

Capítulo 1

LA INTERDEPENDENCIA EN LA POLÍTICA MUNDIAL

Vivimos en una era de interdependencia. Esta vaga afirmación expresa pobremente un sobreentendido que, sin embargo, corresponde a un difundido sentimiento de que la propia naturaleza de la política mundial está cambiando. El poder de las naciones —aquella secular piedra basal de analistas y estadistas— se ha tornado más elusivo: “los cálculos de poder son más difíciles y engañosos de cuanto eran en otras épocas”.¹ Aunque profundamente arraigado en la tradición clásica, Henry Kissinger ha señalado que “el programa tradicional de los asuntos internacionales —el equilibrio entre las principales potencias, la seguridad de las naciones— ha dejado de definir nuestros peligros o nuestras posibilidades... Estamos ingresando a una nueva era. Los viejos modelos internacionales están desmoronándose; los viejos slogans carecen de sentido; las viejas soluciones son inútiles. El mundo se ha vuelto interdependiente en economía, en comunicaciones y en el campo de las aspiraciones humanas”.²

¿Cuán profundos son los cambios? Una escuela moderna considera que las telecomunicaciones y los viajes en jet han creado una “aldea global” y sostiene que el crecimiento de los intercambios sociales y económicos está creando un “mundo sin fronteras”.³ En mayor o menor medida, muchos investigadores consideran que en nuestra época el Estado territorial, figura dominante en la política mundial durante cuatro siglos a partir de la finalización del feudalismo, está siendo eclipsado por actores no territoriales, como las corporaciones multinacionales, los movimientos sociales transnacionales y las organizaciones internacionales. Como

¹ Stanley Hoffmann, “Notes on the Elusiveness of Modern Power”, *International Journal* 30, primavera de 1975, p. 184.

² “A New National Partnership”, discurso del Secretario de Estado Henry A. Kissinger en Los Angeles, 24 de enero de 1975. News release, Department of State, Bureau of Public Affairs, Office of Media Services, p. 1.

³ Véase, por ejemplo, Lester R. Brown, *World Without Borders: The Interdependence of Nations*, Foreign Policy Association, Headline Series, Nueva York, 1972.

señalaba un economista, “el Estado está casi acabado como una unidad económica”.⁴

Los tradicionalistas sostienen que esas afirmaciones son “globalmente” infundadas. Comprueban que existe una continuidad en la política mundial. La interdependencia militar siempre ha existido y el poder militar es aún importante en la política mundial —como lo prueban la disuisión nuclear y las guerras de Vietnam, del Medio Oriente y de India y Paquistán, la influencia soviética en Europa Oriental o la norteamericana en el Caribe—. Más aún, como lo ha demostrado la Unión Soviética, los Estados autoritarios pueden, en gran medida, controlar las telecomunicaciones y los intercambios sociales que consideran inconvenientes para sus intereses. Incluso Estados pobres y débiles han sido capaces de nacionalizar corporaciones multinacionales; por todo ello, los nacionalistas ponen en duda que estemos asistiendo a la extinción del Estado-nación.

Ni los modernistas ni los tradicionalistas disponen de una adecuada estructura para la comprensión de la política de la interdependencia global.⁵ Los modernistas señalan correctamente los cambios fundamentales que están ocurriendo, pero a menudo suponen, sin un análisis suficiente, que los avances tecnológicos y los aumentos en los intercambios sociales y económicos llevarán a un nuevo mundo en el que el Estado —y su control de la fuerza— ya no habrá de ser importante.⁶ Los tradicionalistas son adictos a mostrar los defectos de la perspectiva modernista insistiendo en la perduración de la interdependencia militar; pero les es muy difícil interpretar con precisión la actual y multidimensional interdependencia económica, social y ecológica.

Nuestra tarea en este libro no consiste en argumentar en favor de las posiciones modernistas o tradicionalistas. Dado que nuestra época está signada tanto por la continuidad como por el cambio, ello sería algo poco fructífero. Nuestro objetivo apunta, más bien, a proporcionar los medios para refinar y armonizar la sabiduría que pueda existir en ambas posiciones, mediante el desarrollo de una estructura teórica coherente para el análisis político de la interdependencia. Desarrollaremos varios modelos diferentes, pero potencialmente complementarios, un conjunto de herramientas intelectuales para comprender la realidad de la interdependencia en la política mundial contemporánea. Y, lo que es igualmente importante, intentaremos explorar las *condiciones* bajo las que cada modelo tendrá mejores probabilidades de producir predicciones precisas y explicaciones satisfactorias. La política mundial con-

⁴ Charles Kindleberger, *American Business Abroad*, Yale University Press, New Haven, 1969, p. 207.

