poder no es el objetivo último de los Estados, sí es su elemento analítico fundamental para entender la configuración de la *estructura* internacional. La pregunta esencial de su obra es la siguiente: “¿Cómo afecta la estructura, definida como una configuración de poder, a las características de los estados, sus aspiraciones, su elección de medios y posiblemente incluso su organización interna?” (Waltz, 1979: 46. Traducción del autor).

Al comparar la política nacional con la internacional, Waltz (1979: 113) resalta que la política nacional se despliega en el ámbito de la autoridad, de la administración y de la ley, mientras que la política internacional lo hace en el ámbito del poder, de la lucha y del acuerdo. Mientras que la política nacional es jerárquica, vertical, centralizada, heterogénea, dirigida y artificial, la política internacional es anárquica, horizontal, descentralizada, homogénea, no dirigida y mutuamente adaptable. El ámbito internacional es eminentemente político.

Y en materia de cooperación o coordinación, advierte que en la anarquía prevalece la reciprocidad y cautela, en una dinámica que denomina *socios adversarios* (Waltz, 1979: 175). Por ello, advierte que los Estados consideran que las ganancias relativas son más importantes que las absolutas, y que tratan de evitar volverse dependientes de otros para obtener bienes y servicios vitales (Waltz, 1979: 195).

Así pues, Waltz deja poco espacio para explicar la cooperación en el orden global. Su teoría parte de la asunción de las acciones no coordinadas de los Estados. Su coordinación o cooperación no son tal, ya que las plantea en un juego de suma cero, donde incluso la sociedad con otro Estado siempre está acompañada de la rivalidad.

Si bien esto pareciera insuficiente, es coherente, en su estructura interna, con su forma de entender el poder. Waltz señala que usar el poder es aplicar las capacidades para cambiar el comportamiento de otro, de cierta forma (1979: 191). Y que un agente es poderoso en la medida que pueda afectar a otros más de lo que lo afecta a él (1979: 192). También admite que el poder debe ser definido en términos de capacidades, por lo que incluso un país poderoso no puede controlar

todos los resultados (1979: 192). Sin embargo, el actor más poderoso tiene mayor autonomía y rango de acción, mayores niveles de seguridad frente a los menos poderosos, y tiene mayor capacidad de influir sobre cuál y cómo serán las dinámicas de las relaciones internacionales (1979: 194). De esta concepción de poder, derivan las limitaciones ya señaladas sobre la incapacidad de ofrecer un marco analítico y teórico que pueda ayudar a comprender las dinámicas de cooperación en el orden global.

Para Waltz (1979: 72), en la política internacional las unidades de mayor capacidad configuran el escenario de acción para los demás y para ellas mismas. Por ello, el análisis de la política internacional como sistema, debe concentrarse en los Estados que marcan la mayor diferencia. En su teoría, la estructura de un sistema es generada por las interacciones de sus partes principales, por lo que, según el autor, centrarse en las grandes potencias no es ignorar a los Estados menores, ya que entender las acciones de estos, requiere prestar más atención a las potencias.

Por ello, señala que una teoría general de la política internacional debe basarse, necesariamente, en las grandes potencias. De hecho, afirma que sería ridículo construir una teoría de la política internacional basada en Malasia y Costa Rica, ya que los destinos de todos los Estados se ven afectados mucho más por los actos y las interacciones de los actores principales que de los menores. Y agrega que, en el cambio de siglo, los análisis de la política internacional como sistema no prestaban atención a la política exterior y militar de países como Suiza, Dinamarca o Noruega, sino a las potencias del momento como Gran Bretaña, Alemania, Rusia y Francia (Waltz, 1979: 72).

Finalmente, argumenta que la teoría tiene capacidad de generalización hasta los Estados menores, en la medida en que sus interacciones están aisladas de la intervención de las grandes potencias de un sistema, ya sea por la relativa indiferencia de esto último o por dificultades de comunicación y transporte (Waltz, 1979: 73).

Así pues, se puede observar que en la teoría de Waltz la mayoría de los Estados que conforman el sistema internacional tienen una capacidad de agencia irrelevante. Sus dinámicas están condicionadas por las acciones o ausencias de las grandes potencias. Como se argumentará más adelante, esto no corresponde a la evidencia empírica actual, por lo que es un marco insuficiente para entender las dinámicas del orden global contemporáneo y la capacidad de agencia de todos los Estados en el nivel global y regional.

