

**BARNETT, MICHAEL Y MARTHA
FINNEMORE. 2004. *RULES FOR THE
WORLD. INTERNATIONAL ORGANIZATIONS
IN GLOBAL POLITICS. ITHACA AND
LONDON: CORNELL UNIVERSITY PRESS,
226 PP.***

Rules for the World constituye una notable iniciativa no sólo por la actualidad del tema, sino también porque enriquece uno de los debates más interesantes de los últimos años en la disciplina de relaciones internacionales: si las organizaciones tienen agencia y actúan autónomamente de los Estados. Para analizarlas, siguen la tradición weberiana y desarrollan la idea de “cultura burocrática”, es decir, cuando un grupo de individuos genera soluciones específicas para abordar problemáticas comunes y posteriormente dichas prácticas se institucionalizan transformándose en reglas. De ellas emana autoridad, lo que les permite expandirse hacia áreas que en sus orígenes no contemplaron. Como toda burocracia, explican, pueden volverse obsesivas con sus propias reglas e incumplir sus objetivos.

El marco de referencia que utilizan es constructivista¹. Esta corriente de pensamiento cuestiona la separación entre el sujeto cognoscente y el objeto conocido (objetividad), para ellos la realidad es una construcción social. Al aplicarlo al estudio de las organizaciones internacionales (OO.II.), asumen la existencia de una mutua formación entre las estructuras sociales (organizaciones) y los agentes (estados), dando relevancia a la identidad y a los intereses de los participantes (Wendt, 1987). De esta manera, *Rules for the World* abre un camino para estudiar lo que los actores son, lo que hacen y cómo se constituyen (Estados-organizaciones internacionales).

Según señalan Barnett y Finnemore, optan por este enfoque, ya que las teorías dominantes en relaciones internacionales, realismo y liberalismo, no logran abordar esta dimensión por medio del estudio de regímenes y de las instituciones². Principalmente, critican la idea de que las organizaciones son meros reflejos de la “voluntad” de los Estados (realismo). Tratan de develar la “caja negra” de estas entidades, se cuestionan su ontología y la del sistema en la que se insertan (estructura). La pregunta que buscan responder es: ¿qué sucede después de que las organizaciones internacionales son creadas?

¹ Véase: Smith (2001) y Salomón (2002).

² Existen diferentes nociones sobre regímenes internacionales, siendo la más citada la de Stephen Krasner. Éste los define como un “set de principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones implícitas y explícitas, en la cual diversos actores convergen en un área determinada de las relaciones internacionales” (Krasner, 1983: 2). Sobre regímenes internacionales véase: Little (2001). Sobre institucionalismo véanse: Hall y Taylor (1996) y Aspinwall y Schneider (2000).

Rules for the World puede dividirse en dos partes. En la primera, se examinan las principales características y (dis)funciones de las OO.II. y en la otra buscan demostrar las tesis elaboradas en las páginas precedentes. Para esto, analizan tres casos: Fondo Monetario Internacional (FMI), Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y el Secretariado de Naciones Unidas.

Dan énfasis a cuatro aspectos de su conducta: autoridad y autonomía, poder, disfunción y cambio. Utilizan la idea de “zona de discreción” para explicar que estas entidades, pese a las restricciones que eventualmente los Estados tratan de imponerles, tienen un margen de acción en las áreas en que éstos son débiles.

La autoridad (autonomía) se entiende como la habilidad de un actor de usar sus recursos institucionales y discursivos para generar el respeto de otros, también es una construcción social y se presenta en diferentes dimensiones. Las organizaciones internacionales tienen autoridad en su condición de burocracias, ya que crean reglas que delimitan el comportamiento futuro y su dominio de acción (autoridad racional-legislativa). Otra forma de autoridad es la delegativa que surge cuando los Estados les conceden tareas que ellos no están en condiciones de asumir. En tanto, la denominada autoridad moral se produce cuando las organizaciones internacionales se autoproclaman imparciales y defensoras de los “intereses de la comunidad”. La cuarta forma que nos proponen deriva de la “expertise” de la organización, es decir, cuando éstas son capaces de generar conocimiento especializado en diversas materias (autoridad “experta”).

Utilizando como ejemplo el Fondo Monetario Internacional, Barnett y Finnemore muestran cómo se ha convertido en una autoridad mediante su *expertise* y asistencia técnica a países que, en algunos casos, ni siquiera cuentan con instituciones especializadas en el tema. Sus técnicos no sólo han sido capaces de expandir su esfera de acción, sino que han incorporado el criterio de condicionalidad para la entrega de ayuda técnica y monetaria. Es decir, condicionan su asistencia al país, dependiendo si éste aplica los criterios y reformas que la organización estima conveniente, lo que ha significado una intervención directa en la política doméstica de los Estados, algo nunca considerado en su Carta Fundacional.

El poder de las organizaciones internacionales recaería en la autoridad que las constituye. En ese sentido, pueden provocar que otros actores tomen acciones y/o posiciones determinadas, a base de la aceptación o por temor a recibir algún tipo de sanción. Siguiendo una “lógica burocrática”, destacan la capacidad de estas entidades para convertir la información en conocimiento, adquiriendo poder a través de la “construcción” de realidad. Aunque es un punto interesante, el argumento se torna confuso y carece de un desarrollo más profundo del tema. Concretamente, cuando se refieren a la vinculación existente entre autoridad y poder no queda totalmente claro cuál es la diferencia entre ambos conceptos.