⁵ Las expresiones son tomadas de Stanley Hoffmann, “Choices”, *Foreign Policy* 12, otoño de 1973, p. 6.

⁶ Por ejemplo, véase Robert Angell, *Peace on the March: Transnational Participation*, Van Nostrand, Nueva York, 1969.

temporánea no es una tela sin costuras; es un tapiz confeccionado con diversas relaciones. En un mundo así, un solo modelo no puede explicar todas las situaciones. El secreto para llegar a la comprensión reside en saber cuál enfoque —o combinación de enfoques— debe emplearse para analizar cada situación. Nunca habrá nada que reemplace el análisis cuidadoso de las situaciones reales.

Pero la teoría es ineludible; todos los análisis empíricos o prácticos descansan en ella. Los ejecutores de políticas pragmáticos pueden pensar que no necesitan prestar mayor atención a las disputas teóricas sobre la naturaleza de la política mundial de la que prestarían a las disputas escolásticas medievales sobre la cantidad de ángeles que podían brincar en la punta de un alfiler. Sin embargo, el pensamiento académico incide en los estadistas, con profundo resultado para la política. No sólo son los "hombres prácticos que se creen muy a salvo de cualquier influencia intelectual", cautivos inconscientes de concepciones creadas "por algún escriba académico pocos años antes", sino que los escribas han estado desempeñando un rol directo en la conformación de la política externa.⁷ Conceptos inadecuados y percepciones erróneas de la política mundial pueden conducir directamente a una inapropiada —y aun a una desastrosa— política nacional.

Fundamentación y racionalización, presentación sistemática y simbolismo, son operaciones que se han entrelazado tanto que es difícil, aun para los propios formuladores de políticas, desenmarañar la realidad de la retórica. Las teorías tradicionales y clásicas de la política mundial hablaban de un potencial "estado de guerra" en el que el comportamiento de los Estados se encontraba dominado por el constante peligro de un conflicto militar. Durante la guerra fría, especialmente durante la primera década que siguió a la segunda guerra mundial, esta concepción, denominada por sus creadores como "realismo político", consiguió amplia aceptación por parte de estudiosos y practicantes de las relaciones internacionales, tanto en Europa como en Estados Unidos.⁸ En la década del '60, muchos otros agudos observadores que aceptaban el enfoque realista lentamente comenzaron a percibir el desarrollo de nuevos caminos que no se centraban en los aspectos de segu-

⁷ John Maynard Keynes, *The General Theory of Employment, Interest and Money*, Macmillan, Londres, 1957, p. 383.

⁸ Para la clásica formulación contemporánea de realismo político, véanse los trabajos de Hans J. Morgenthau, particularmente *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Knopf, Nueva York, 1948 y las ediciones subsiguientes. De Morgenthau véanse también "Another 'Great Debate': The National Interest of the United States", *American Political Science Review* 46 diciembre de 1952, pp. 961-88, y *Scientific Man Versus Power Politics*, University of Chicago Press, Chicago, 1946. Una formulación diferente, pero igualmente notable, de la posición "realista" puede encontrarse en E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, 2da. ed., Macmillan, Londres, 1946. Sin embargo, Carr pone el énfasis en las fuentes económicas del poder.

ridad y militares.* La misma percepción, en las décadas del '70 o del '80, probablemente habría llevado a expectativas más irreales. Pero cambiarlas por una perspectiva igualmente simplista —por ejemplo, que la fuerza militar es obsoleta y que la interdependencia económica resulta benigna— habría conducido a otro error igualmente grave, aunque diferente.

¿Cuáles son las características dominantes de la política mundial cuando tenemos una interdependencia —particularmente una interdependencia económica— extensiva?⁹ Éste uno de los dos interrogantes mayores que planteamos en este libro. En el capítulo 2 exploramos esta pregunta en términos generales; en el capítulo 5 y en parte del 7 la investigamos mediante cuatro casos de estudio y en el capítulo 8 examinamos sus implicaciones para la política exterior norteamericana. Para establecer los fundamentos de esos análisis, en el resto de este capítulo definimos lo que entendemos por interdependencia, diferenciamos sus variedades más importantes y las relacionamos con el concepto de poder, que continúa siendo fundamental para el análisis de la política mundial.