En la actualidad, esta concepción estrecha de poder y jerarquización de los temas de seguridad militar en la agenda de las Relaciones Internacionales ha alcanzado su punto más alto con el denominado neorrealismo *ofensivo*. La obra de Mearsheimer, *La tragedia de la gran política de poder* (2001), es la pionera en esta materia.

Mearsheimer, al igual que Morgenthau, parte del pesimismo antropológico que considera a los Estados como intrínsecamente maximizadores de poder. Y Mearsheimer, al igual que Waltz, es un estructuralista de las Relaciones Internacionales, pero se diferencia de este, porque considera que la mejor forma de conseguir la supervivencia es obteniendo el mayor poder relativo, mientras que para Waltz el equilibrio de poderes era fundamental.

Para Mearsheimer (2001: 2) la política internacional siempre ha sido un negocio despiadado y peligroso, donde grandes potencias se temen unas a otras y siempre compiten entre sí por el poder. Según el autor, el objetivo primordial de cada Estado es maximizar su participación en el poder mundial, lo que significa ganar poder a expensas de otros Estados. Siendo su objetivo último: "... ser la potencia hegemónica, es decir, la única gran potencia del sistema" (Mearsheimer, 2001: 2. Traducción del autor).

A diferencia de Waltz y de su equilibrio de poder, Mearsheimer (2001: 2) afirma que las grandes potencias casi nunca están satisfechas con la distribución del poder; por el contrario, enfrentan un incentivo constante para cambiarlo a su favor. Señala que la mayoría de las veces, las grandes potencias tienen intenciones revisionistas y usan la fuerza para alterar el equilibrio de poder si creen que se puede hacer a un precio razonable, y cuando no lo hacen, es solo porque consideran que los costos son muy altos y esperan un momento más favorable. Y como es poco probable que un Estado se consolide como el hegemón, el mundo está condenado a una competición perpetua por el poder entre grandes potencias.

Para Mearsheimer (2001: 29), las grandes potencias siempre están buscando oportunidades para ganar poder sobre sus rivales, con la hegemonía como objetivo final. También señala que las grandes potencias tienen intenciones agresivas y se temen entre sí, ya que tienen la capacidad de atacarse y podrían tener motivos para hacerlo, por lo que cualquier Estado que quiera sobrevivir debe, al menos, sospechar de los otros (Mearsheimer, 2001: 32 y 36). Finalmente, señala que: "Las grandes potencias se temen unas a otras. Se observan con desconfianza y les preocupa que la guerra esté a la vista. Anticipan el peligro. Hay poco espacio para la confianza entre los estados" (Mearsheimer, 2001: 32. Traducción del autor).

Para Mearsheimer (2001: 18), los Estados están dominados por los cálculos sobre el poder y compiten por el poder entre ellos, y esta competencia puede requerir de la guerra, la cual se considera un instrumento aceptable. En un sistema anárquico, el poder es la clave de la supervivencia, los Estados están en la búsqueda de oportunidades para ganar poder a expensas de sus rivales (Mearsheimer, 2001: 19). El sistema internacional obliga a las grandes potencias a maximizar su poder relativo, porque esa es la forma óptima de maximizar su seguridad; es decir, la supervivencia exige un comportamiento agresivo (Mearsheimer, 2001: 21). Por ello, para Mearsheimer: "... las grandes potencias reconocen que la mejor manera de garantizar su seguridad es lograr la hegemonía ahora, eliminando así cualquier posibilidad de desafío por parte de otra gran potencia." (2001: 35. Traducción de autor):

En este contexto, sigue Mearsheimer, las grandes potencias se determinan sobre la base de su capacidad militar relativa (2001: 5), y el chantaje y la guerra son las principales estrategias que emplean para adquirir poder (2001: 13). La guerra es la principal estrategia que usan los Estados para adquirir poder relativo, y, por su parte, el chantaje es una alternativa más atractiva, ya que para producir resultados se basa en la amenaza de la fuerza, no en su uso real, por lo que es relativamente gratuito. Sin embargo, el chantaje suele ser difícil de lograr porque es probable que las grandes potencias luchen, antes de someterse a las amenazas de otras grandes potencias (2001: 138). Por ello, Mearsheimer (2001: 12) sugiere a los Estados, que, si quieren sobrevivir, deben ser unos buenos realistas ofensivos.

