

■ ESTEFANÍA MARTÍNEZ REYES

## Notas sobre la agenda internacional: desarrollo ¿para qué?

### RESUMEN

¿Quién hace la agenda internacional? Es la pregunta clave de este artículo, el cual indaga sobre los principales actores internacionales, los temas comunes y los compromisos de los Estados. Desde una óptica realista, nos sumerge en los aportes posmodernos, pero sobre todo, en la óptica de estudio de Robert Cox, para entender la realidad internacional que vivimos.

**PALABRAS CLAVE:** AGENDA INTERNACIONAL, ESTADO Y RELACIONES INTERNACIONALES, POSMODERNISMO

### ABSTRACT

How makes the international agenda? This is the main question of this article that ask for the main international actors, the principal subjects and the cooperation between States. From a realistic point of view transits throug posmodernism to conclude that authors like Robert Cox, allow us to understand better the international reality nowadays.

**KEYWORDS:** INTERNATIONAL AGENDA, STATE AND INTERNATIONAL RELATIONS, POSTMODERNISM.

## NOTAS SOBRE LA AGENDA INTERNACIONAL: DESARROLLO ¿PARA QUÉ?

ESTEFANÍA MARTÍNEZ REYES\*

Este texto es una breve reflexión sobre la agenda internacional, e incluye preguntas que pueden ayudarnos a entender mejor el panorama global y el posible papel de la sociedad civil en la construcción futura de la política. Para ello, se incluyen explicaciones sobre la agenda, las principales corrientes que explican el comportamiento de la sociedad internacional, y se dibuja un mapa desde la agenda hasta los ciudadanos. Termina con algunas proposiciones para el desarrollo desde lo local.

Cuando hablamos de los temas que preocupan a los internacionalistas, uno de los primeros lugares hacia donde giramos la mirada es a la agenda internacional. Esta primera reacción viene a menudo acompañada de problemas de definición y de una suerte de ambigüedad que acompaña al término.

Sabemos que la sociedad internacional se expresa en normas, valores e instituciones y en cualquier “cosa que interfiera en las actividades humanas más allá de la jurisdicción doméstica” (Wight, 1966), pero no hay una única expresión —llámese norma o institución— que lleve el título de “oficial” o “representante exclusiva” de la agenda internacional.

La agenda internacional, por el contrario, es un grupo heterogéneo de temas que están en constante discusión en la lista de metas por alcanzar. Como la agenda diaria de cualquiera de nosotros, señala actividades pendientes, compromisos y temas que debemos tener siempre en mente. Claro que, a diferencia de la mayoría de nuestros compromisos cotidianos, aquellos que estén incluidos en la agenda internacional deben atraer el interés de una cantidad considerable de los actores que se desenvuelven en la esfera internacional.

Los temas, sin embargo, surgen cada vez más menudo de lo que se acostumbraba considerar como política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa (Keohane y Nye, 1977).

Entonces, la agenda internacional incorpora distintos programas en áreas diversas. Hay, por ejemplo, una agenda para el desarrollo, una agenda de seguridad

\* Estudiante de la Maestría en Gestión Sustentable del Agua, El Colegio de San Luis. Correo electrónico: tefamtz@gmail.com

y una agenda ambiental, que no están colocadas en una jerarquía clara o sólida (una característica de la interdependencia compleja, propuesta por Keohane y Nye), aunque no es raro que los temas militares atraigan una fuerte atención por parte de los Estados.

La falta de una jerarquía clara entre las múltiples cuestiones nos lleva a esperar que la política de formación y control de la agenda sea más trascendente para los actores internacionales que cuestiones político-militares de corto plazo. Existen organismos y foros más destacados que otros, que concentran la mayor parte de los actores, o aquellos con mayor peso político y económico que, sin duda, nos dan una imagen muy clara de cuál es la agenda internacional, aunque no escriban eso en su título.

Las discusiones en el Consejo de Seguridad y la Asamblea General de Naciones Unidas, el Foro Económico Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y la cumbre del G-20 (el grupo de países más industrializados y economías emergentes<sup>1</sup>), pueden darnos una idea bastante cercana de cuál es la agenda internacional actual.