La interdependencia afecta la política mundial y el comportamiento de los Estados, pero las acciones gubernamentales también influyen sobre los modelos de interdependencia. Al crear o aceptar procedimientos, normas o instituciones para ciertas clases de actividades, los gobiernos regulan y controlan las relaciones transnacionales e interestatales. A estos acuerdos gubernamentales los denominaremos *regímenes internacionales*. La segunda pregunta central de este libro es ¿cómo y por qué cambian los regímenes internacionales? El capítulo 3 desarrolla un conjunto de explicaciones para el desenvolvimiento, y la eventual declinación, de los regímenes internacionales. En el capítulo 6 aplicamos esas explicaciones a los problemas marítimos y del dinero y en el 7 las empleamos para entender algunas características de las relaciones canadiense-norteamericanas y australiano-norteamericanas.

Pero la interdependencia no es simplemente un concepto analítico. También es un mecanismo retórico que emplean publicistas y estadistas. Para los estadistas, ansiosos de aumentar la cantidad de gente que se alinee tras sus banderas, las palabras vagas de gran resonancia son muy útiles. Para el analista, tal vaguedad es el camino hacia una ciénaga de confusión. Antes de que podamos elaborar conceptos aplicables que nos permitan aumentar nuestra

* En *The Troubled Partnership*, Nueva York, McGraw-Hill para el Council on Foreign Relations, 1965, Henry Kissinger discutía los problemas de la alianza con escasas referencias a las cuestiones económicas aunque éstas comienzan a dividir seriamente a los aliados de la OTAN.

⁹ Para alguna evidencia sobre las tendencias en la interdependencia, véase Richard Rosecrance y Arthur Stein, "Interdependence: Myth or Reality", *World Politics* 26, N° 1, octubre de 1973 y Peter J. Katzenstein, "International Interdependence: Some Long-Term Trends and Recent Changes", *International Organization* 29, N° 4, otoño de 1975.

comprensión de la interdependencia y el cambio de régimen, debemos desbrozar un camino en medio de la selva retórica. Nuestra tarea consiste en analizar la política de la interdependencia y no en celebrarla.

LA NUEVA RETÓRICA DE LA INTERDEPENDENCIA

Durante la guerra fría, "seguridad nacional" era un slogan que empleaban los líderes políticos norteamericanos con el fin de lograr apoyo para sus políticas. La retórica de la seguridad nacional justificaba el diseño de estrategias, a un elevado costo, para reforzar las estructuras económica, militar y política del "mundo libre". También proporcionó una base racional para la cooperación internacional y apoyo a Naciones Unidas, así como también la justificación para alianzas, asistencia externa e intervenciones militares en gran escala.

La seguridad nacional se convirtió en el símbolo favorito de los internacionalistas que propugnaban un aumento de la participación norteamericana en los asuntos mundiales. La unidad coordinadora clave de la política exterior en la Casa Blanca se llamó Consejo de Seguridad Nacional. La administración Truman empleó la supuesta amenaza soviética a la seguridad norteamericana para empujar el préstamo a Gran Bretaña y luego el Plan Marshall a través del Congreso. La administración Kennedy empleó el argumento de la seguridad para promover en 1962 el Acta de Expansión Comercial. Los presidentes invocaron la seguridad nacional para controlar ciertos intereses económicos sectoriales en el Congreso, en especial aquellos que favorecían políticas comerciales proteccionistas. A los congresistas que protestaban por efectos económicos adversos en sus distritos o por el incremento de los impuestos, se les aseguró —y a su vez se explicó lo mismo a los ciudadanos— que "intereses de seguridad nacional" requerían su sacrificio. Al mismo tiempo, ciertos sectores frecuentemente manipularon el simbolismo de la seguridad nacional para sus propios fines, como en el caso de las cuotas de importación de petróleo, impulsadas por productores petroleros internos en conjunción con sus aliados políticos.¹⁰

El simbolismo de la seguridad nacional fue, en amplia medida, producto de la guerra fría y del intenso sentimiento de amenaza que los norteamericanos experimentaban por entonces. Esta convicción resultaba incrementada por análisis realistas, que insistían en que la seguridad nacional era el objetivo nacional primario y que en la política internacional las amenazas a la seguridad son permanentes. El simbolismo de la seguridad nacional, y el modo

¹⁰ Véase Robert Engler, *The Politics of Oil: Private Power and Democratic Directions*, University of Chicago Press, Chicago, 1962.

realista de análisis que lo apoyaba, no sólo exemplificaba un cierto tipo de reacción ante los hechos, sino que también ayudaba a codificar una perspectiva en la cual algunos cambios, en especial aquellos que se orientaban a regímenes radicales en los países del Tercer Mundo, parecían hostiles a la seguridad nacional, mientras que los cambios fundamentales en las relaciones económicas de los países altamente industrializados parecían insignificantes.