Para Mearsheimer, el poder son los activos específicos o recursos materiales que están disponibles para un Estado (2001: 57). Define el poder especialmente en términos militares, porque considera que el realismo ofensivo debe enfatizar que la fuerza es la última fundamentación de la política internacional (2001: 56). Mearsheimer identifica dos tipos de poder, el militar y el latente. El poder latente lo constituyen los recursos sociales que un Estado tiene disponibles para construir fuerzas militares, son: el dinero, la tecnología y el personal para librar guerras. Mientras que el poder militar, en la política internacional, es el verdadero poder efectivo del Estado (2001: 55).

En materia de cooperación, Mearsheimer advierte que si bien los Estados pueden, de forma excepcional cooperar, en el fondo tienen intereses en conflicto (2001: 18). Los Estados están motivados por cálculos estrechos sobre el poder relativo, no por un compromiso de construir un orden global, con base en principios (2001: 49). Cuando los Estados cooperan se concentran en las ganancias relativas y están preocupados por las trampas, por lo que, en un sistema



internacional básicamente competitivo y en donde los Estados se ven como potenciales enemigos, esta cooperación se ve impedida o limitada (2001: 51 y 52).

Así pues, se observa que el realismo clásico y los neorrealismos defensivos y ofensivos, tienen una concepción del poder basada exclusivamente en su dimensión conflictiva. Incluso, los trabajos más recientes como los del neorrealismo ofensivo enfatizan sus análisis en la dimensión militar del poder coercitivo. Si bien, la evidencia empírica, histórica y contemporánea, adviertan sobre las relaciones conflictuales entre los Estados, en general, y las grandes potencias, en particular, también se deben señalar los espacios de cooperación. Las tradiciones realista y neorrealista son incapaces de comprender las dinámicas de cooperación derivadas del poder cooperativo.

Pero esta forma de entender el poder no es exclusiva del realismo y del neorrealismo, también el neoliberalismo la comparte. De hecho, la síntesis neo – neo se debe, en gran parte, a lo común de su concepción del poder. Si bien el neoliberalismo tiene mayor confianza en la cooperación y entienden a las instituciones como la principal variable para explicar el comportamiento de los Estados, ambos consideran que los Estados buscan solo su interés propio y que el poder es unilateral, su relación es de suma cero y su objetivo es controlar al otro.

Keohane y Nye, por ejemplo, señalan que no existe una jerarquía clara o inmutable de la agenda internacional, por lo que los temas de seguridad no deben dominar, de forma continua, los análisis de Relaciones Internacionales (1988: 41). Sin embargo, siguen definiendo al poder en términos de dominación: “El poder puede pensarse como la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían (y a un costo aceptable para el actor que promueve la acción). El poder también puede concebirse en términos de control sobre los resultados” (1988: 25).

Nye, en su obra *Poder suave*, amplía la concepción del poder en su instrumentalización, pero siempre dentro del objetivo de dominación. Para Nye (2004: 5 y 6), el poder blando consiste en conseguir que otros deseen los resultados que uno desea, es la capacidad de persuasión y de atraer, se basa en la capacidad de moldear las preferencias de los demás, en la capacidad de manipular la agenda de opciones políticas de una forma en la que otros no expresen sus preferencias porque parecen poco realistas. También resalta que, la diferencia entre el poder blando y duro es de grados, tanto en la naturaleza del comportamiento y en lo tangible de los recursos. El poder duro es de coerción, mientras que el poder blando es de atracción o inducción. Pero ambos coinciden en ser aspectos de la capacidad de lograr el propósito de afectar el comportamiento de los demás (Nye, 2004: 7).

La dimensión de poder que aquí se argumenta la denominamos *cooperativa*. A diferencia del poder coercitivo, este poder cooperativo se distingue por ser de suma positiva, donde el poder no se ejerce de forma unilateral sobre otro agente, sino en conjunto. Esta dimensión del poder se despliega en las actividades de cooperación de los Estados en búsqueda de un bien común.

Esta dimensión del poder se basa en la concepción de que hay un conjunto de cointereses. El cointerés es más que una interdependencia, ya que no es una relación, simétrica o asimétrica, de mutua dependencia entre dos o más agentes, sino que es un objetivo común a la totalidad de los agentes involucrados. Por ello, los Estados no buscan solo maximizar su interés propio, sino también el interés compartido.