Pero ¿a quién le corresponde decidir qué temas deben incluirse y cuáles deben quedar fuera? Si nos cuestionamos sobre quiénes elaboran la agenda internacional, puede que respondamos que son aquellos que tienen mayor poder. Sin profundizar demasiado en el asunto de quién detenta el poder y quién lo ejerce, podemos aceptar esta afirmación como correcta y decir que son los poderosos quienes definen la agenda internacional a través, no sólo de votaciones o elaboración concreta de políticas, sino también de la definición de los temas que deben estar al frente de las discusiones. Más aún, el poder puede encontrarse en ausencia de conflicto observable y comprende la capacidad de dejar fuera del debate ciertos temas.<sup>2</sup>

Hasta aquí, son los poderosos los que definen la agenda internacional. Pero los más poderosos *qué*, ¿políticos?, ¿Estados?, ¿gobiernos?, ¿empresas?, ¿osos? La respuesta dependerá de la corriente a la que le preguntemos. Pero remitámonos a la elección obvia y la que conserva mayor peso en el futuro cercano: los Estados. Son los Estados poderosos los que definen la agenda internacional.

Más allá de la lógica a la que parezcan responder los Estados —dependiendo de si pensamos en el ambiente internacional como uno de anarquía, de interdependencia, de cooperación<sup>3</sup> o de alguna otra de las escuelas dominantes— pasemos

<sup>1</sup> Que incluye a Alemania, Canadá, Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y Reino Unido, más Rusia y otros once países recientemente industrializados, entre ellos México.

<sup>2</sup> Para un mejor acercamiento a las concepciones del poder, véase Lukes, 1975.

<sup>3</sup> Sobre la estructura anárquica, revisar la obra de Hans Morgenthau o Kenneth Waltz; para la de interdependencia

directamente a la pregunta siguiente: a ¿quién benefician los Estados actuando como lo hacen, eligiendo ciertos temas por encima de otros al momento de concertar acciones conjuntas —aunque sean sólo bilaterales— en el escenario internacional?

Como no puedo visualizar un “Estado” como tal beneficiándose de un buen año de crecimiento económico, o de sentirse a salvo en su territorio, voy a pensar en el Estado-nación, como un conjunto de ciudadanos que, como consecuencia de las elecciones de su gobierno, disfruta de un buen salario o de caminar tranquilo por las calles de su vecindario.

Aunque no podemos afirmar que las políticas de Estado sean sólo para el bien del ciudadano, y sí que las acciones gubernamentales sobrepasan la lógica estrecha del ciudadano de a pie, debo insistir en que al menos parte de las elecciones y temáticas que promueven los estados poderosos están inspirados en alguna medida por lo que sus ciudadanos quieren y demandan de ellos.

Incluso si optamos por la teoría más realista y pensamos que las decisiones van a tener beneficios inequitativos y ayudar sólo a unos pocos (teoría de las élites,<sup>4</sup> esta idea de que en toda sociedad hay unos cuantos que mandan y una mayoría que obedece), la definición de la agenda terminará por beneficiar a personas concretas y no sólo conceptuales.

De nuevo, en un ejercicio mental, y como no puedo pensar en las élites políticas o en las corporaciones aseleándose en la playa o conduciendo un auto caro, voy a referirme otra vez a las personas detrás de las decisiones sobre la agenda internacional. Por supuesto que el comportamiento de los Estados y las corporaciones no funcionan como las decisiones normales (no se trata de actores homogéneos al interior), hay complejos procesos de conflicto y negociación operando detrás de estas decisiones, pero como las decisiones en principio siguen tomándolas personas de carne y hueso, y no edificios ni territorios, voy a referirme de una vez más al interés personal como base de las decisiones que toman algunos estados con respecto a la agenda internacional.

Siguiendo esta lógica y pensando que son en última instancia personas decidiendo sobre la agenda, me pregunto a continuación qué esperan ganar al hacer este orden de prioridades. Obtener beneficios parece una respuesta apropiada, pero ¿qué fin persiguen estos beneficios? Bueno, yo esperarí que su objetivo final fuera hacer feliz a la persona, ente u organismo que propone este orden.