En tanto el sentimiento de amenaza a la seguridad, característico de la guerra fría, iba disminuyendo, la competencia económica externa y los conflictos distributivos internos aumentaron. La ambigüedad intelectual de la "seguridad nacional" se tornó más pronunciada en la medida en que variadas y a menudo contradictorias formas de involucramientos encontraron un refugio seguro bajo ese paraguas retórico.¹¹ En su fantasía de un equilibrio de poder mundial sobre cinco puntos centrales (Estados Unidos, la Unión Soviética, China, Europa y Japón), el presidente Nixon trató infructuosamente de extender los conceptos realistas tradicionales para aplicarlos tanto al desafío económico planteado por los aliados norteamericanos de posguerra como a las acciones políticas y militares de la Unión Soviética y China.

En la misma medida en que la prolifidad descriptiva de la perspectiva de la seguridad nacional, dominada por intereses militares, declinaba, lo mismo ocurría con los términos del poder simbólico. Esa decadencia no sólo reflejaba la creciente ambigüedad del concepto, sino también la reacción norteamericana al embrollo de Vietnam, a las relaciones menos hostiles con Rusia y China, producto de la débil posición mundial, y al mal uso que hiciera el presidente Nixon de la retórica de la seguridad nacional en el caso Watergate. La seguridad nacional tuvo que compartir su posición de primer símbolo del léxico internacionalista con *interdependencia*.

A menudo los líderes políticos emplean la retórica de la interdependencia para presentar a este concepto como si respondiese a una necesidad natural, como un hecho al que la política (y los intereses sectoriales internos) debieran ajustarse y no como una situación parcialmente creada por la propia política. Habitualmente sostienen que la interdependencia reduce los conflictos de intereses y que la cooperación por sí sola es la respuesta a los problemas mundiales.

"Todos estamos comprometidos en una empresa común. Ninguna nación ni grupo de naciones puede beneficiarse trasponiendo los límites que sustentan el crecimiento económico mundial. Nadie

¹¹ "National Security as an Ambiguous Symbol" de Arnold Wolfers sigue el análisis clásico. Véase su colección de ensayos, *Discord and Collaboration*, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1962. El estudio de Daniel Yergin sobre la emergencia de la doctrina de la seguridad nacional (en lugar del tradicional concepto de defensa) lo pinta como una "idea dominante" en la época de la guerra fría. Véase Daniel Yergin, *The Shattered Peace. Rise of the National Security State*, Houghton Mifflin, Boston, 1976.

logra beneficios basando el progreso en pruebas de fuerza".¹² Estas palabras pertenecen claramente a un hombre de Estado tratando de limitar las demandas del Tercer Mundo y promoviendo actitudes públicas internas, antes que a un análisis de la realidad contemporánea. Para quienes desean que Estados Unidos mantenga el liderazgo mundial, la interdependencia se ha transformado en parte de la nueva retórica que debe emplearse tanto contra el nacionalismo económico en el frente interno como contra los desafíos externos. Aunque las connotaciones de la retórica de la interdependencia pueden parecer bastante diferentes a las del simbolismo de la seguridad nacional, las dos frecuentemente han sido empleadas para legitimar el liderazgo presidencial norteamericano en los asuntos mundiales.

Pero la retórica de la interdependencia y el simbolismo de la seguridad nacional no coexisten con comodidad. En su formulación extrema, la primera sugiere que los conflictos de intereses son algo anticuado¹³ en tanto que el segundo arguye que son, y seguirán siendo, fundamental y potencialmente violentos. La confusión para discernir qué modelos analíticos aplicar a la política mundial (como señalábamos antes) es concomitante con la confusión acerca de las políticas que debiera implementar Estados Unidos. Ni la retórica de la interdependencia ni el simbolismo de la seguridad nacional proporcionan pautas confiables para el manejo de los problemas planteados por la interdependencia extensiva.