Aquí, los Estados no luchan por el poder, sino que hay un coempoderamiento, en la medida que, para el logro de este bien común es más significativo las sinergias positivas que se derivan de las interacciones de los poderes individuales, que el poder relativo de cada agente. El poder cooperativo es un poder que se constituye en conjunto.

Así pues, esta concepción de la dimensión cooperativa del poder permite ofrecer un marco analítico y conceptual para entender los espacios de coordinación y cooperación entre los distintos agentes para conseguir objetivos comunes. En la contemporaneidad, uno de estos objetivos comunes donde se despliega el poder cooperativo es la gobernanza global para el desarrollo.

## **Gobernanza global para el desarrollo como poder cooperativo**

En las Relaciones Internacionales los temas de guerra y seguridad militarizada han estado en el centro de la reflexión. Esta ponderación ha generado que temas como el desarrollo y los países del sur global quedaran en la periferia de la agenda internacional. También se ha concentrado en el Estado como unidad de análisis autorreferencial, dejando sin la atención que corresponde a los individuos y su dignidad intrínseca. Sin embargo, en la contemporaneidad del orden global se han pluralizado los actores y los temas, incluyendo el de la gobernanza global para el desarrollo.

Entendemos por gobernanza global a las interacciones coordinadas de los actores internacionales, y sus derivados institucionales y organizacionales, en búsqueda de un objetivo común en la esfera global. Los actores internacionales

tienen numerosas interacciones, pero no todas son coordinadas, pueden ser solo reactivas y jerárquicas. Las interacciones coordinadas se distinguen porque, previo a las decisiones y acciones, hay un proceso de construcción de acuerdos que deriva en una confianza recíproca. Adicionalmente, las interacciones coordinadas también hacen referencia a que ningún actor puede o desea imponer sus intereses, sino que amerita de un proceso de negociaciones y compromisos con tendencias a la equidad.

Cuando se habla de actores internacionales se incluyen a todos aquellos con capacidad de agencia en el nivel global. Pueden ser Estados, empresas, organizaciones civiles, personas, entre otros. Entendiendo que la pluralidad de agencia es uno de los rasgos más distintivos del orden global contemporáneo. También se indica que si bien la gobernanza comienza con la interacción coordinada de los actores internacionales, estas, al ser recurrentes, generan instituciones y organizaciones que dan forma a la gobernanza y contribuyen con el orden global en general.

Finalmente, se habla de un objetivo común en la esfera global, lo que indica el cointerés y hace evidente la necesidad de cooperar. Este es un elemento fundamental del poder cooperativo, donde el poder individual de cada actor busca converger y no competir, es un juego de suma positiva. Adicionalmente, señala que el objetivo común obtiene un carácter global no solo dependiendo de su escala geográfica, sino también por su carácter ético de estima social. Por ejemplo, las violaciones a los derechos humanos en cualquier pequeña localidad del mundo, deben tener un interés global. El desarrollo es uno de los principales ejemplos de objetivo común global.

El desarrollo, entendido como la expansión de las libertades, puede ser considerado como un valor universal, porque todas y todos tienen razones para valorarlo. El desarrollo comprende la expansión de las libertades reales que disfrutan y tienen razón para valorar los seres humanos. El incremento de estas libertades amplía las oportunidades y mejora las capacidades de las personas para influir en el mundo que les rodea, es decir, la capacidad de agencia. Las capacidades reflejan las diferentes combinaciones de funciones dentro de las cuales un individuo puede escoger para poder hacer y ser lo que mejor consideren. Así, se armoniza el desarrollo con la diversidad humana en un contexto de empoderamiento efectivo de las personas (Sen, 2003; Sen, 2005).

El desarrollo, la libertad para poder vivir una vida larga y saludable, saber leer, escribir y contar es un derecho humano. Y como derecho humano todas las personas tienen derecho a ello, y todas tienen la obligación de garantizarlos

para todas. Solo se puede hablar realmente de comunidad internacional, si se atienden con la responsabilidad pertinente estas demandas.

Dentro de la agenda global del desarrollo, la reducción de la pobreza es una prioridad ética y de política. Las instituciones y normas internacionales afectan los niveles de desarrollo, y una configuración de economía política internacional que impida o dificulte el desarrollo constituye una violación sistémica y estructural a los derechos humanos (Pogge, 2007). Si bien las políticas y las instituciones domésticas son las principales determinantes del desarrollo de los países, la dinámica global también tiene importantes efectos, directos e indirectos, sobre este. Por ejemplo, la disponibilidad tecnológica, los mercados financieros y los regímenes comerciales son variables fundamentales que inciden en el desarrollo de un país (Gilpin, 2001).