Robert Keohane y Joseph Nye, y para la de cooperación considerar los textos de Stephen Krasner, Robert Keohane y Robert Axelrod.

<sup>4</sup> Son teóricos clásicos de las élites, Gaetano Mosca (1955), Vilfredo Pareto (1980) y Robert Michels (1991) y Wright Mills (1956).

Como son personas tomando decisiones al interior de los Estados, voy a transferir esta misma lógica a los Estados. La noción de “sociedad internacional” presupone la existencia de personas que actúan en nombre de los Estados: hombres de Estado. Los estados elaboran una lista de prioridades para ser felices y buscan colocarlas a la cabeza de los temas de discusión.

Aunque esta lista no es una copia ideal del pensamiento individual (muchas diferentes lógicas individuales trabajando y compitiendo por recursos para su realización), creo que mantiene suficiente de la esencia sobre lo que las personas dentro de un Estado buscan para ser felices.

Un Estado busca, para ser feliz, seguridad (agenda de seguridad); busca tener cubiertas sus necesidades básicas (agenda de desarrollo); busca un entorno en el que pueda desarrollarse plenamente (agenda ambiental). ¿Dónde comienza esta sencilla búsqueda de la felicidad a volverse tan problemática y conflictiva?

Esto sucede en el punto en que las diferentes concepciones de felicidad se interponen entre sí, o en su egoísmo, desestiman la importancia de la felicidad de otros.

Diferentes personas en el mismo lugar perciben la realidad de distinta manera. Esto sucede porque el sentido común que expresa una idea compartida de realidad varía de civilización en civilización. La civilización, como medida entre las condiciones materiales de existencia y los significados ínter subjetivos (Cox, 1981),<sup>5</sup> desarrolla entonces una forma particular de organización para conseguir lo que en el marco de su realidad, es la felicidad.

La percepción dominante actual, la “civilización de negocios”, es un vehículo para la globalización económica. Privilegia la noción de que con la globalización se alcanza el nivel último de la sociedad humana. Sus principios básicos son el individualismo y la competitividad<sup>6</sup> (Cox, 1981).

Algunos críticos advierten que el individualismo desenfrenado puede haber sobrepasado el punto donde sirve como una dinámica de la competencia económica para convertirse en una amenaza a la cohesión social (Cox, 1981). Y el individualismo parece haber permeado esferas más grandes que el ciudadano mismo.

<sup>5</sup> La teoría propuesta por Cox es la “tercera ola” de teorización neomarxista en Relaciones Internacionales, tras las teorías de la dependencia y el enfoque del “sistema mundial”. Aunque los enfoques inspirados por el marxismo han ocupado un lugar marginal en la teorización en las Relaciones Internacionales, dentro del subcampo de la Economía Política Internacional han alcanzado más prominencia, pese a la hegemonía del neorealismo-neoliberalismo.

<sup>6</sup> El poder político-militar de Norteamérica y de la OTAN son un apoyo a la globalización económica, y sirve como fundamento material de la perspectiva de una sola civilización. El uso efectivo de este poder está representadas como intervenciones a favor de los derechos humanos.

Luego del auge globalizador, nos encontramos frente a corrientes de nacionalismo y competencia individualizada, de políticas estrechas y cursos de acción egoístas, al punto que nos lleva a cuestionarnos ¿es la agenda internacional resultado de Estados trabajando para ciudadanos hiperindividualizados?

Esperemos que sí. No porque sea un escenario ideal, sino porque daría cuenta de la posibilidad de un cambio, y una construcción más democrática de la agenda internacional. Si la agenda internacional refleja una actitud egoísta individual, y el individuo puede cambiar, entonces la agenda internacional puede mejorar y proporcionar más beneficios a un mayor número de personas.

¿De qué manera puede suceder esto? La idea postmodernista de un “derecho a la felicidad” propone referir la historia colectiva de los desatendidos (los actualmente infelices) colocando sus vidas dentro de un contexto más amplio de fuerzas sociales e históricas (Sloterdijk, 1987 en Jackson). Creen que esta visión puede no sólo interpretar la vida sino también transformarla.