A menudo, los retóricos de la interdependencia afirman que, dado que la supervivencia de la raza humana se encuentra amenazada por peligros provenientes tanto del medio ambiente como de acciones militares, los conflictos de intereses entre Estados y pueblos carecen de importancia. Esta conclusión sería viable si convergieran tres condiciones: un sistema económico internacional del que dependieran todos los Estados o si la vida básica de nuestros sistemas ecológico se viera en peligro; todos los países se sintieran vulnerables en grado significativo a semejante catástrofe; y si existiera una única solución al problema que no dejara espacio para el conflicto sobre cómo resolverlo y sobre quién debiera cargar con los costos. Obviamente, esas condiciones no se dan todas juntas.

Sin embargo, las teorías del equilibrio de poder y de la seguridad nacional resultan muy pobres para el análisis de los problemas de la interdependencia económica o ecológica. En términos tradicionales, la seguridad no es ciertamente el principal problema que enfrentan los gobiernos. Y dado que la fuerza militar es ineficaz frente a ciertos problemas, la noción convencional de poder carece de precisión. Por lo tanto, pueden llegar a ser necesarios

¹² Secretario de Estado Henry A. Kissinger, Mensaje ante la sexta sesión especial de la Asamblea General de Naciones Unidas, 15 de abril de 1974, News release, Department of State, Office of Media Services, p. 2. Reproducido en *International Organization* 28, N° 3, verano de 1974, pp. 573-83.

distintos conceptos de poder para enfrentar problemas diversos. Finalmente, en la política de la interdependencia se encuentran involucrados intereses internos, transnacionales y gubernamentales. Las políticas interna y externa comienzan a eslabonarse estrechamente. La noción de interés nacional —estrella polar de los tradicionalistas— cada vez opone mayores dificultades para su uso eficaz. Las máximas tradicionales de la política internacional —los Estados actuarán en función de sus intereses nacionales o los Estados procurarán maximizar su poder— se vuelven ambiguas.

No estamos sugiriendo que los conflictos internacionales desaparecen cuando prevalece la interdependencia. Por el contrario, los conflictos pueden adquirir nuevas formas e incluso pueden incrementarse. Pero las aproximaciones tradicionales para la comprensión de los conflictos en la política mundial no explican con suficiente claridad el conflicto de la interdependencia. La aplicación de un concepto y de una retórica equivocados conduce a un análisis erróneo y a una mala política.

LA INTERDEPENDENCIA COMO CONCEPTO ANALÍTICO

En lenguaje común, *dependencia* significa un estado en que se es determinado o significativamente afectado por fuerzas externas. *Interdependencia*, en su definición más simple, significa dependencia mutua. En política mundial, interdependencia se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre países o entre actores en diferentes países.

A menudo, estos efectos resultan de intercambios internacionales (fluxos de dinero, bienes, personas y mensajes que traspasan las fronteras internacionales). Tales intercambios se incrementaron dramáticamente a partir de la segunda guerra mundial: "Las décadas recientes revelan una tendencia general hacia diversas formas de interconexión humana por encima de las fronteras nacionales que se duplica cada diez años".¹³ Pero esta interconexión no es lo mismo que la interdependencia. Los efectos del intercambio sobre la interdependencia dependerán de las limitaciones, o costos, que impliquen. Un país que importe todo su petróleo probablemente será más dependiente de un continuo flujo de combustible que lo que puede serlo otro país que importe pieles, joyas y perfume (aun por un valor monetario similar); el ininterrompido acceso de estos bienes sumptuosos no lo hará tan dependiente. Donde existen efectos de costo recíproco en los intercambios (aunque no necesariamente simétricos), hay interdependencia. Cuando las interacciones no implican efectos de costo significati-

¹³ Alex Inkeles, "The Emerging Social Structure of the World", *World Politics* 27, julio de 1975, p. 479.

vos, simplemente hay interconexión. La diferenciación es vital si queremos entender la *política* de la interdependencia.

Los efectos de costo deben ser impuestos directa e intencionalmente por otro actor (como en el caso de la interdependencia estratégica soviético-norteamericana, que deriva de la amenaza mutua de destrucción nuclear). Pero algunos efectos de costo no provienen directa o intencionalmente de otros actores. Por ejemplo, las acciones colectivas pueden ser necesarias para evitar el desastre de una alianza (cuyos miembros son interdependientes), de un sistema económico internacional (que puede enfrentar el caos en virtud de la ausencia de coordinación más que por la malevolencia de alguno de sus integrantes) o de un sistema ecológico amenazado por el gradual incremento de los efluentes industriales.