Las instituciones económicas dan forma a los incentivos económicos (los incentivos para ahorrar e invertir, innovar y adoptar nuevas tecnologías). Pero es el proceso político el que determina cuáles serán las instituciones económicas, mientras que las instituciones políticas condicionan el funcionamiento de este proceso. Se pueden identificar dos tipos de instituciones políticas: las absolutistas y las pluralistas. Si el reparto de poder es restrictivo e ilimitado, las instituciones políticas son absolutistas, quienes detentan el poder pueden establecer instituciones económicas para enriquecerse y acrecentar su poder. Por su parte, las instituciones políticas pluralistas distribuyen el poder ampliamente, así el poder político reside en una amplia coalición o pluralidad de actores (Acemoglu y Robinson, 2012).

Desde la Segunda Guerra Mundial, la gobernanza económica global ha estado enmarcada en las instituciones neoliberales del Bretton Woods, liderada por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial y la Organización Mundial del Comercio. Este régimen es reflejo de la dinámica de poder luego de la Guerra Fría, y representa, de forma más que proporcional, los intereses de las principales potencias de ese momento, Estados Unidos y sus aliados de Europa occidental.

Este régimen y gobernanza global se han configurado bajo la concepción estrecha del poder. Sus dinámicas han estado guiadas por las ideas de la economía neoclásica, que entre otros supuestos, considera que los individuos son racionales, y que esta racionalidad consiste en que los agentes son maximizadores del interés propio. Según esta escuela, es la dinámica del mercado la que debe asignar, de forma eficiente, los recursos, sin considerar los temas de equidad. La evidencia empírica muestra cómo esta concepción ha derivado en el aumento de

la inequidad, la cual es una de las barreras más significativas para el desarrollo global.

Maddison (2001) en su estudio sobre los patrones de crecimiento económico de los cinco siglos más recientes, encuentra empíricamente que la tendencia de los ingresos per cápita entre los países tienden a divergir, haciéndose los países ricos más ricos, y los países pobres más pobres. Si bien en el análisis se encuentra que algunos países, especialmente en el Asia, como Japón, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia, han logrado reducir la brecha, esto no se presenta en las demás regiones del mundo. Siendo la brecha para el año 1870 de 3 a 1; y para el año 1992 de 16 a 1; y, al comparar al país de mejor desempeño con el de peor desempeño las distancias son más dramáticas aún, siendo en el año 1870 de 7 a 1 y ya para el 1992 de 72 a 1.

Por su parte, Passe-Smith (2003) señala que desde de 1960 hasta 1998 el mundo tuvo un periodo de bonanza caracterizado por un crecimiento a una tasa anual de 1,71 %. Sin embargo, la brecha absoluta de desigualdad entre los países de ingresos altos y medios, y entre los países de ingresos altos y los pobres, aumentó constantemente durante este periodo, dificultando que este crecimiento se tradujera en desarrollo y reducción de la pobreza.

Si bien, al menos desde la década de 1970 se ha cuestionado esta gobernanza económica global, cuando el Grupo de los 77 (G-77) exigió el *Nuevo Orden Económico Internacional* (NOEI), que incluía que estos acuerdos estuviesen bajo la autoridad de la Asamblea General de Naciones Unidas, no es hasta el 2008 que esta gobernanza tuvo un cambio significativo.

La crisis económica del 2008 representó la mayor crisis financiera internacional desde la denominada gran depresión, y fue causada, principalmente, por la inadecuada regulación del sistema financiero internacional, producto de la liberalización financiera, el cual es uno de los pilares conceptuales y de política del régimen de Bretton Woods. Y, en este contexto, el epicentro de los procesos sistémicos de acumulación capital a escala mundial se ha desplazado hacia otros ejes nodales del poder económico, como Asia.

El sur global cada vez tiene un mayor dinamismo y aporte a la economía internacional. Por ejemplo, el sur global pasó de aportar al comercio internacional el 25 % en 1980 a 47 % en 2010, el comercio dentro del sur global aumento de menos del 8 % en 1980 a 26 % en 2011, la inversión Sur-Sur aumentó hasta alcanzar el 60 % de la totalidad de la inversión extranjera recibida en el Sur. Y, por primera vez, en ciento cincuenta años la combinación del PIB de tres economías del sur global, China, India y Brasil igualan al conjunto de las

seis principales economías del Norte, Estados Unidos, Reino Unido, Alemania, Francia, Italia y Canadá (PNUD, 2013).