Los autores, al plantear que las organizaciones internacionales son burocracias, identifican distintos tipos de comportamiento “patológico”. La patología se produce cuando presentan conductas que violan sus principios y fines establecidos. En determinadas circunstancias las reglas y la rutina limitan el accionar de la OO.II., disminuyendo su capacidad y funcionalidad. Sustentan este punto con la actuación del Secretariado de Naciones en el genocidio de Ruanda. La organización determinó que los hechos producidos en ese país correspondían a una guerra civil y, por tanto, un asunto “interno” en el que carecían de jurisdicción. Barnett y Finnemore se refieren a otros

casos como el de los refugiados rohingya³ en Bangladesh. En dicha oportunidad, ACNUR⁴ los obligó a retornar a Myanmar violando el derecho a una repatriación voluntaria (*no refoulement*), además de poner en grave peligro sus vidas. La conducta de la organización fue patológica al desobedecer su mandato principal: brindarles protección por sobre todo. Pese a que efectivamente se evidencian claras disfunciones en ambas organizaciones (ACNUR y Secretariado de Naciones Unidas), también se podría argumentar que simplemente se trató de un desinterés de los Estados miembros de involucrarse en situaciones que no les afectaban directamente.

Asimismo, en el caso del Fondo Monetario Internacional resulta difícil obviar la capacidad de presión que ejercen los actores más poderosos en su comportamiento. Éste ha demostrado aplicar una ideología determinada (economía neoliberal), curiosamente en consonancia con algunos de sus miembros, los Estados más desarrollados del planeta. Más dudoso aún si se considera que muchas de las “recetas” que fomenta son reformas estructurales, aplicadas a países menos adelantados que, sin necesariamente compartir su visión económica, necesitan acceder a esos créditos para evitar su colapso.

Pese a los puntos señalados es meritorio el esfuerzo que realizan Barnett y Finnemore, al proporcionar una perspectiva que puede ser complementaria al enfoque liberal. Uno de los aspectos más destacables del texto es la mención de las organizaciones internacionales como agentes activos del cambio global, capaces de desarrollar nuevas ideas, establecer agendas y manejar crisis internacionales. Para ellos, aunque los Estados no acaten “las reglas para el mundo”, lo relevante es que antes de tomar una decisión van a considerar la posición de las O.O.II.

Rules for the World incorpora al análisis la idea de que estas entidades son burocracias, valorando su capacidad de moldear y ser moldeadas, generando un constante diálogo entre los agentes y la estructura. Es un texto ágil, coherente y un puente entre diferentes escuelas teóricas. En definitiva, es un aporte para la literatura de relaciones internacionales, muy útil para los estudiantes de la disciplina y recomendable para todos aquellos a quienes les interese entender la composición, funcionamiento y accionar de las organizaciones internacionales.

REFERENCIAS

- Abbott, Kenneth y Duncan Snidal. 1998. “Why States Act Through Formal International Institutions”. *Journal of Conflict Resolution* 42 (1): 3-32.
- Aspinwall, Mark y Gerald Schneider. 2000. “Same Menu, Separate Tables: The Institutional Turn in Political Science and the Study of European Integration”. *European Journal of Political Research* 38 (1):1-36.
- Hall, Peter y Rosemary Taylor. 1996. “Political Science and the Three New Institutionalism”. *Political Studies* 44 (6):936-957.

³ Habitan la zona oeste de Myanmar, pertenecen a una minoría étnica musulmana y son cerca de un millón de personas. Han sido víctimas de políticas discriminatorias por parte del gobierno y la legislación no los reconoce como ciudadanos, convirtiéndose en apátridas. Las restricciones han significado, entre otras cosas, que no tengan acceso a servicios básicos (salud, trabajo, educación) y han sido obligados a participar en trabajos forzados, además de verse obligados a solicitar permiso para contraer matrimonio. Para mayor información véase web de Human Rights Watch www.hrw.org, Amnistía Internacional www.amnesty.org, y ACNUR-UNHCR www.unhcr.org

⁴ ACNUR fue creado con muy poca autonomía y un mandato limitado. En sus orígenes debía prestar apoyo sólo a los refugiados existentes en Europa antes de 1951. Posteriormente, y por iniciativa de los líderes de la propia organización, ampliaron su campo de acción hacia otras regiones del mundo. Véase: Loescher (2001).

- Hasenclever, Andreas, Peter Mayer y Volker Rittberger. 1997. *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Keohane, Robert. 1994. "International Institutions: Two Approaches". En *International Organization: A Reader*, editado por Friedrich Kratochwil y Edward D. Mansfield. New York: Harper Collins College Publishers, 44-57.
- Krasner, Stephen (ed.). 1983. *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Little, Richard. 2001. "International Regimes". En *The Globalization of World Politics*, editado por John Baylis y Steve Smith. Oxford: Oxford University Press, 301-314.
- Loescher, Gil. 2001. *The UNHCR and World Politics: A Perilous Path*. Oxford: Oxford University Press.
- Martin, Lisa y Beth Simmons. 1998. "Theories and Empirical Studies of International Institutions". *International Organization* 52 (4): 729-757.
- Salomón, Mónica. 2002. "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI. Diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista CIDOB d'Affers Internacionals* 56 (diciembre 2001/enero 2002): 7-52.
- Smith, Steve. 2001. "Reflectivist and Constructivist Approaches to International Theory". En *The Globalization of World Politics*, editado por John Baylis y Steve Smith. Oxford: Oxford University Press, 225-249.
- Wendt, Alexander. 1987. "The Agent-Structure Problem in International Relations Theory". *International Organization* 41 (3): 335-370.

Lorena Oyarzún Serrano
Instituto de Ciencia Política
Pontificia Universidad Católica de Chile