No es justo (ni posible) pedirle a las personas que sacrifiquen su felicidad por el bien mayor, o por la felicidad de otros, en especial desconocidos o personas en lugares remotos. Pero hay muchas maneras de ser feliz y no se puede ser feliz siempre. Si tomamos estas dos hipótesis no como valoraciones subjetivas de bueno o malo, sino como leyes naturales, podemos empezar a modificar nuestro comportamiento.

Pensando así, no es tan descabellado pedirles que, de todas las cosas que pueden hacer para ser felices, se tomen un momento para considerar las consecuencias de seguir uno u otro curso de acción. Si tengo frente a mi dos opciones que pueden hacerme, relativamente igual de feliz, ¿porqué no elegir el que conlleve menos externalidades negativas?

En la agenda internacional, lo más parecido a la felicidad sería el desarrollo. Los países más felices serían los más desarrollados, y si pienso en que el crecimiento es igual a desarrollo terminaré por concluir que el crecimiento económico es la clave de la felicidad.

Pero el crecimiento económico no garantiza que la población esté bien alimentada, ni la acumulación de capital me asegura que esté contenta. Los países más felices pueden no corresponder con los que más rápido crecen, o mayor poder militar detentan.

De acuerdo con el Happy Planet Index (un indicador desarrollado por la New Economics Foundation) que busca medir no sólo el bienestar actual sino

el potencial para el futuro<sup>7</sup>, el país más feliz de la tierra es Costa Rica. Le siguen Vietnam, Colombia, Belice, El Salvador y Jamaica, que encabezan la lista: países que ni siquiera se acercan al grupo con PIB más alto.<sup>8</sup> Los países felices ocupan en medición del PIB el lugar 73, 51, 35, 183, 83 y 196, respectivamente (Grupo del Banco Mundial, 2013).

Los países con mayor PIB (constante a precios de 2000) en el periodo 2008-2012 en cambio, están encabezados por Estados Unidos, Japón, China, Alemania, Reino Unido y Francia, que ocupan los lugares 105º, 55, 70, 56, 51 y 60, respectivamente, en el Happy Planet Index.

El escenario no es muy diferente si pensamos en los países con mayor PIB per cápita, que inician con Luxemburgo, la Región Administrativa especial de Macao (China), Noruega, Japón, Suiza, Región Administrativa Especial de Hong Kong (China) y Estados Unidos. Costa Rica en cambio tiene la posición 64 en este índice; Vietnam, el 128; Colombia, el 74; Belice, el 73; El Salvador, el 87, y Jamaica, el 196.

Podemos adelantar que un PIB elevado no hace más felices a las comunidades, tal vez aumente su producción o su consumo, pero utilizar sólo indicadores como el PIB o el PIB per cápita para medir el éxito de un Estado es usar una perspectiva muy miope sobre el bienestar y la felicidad.

Para que ésta sea real debe ser resistente (no ininterrumpida ni eterna) y debe asegurarnos su goce en nuestro futuro y, de ser posible, el futuro de nuestros jóvenes. (Lo que puede no ser el caso en países desarrollados con un rápido consumo de recursos, alta producción de desechos y alta dependencia a determinadas áreas económicas.)

Cox subraya sobre este aspecto la importancia de formar desde temprana edad, intelectuales orgánicos, surgidos en el seno de la sociedad que quiere cambiar, para que sean éstos quienes desarrollen una doctrina adecuada para cada caso y que pueda mantenerse a pesar de la crítica o la desorganización que caracteriza todo movimiento.

No existe un criterio que pueda triunfar sobre todas las otras consideraciones en todas las circunstancias, pero como sociedad, puedo permitirme asistir a otras

<sup>7</sup> El índice combina las mediciones sobre expectativa de vida, bienestar percibido y huella ecológica. Se publica desde 2006 y clasifica 151 países. Una multitud de organizaciones se han adherido a esta medición de desarrollo, incluyendo Friends of the Earth, Cambridge University, Actionfor-Happiness, World Development Movement, y se está realizando una gestión para que se incluya en los trabajos de Naciones Unidas para el Marco Post-2015, una vez que venza el plazo señalado para cumplir con los Objetivos del Milenio firmados en el año 2000.