También se debe resaltar, que estos países no siguieron los parámetros de políticas económicas de las instituciones del Bretton Woods, cuestionaron sus modelos y a la gobernanza global económica desventajosa que ellas controlan. Es decir, simultáneamente han emergido con mayor capacidad de agencia actores del sur global, mientras que los agentes del norte global pierden capacidades relativas y absolutas. Estos elementos, materiales e ideacionales, han permitido que los actores y las agendas de desarrollo en la gobernanza global se pluralicen. Esta apertura potencia la capacidad de poder cooperativo para alcanzar el desarrollo (Miranda, 2019a).

Sin embargo, como advierte Acharya (2014), el orden global contemporáneo es multicomplejo, pero no posliberal. Por primera vez en la historia de la humanidad varios países emergen simultáneamente y en distintas locaciones, pudiendo interactuar y, en conjunto, afectar al orden global. En este escenario, los regionalismos y el orden regional adquieren mayor importancia, ya que las potencias emergentes del sur global se presentan como potencias regionales y los países con menor poder tienen mayor capacidad de agencia. Y las relaciones Norte-Sur son cada vez más interdependientes y recíprocas. Sin embargo, Estados Unidos, Europa occidental y las instituciones del Bretton Woods seguirán teniendo un rol en los elementos centrales del orden global.

Por ello, en la contemporaneidad de la gobernanza global del desarrollo han tenido mayor gravitación iniciativas como la del Grupo de los 20 (G-20). Con el declive del multilateralismo tradicional, donde Estados Unidos y Europa occidental han abandonado varios de sus compromisos y han optado por el bilateralismo para hacer efectiva su favorable asimetría de poder, la gobernanza de clubes ha tomado un mayor papel en el orden global contemporáneo. El G-20 ha venido tomando mayor relevancia no solo en la gobernanza global económica, sino también en distintos temas del orden global en general, siendo uno de sus objetivos fundamentales la reforma de la gobernanza global económica. El G-20 reúne a países del norte y del sur global, dejando en evidencia sus intereses comunes y la capacidad de desplegar un poder cooperativo. Sin embargo, en estos modelos también siguen existiendo asimetrías y problemas de inclusión de intereses. Se han incorporado países emergentes del sur global, pero estos han tenido dificultades para jerarquizar sus intereses comunes y han mostrado poca disposición en promover objetivos de los países del sur global menos desarrollados.

Esta gobernanza global tiene mayor capacidad para desplegar el poder cooperativo, y, la nueva agenda de desarrollo y los compromisos con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) demandan una gobernanza global del desarrollo, con base en una concepción cooperativa del poder, ya que plantea una corresponsabilidad y cointerés en sus compromisos.

Para alcanzar los objetivos de la Agenda 2030 y que el desarrollo llegue a todos los seres humanos se necesita una reforma de la gobernanza mundial hacia un multilateralismo más justo. Retos como reducir las emisiones de gases de efecto invernadero, proteger los derechos laborales, garantizar unos ingresos mínimos, cooperar para fortalecer los Estados frágiles, prestar ayuda humanitaria y ofrecer refugio a quienes corren un peligro extremo, exigen una comunidad internacional más comprometida (PNUD, 2016).

Los objetivos de desarrollo sustentable hacen especial énfasis en los ecosistemas y en el cambio climático, ya que este fenómeno pone en riesgo a la vida y a los medios de subsistencia de todas las personas. Adicionalmente, la actividad económica que se ve afectada más que, proporcionalmente por el cambio climático, es la agricultura, la cual es la principal actividad de los países del sur global y de las personas en estado de pobreza en el nivel global, y quienes viven en un 70 % en las zonas rurales más vulnerables. Los países del sur global, por su posición geográfica y menor capacidad de prevención, también están especialmente afectados con fenómenos naturales como tormentas y sequías. En este contexto, el Acuerdo de París, que integra a países del norte y del sur global, es una plataforma que tiene potencialidades para contribuir a una gobernanza global para el desarrollo sustentable, donde se promuevan políticas ambientales, transferencia tecnológica e inversiones en energías sostenibles (PNUD, 2016; Miranda, 2018).

Así pues, los retos contemporáneos del desarrollo no pueden resolverse en el nivel individual de los países. La pobreza, el cambio climático, las migraciones, las pandemias, todos son temas fundamentales de la agenda contemporánea del desarrollo y ameritan de una gobernanza global del desarrollo, con base en una concepción del poder cooperativo. Adicionalmente, la gobernanza global, con su poder cooperativo, permite que los países con menor capacidad de agencia puedan beneficiarse de bienes globales, que en una economía internacional basada en las dinámicas del mercado no se ofrecerían.

La Cooperación Sur Sur (CSS) es uno de los fenómenos más ejemplares del poder cooperativo. La Cooperación Sur Sur nace como complemento y alternativa a la Cooperación Norte Sur, y hace referencia a las instituciones e instrumentos que utilizan los países del sur global para alcanzar objetivos comunes, y está

basada en la solidaridad y autonomía (Miranda, 2019b). La Cooperación Sur Sur se ha caracterizado por un proceso, a través del cual, se producen beneficios comunes. Por ejemplo, la Cooperación Sur Sur en materia de intercambio de conocimiento, se ha distinguido por un proceso en el que se produce el desarrollo de capacidades en ambos extremos de la cadena, en proveedores y receptores. Esto incluye, intercambio consciente de conocimientos por parte del proveedor, capacidad para adquirir conocimientos por parte del receptor, adquisición y aplicación de conocimientos por parte del receptor, y adquisición y aplicación de conocimientos y capacidades por parte del proveedor, mejorando la información y el conocimiento en un circuito de retroalimentación. De esta forma, se dan los beneficios mutuos horizontales y se refleja la solidaridad. Así, se reconoce que proveedores y receptores pueden desarrollar conocimiento para el desarrollo (Bawa y Dwivedi, 2021).

Otro de los fenómenos donde se evidencia, de forma más clara, la dimensión cooperativa del poder es en los regionalismos. En el orden global contemporáneo los regionalismos y el orden regional han tomado una mayor importancia, ya que las potencias emergentes, como India y Brasil, se proyectan como potencias regionales y los países relativamente débiles poseen mayor capacidad de agencia a esta escala. Así, se forman condiciones para que las potencias regionales con aspiraciones a proyectar su poder a nivel global se legitimen a nivel regional, lo que genera incentivos para ofrecer bienes públicos y una relación más cooperativa (Acharya, 2018).

El despliegue del poder cooperativo en la gobernanza global del desarrollo es una muestra de que en las relaciones internacionales pueden existir acuerdos colectivos basados en la confianza recíproca y los cointereses. El poder cooperativo genera bienes públicos fundamentales para el orden global y para los objetivos de desarrollo.

El poder cooperativo es intrínseco a la comunidad internacional. No se puede entender a cabalidad las relaciones internacionales sin el poder cooperativo. La dimensión conflictual y cooperativa del poder se encuentran en las relaciones internacionales, pero un orden global que aspire a ser más justo, plural, inclusivo, que comparta objetivos y valores, a ser una comunidad, debe preponderar el poder cooperativo.

Así pues, se evidencia que la concepción de la escuela realista y Neo – Realista que reduce la concepción del poder a su dimensión conflictual, es insuficiente para entender el orden global, en general y las múltiples expresiones de cooperación, en particular.



## Conclusiones

El orden global contemporáneo se distingue por sus fenómenos más interdependientes y por su mayor pluralidad en agentes y temas. Para comprender esta interdependencia y diversidad se necesita un concepto de poder más amplio, que incluya su dimensión cooperativa.

Las escuelas Realista y Neo – Realista han sido las dominantes en las Relaciones Internacionales, definiendo a la guerra y a la seguridad, en su estrecha dimensión, como los objetivos de estudio fundamentales de la disciplina. Morgenthau, Waltz y, especialmente Mearsheimer, como los autores más influyentes, han contribuido a la caracterización de un concepto exclusivamente conflictual del poder, dejando a la disciplina sin mayores herramientas conceptuales para comprender gran parte de los fenómenos de las relaciones internacionales. Si bien, los conflictos y las guerras han definido los regímenes internacionales, la cooperación y la gobernanza han dado cierto orden y también han cambiado la dinámica del orden global. Por ello, es fundamental ampliar la concepción de poder para abarcar su dimensión cooperativa.