<sup>8</sup> México ocupa el lugar 21º.

secciones de la sociedad internacional en la consecución de su propia felicidad, a través de la flexibilización de la agenda internacional. La existencia de canales múltiples, adicionales a los canales normales supuestos por los realistas, lleva a predecir un diferente y significativo papel para actores no estatales y la construcción de una agenda más inclusiva para la política mundial.

Para la disciplina de Relaciones Internacionales, y para los propósitos de este trabajo, la teoría desarrollada por Cox y otros críticos ha servido, más que como un paradigma o recurso bibliográfico, como “una invitación a todos los analistas sociales a reflexionar sobre los intereses cognitivos y los supuestos normativos que presiden su investigación” (Linklater, 1992, cit. en Salomón, 2002), que es justamente el sentimiento que se trata de reproducir en este texto.

Las contribuciones de autores neogramscianos,<sup>9</sup> entre ellos Cox, nos recuerdan la importancia de enfrentar a cada paso las estructuras, las relaciones económicas, sociales y políticas con nuestra voluntad, objetivos que perseguimos y las acciones que emprendemos.

Resumiendo, la agenda internacional no está escrita en piedra en ninguna parte. Es una colección de temas importantes que incluyen programas sobre los problemas que más atención demandan de la comunidad internacional. La agenda es, al menos en parte, un reflejo de la búsqueda individual de bienestar y felicidad. Igual que en la esfera personal, hay más de una manera de conseguir la felicidad como Estado.

La conciencia de la posibilidad de trascender los impedimentos a través de acción consensual tomada en el mutuo reconocimiento de las diferencias y su respeto puede cambiar la dirección del desarrollo (Cox, 1981).

Podemos agilizar la agenda internacional reevaluando nuestro concepto de felicidad (no confundir el éxito con el consumo por ejemplo), y eligiendo los medios más económicos y amigables para ello. Si comenzamos por mejorar nuestro comportamiento individual en este sentido, a esto se reflejará en una agenda internacional más inclusiva, flexible y realista.

<sup>9</sup> Que problematizan la desigual distribución del poder en el ámbito internacional a partir de los conceptos de hegemonía, bloque histórico, intelectual orgánico, entre otros. Ejemplos de esta corriente son además de Robert Cox, Giovanni Arrighi y Perry Anderson, y otros más bien relacionados con la Teoría Crítica como Andrew Linklater y Jürgen Habermas. Sus textos son fundamentales en el estudio de la Agenda Internacional contemporánea en vista de la creciente participación de actores no estatales para su elaboración, así como la creación de programas y agendas alternas que más que acciones concretas buscan crear nuevos marcos de análisis para problemáticas tradicionales e inéditas.

## BIBLIOGRAFÍA

- COX, R. W. (1981). "Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales. En: R. Keohane (ed.). *Neorealismo y sus Críticos*. Nueva York: Columbia University Press.
- GRUPO DEL BANCO MUNDIAL (2013). Banco Mundial [en línea]. Disponible en: <http://datos.bancomundial.org/> [consultado: 2013, junio].
- HAPPY PLANET INDEX (2012). Disponible en: <http://www.happyplanetindex.org/> [consultado: 2013, junio].
- HARFORD, T. (2008). Los mercados perfectos y el mundo de la verdad. En T. Harford, *El economista camuflado* (págs. 81-102). Editorial Temas de Hoy.
- JACKSON, R., y Sorensen, G. (2007). *Introduction to International Relations: Theories And Approaches*. 3a. edición. Nueva York: Oxford University Press.
- KEOHANE, R., y Nye, J. (1977). "Interdependence in World Politics". En: R. Keohane y J. Nye. *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Boston: Little Brown. 1-20.
- PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL MEDIO AMBIENTE (2013). PNUMA. Disponible en <http://www.unep.org/spanish/wed/theme/#sthash.2SQvgxzg.dpuf> [consultado: 2013, junio].
- SALOMÓN, M. (2002). "La teoría de las relaciones internacionales en los albores del siglo XXI: Diálogo, disidencia, aproximaciones". *Revista Electrónica de Estudios Internacionales* (56).
- WIGHT, M. (1966). "Western Values in International Relations". En: R. Jackson y G. Sorensen. *Introduction to International Relations: Theories and Approaches*. Nueva York: Oxford University Press.