El análisis de la gobernanza global del desarrollo, por ejemplo, ayuda a comprender el declive de las instituciones Bretton Woods y el ascenso de una gobernanza global que refleja, de forma más equitativa, la pluralidad e interconexiones de intereses de la diversidad de agentes. También evidencia la capacidad e importancia de la dimensión cooperativa en las relaciones internacionales y su estudio.

Otros análisis sistemáticos, en temas como los derechos humanos y la democracia, y la importancia de la cooperación internacional para conseguir estos objetivos, son agendas de investigación que enriquecen a la disciplina y a su carácter crítico. Es especialmente pertinente resaltar este punto, ya que en la contemporaneidad la agenda de las Relaciones Internacionales sigue atendiendo, de forma más que proporcional, a los temas tradicionales de conflictos y a las relaciones de balance o desequilibrio de poder competitivo entre las potencias mundiales.

Finalmente, unas Relaciones Internacionales críticas, que no solo se conformen con el análisis del acontecer mundial, sino que también tengan propuestas normativas con sus derivados de política, y que esté comprometida con un orden global más justo, necesita de la dimensión cooperativa del poder. Las Relaciones Internacionales deben tener la capacidad, a través de sus marcos categoriales y analíticos, de evidenciar la posibilidad de un orden global más inclusivo y

plural, donde las agendas de investigaciones ponderen, de forma más justa, las necesidades de toda la población mundial, y que dote de herramientas a las y los hacedores de políticas para la construcción de un orden global fundamentado en la cooperación.

## Referencias bibliográficas

- Acemoglu, D. y Robinson, J. (2012). *Por qué fracasan los países. Los orígenes del poder, la prosperidad y la pobreza*. Ediciones: Deusto, Grupo Planeta. Barcelona-España.
- Acharya, A. (2018). *Constructing Global Order. Agency and Change in World Politics*. Cambridge University Press.
- Acharya, A. (2014). *The end of American World Order*. Polity Press.
- Bawa, A. y Dwiveda, K. (2021). Banking on Knowledge: The Role of Knowledge Exchange in Enhancing the Quality of Capital Flows. En H. Lucena y R. Miranda (Ed.) *South-South Cooperation in the 21st Century: New challenges*, (pp. 23-87). University of Los Andes.
- Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy. Understanding the international economic order*. Princeton University Press.
- Keohane, R. y Nye, J. (1988). *Poder e interdependencia. La política mundial en transición*. Editor Latinoamericano GEL.
- Maddison, A. (2001). *The World Economy: A Millennial Perspective*. OECD.
- Mearsheimer, J. (2001). *The tragedy of Great Power politics*. W. W. Norton & Company.
- Miranda, R. (2018). Desarrollo y cambio climático. Una mirada desde América Latina. *International Latin American Studies Review*. 21 (2), (pp. 193-212).
- Miranda, R. (2019a). Sur Global y América Latina en el Orden Global contemporáneo. *Humania del Sur*. 14 (27), (pp. 175-198).
- Miranda, R. (2019b). Co-development and Global Political Economy (GPE): The Role of the South – South Cooperation. En Research and Information Systems for Developing Countries (RIS) (Ed.) *Global Issues and Local Actions in South-South Cooperation*, (pp. 3-6). RIS.
- Morgenthau, H. (1986). *Política Entre naciones: la lucha por el poder y la paz*. Editor Latinoamericano GEL.
- Nye, J. (2004). *Soft power: the means to success in world politics*. Public Affairs.

- Passé-Smith, J. (2003). The persistence of the Gap Between Rich and Poor Countries. En M. Seligson y J. Passé-Smith (Eds.) *Development and Underdevelopment: The Political Economy of Global Inequality*, (pp. 17-32). Lynne Rienner Publishers.
- PNUD. (2013). *Informe sobre Desarrollo Humano 2013. El ascenso del Sur: Progreso humano en un mundo diverso*. PNUD.
- PNUD. (2016). *Informe sobre Desarrollo Humano 2016. Desarrollo humano para todas las personas*. PNUD.
- Pogge, T. (2007). Severe Poverty as a Human Rights Violation. En T. Pogge (Ed.) *Freedom from Poverty as a Human Right. Who owes what to the very poor?* (pp. 11-54) Oxford University Press.
- Sen, A. (2003). *Desarrollo y Libertad*. Editorial Planeta.
- Sen, A. (2005). Human Rights and Capabilities. *Journal of Human Development*. 6 (2), (pp. 151-166).
- Waltz, K. (1979). *Theory of International Politics*. Addison-Wesley Publishing Company.