No limitamos el término *interdependencia* a situaciones de beneficio mutuo. Tal definición supondría que el concepto sólo es útil analíticamente donde prevalece la perspectiva modernista del mundo: es decir, donde las amenazas de intervención militar son escasas y los niveles de conflicto bajos. Excluiría de la noción de interdependencia casos de dependencia mutua, tales como la interdependencia estratégica entre Estados Unidos y la Unión Soviética. Más aún, resultaría muy ambiguo establecer si las relaciones entre los países industrializados y los menos desarrollados debiera considerarse como interdependencia o no. Su inclusión dependería de un juicio subjetivo que determinara si las relaciones son "mutuamente beneficiosas".

Puesto que deseamos evitar argumentaciones estériles acerca de si un determinado conjunto de relaciones puede caracterizarse como interdependencia o no y dado que procuramos emplear el concepto de interdependencia para integrar, antes que para dividir, los enfoques modernista y tradicional, optamos por una definición más amplia. Nuestra perspectiva implica que las relaciones interdependientes siempre implicarán costos, dado que la interdependencia reduce la autonomía; pero es imposible determinar *a priori* si los beneficios de una relación serán mayores que los costos. Esto dependerá tanto de los valores que animen a los actores como de la naturaleza de la relación. Nada asegura que las relaciones que denominamos "interdependientes" puedan caracterizarse como de beneficio mutuo.

Se pueden adoptar dos perspectivas distintas para analizar los costos y los beneficios de una relación interdependiente. La primera se centra en las ganancias o pérdidas comunes de las partes en cuestión. La otra pone el énfasis en las ganancias *relativas* y en la distribución de los temas en cuestión. Los economistas clásicos adoptaron el primer enfoque para formular su aguda apreciación sobre las ventajas comparativas: que un comercio internacional sin distorsiones siempre arrojará en todas partes beneficios netos. Desafortunadamente, una concentración exclusiva

sobre las ganancias conjuntas puede escamotear el segundo punto clave: ¿Cómo se dividen esas ganancias? Muchos de los aspectos políticos cruciales de la interdependencia giran en torno a la vieja pregunta de la política: ¿quién consigue qué?

Es importante estar en guardia contra el supuesto de que las medidas que incrementan las ganancias conjuntas en una relación, de algún modo conseguirán liberarse de los conflictos distributivos. Las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales pugnarán por aumentar sus cuotas de ganancias en las transacciones, aun cuando ambas obtengan un enorme provecho de la relación. Los gobiernos exportadores de petróleo y las compañías petroleras multinacionales, por ejemplo, compartieron el mismo interés por obtener precios altos para el petróleo; pero también mantuvieron conflictos sobre la cuotificación de los beneficios obtenidos.

Por lo tanto debemos ser prudentes ante la perspectiva de que la ascendente interdependencia estaría creando un nuevo mundo feliz de cooperación que reemplazaría al viejo y deficiente mundo de los conflictos internacionales. Como lo sabe cualquier padre con hijos pequeños, hacer un pastel más grande no es suficiente para terminar con las disputas sobre el tamaño de las porciones. Un enfoque optimista pasaría por alto los usos de la interdependencia económica y aun ecológica en el campo de la competencia política internacional.

La diferencia entre la política internacional tradicional y la política de la interdependencia económica y ecológica *no* consiste en la diferencia entre un mundo de "suma cero" (donde la ganancia de una parte significa una pérdida para la otra) y los juegos "no suma cero". La interdependencia militar no necesita ser suma cero. En realidad, los aliados militares procuran que la interdependencia proporcione un aumento de la seguridad para todos. Incluso el equilibrio de poder de distintas situaciones no necesita ser de suma cero. Si una de las partes procurara quebrar el *statu quo*, entonces su ganancia se produciría a expensas de otra parte. Pero si la mayor parte —o todos— de los integrantes desean un *statu quo* estable, pueden conseguir beneficios comunes si entre todos mantienen el equilibrio de poder. Por el contrario, la política de la interdependencia económica y ecológica implica competencia, incluso en los casos en que la cooperación prometa amplios beneficios netos. Existen importantes continuidades, así como marcadas diferencias, entre la tradicional política de la seguridad militar y la política de la interdependencia económica y ecológica.

También debemos ser cuidadosos de no definir la interdependencia completamente en términos de situaciones de dependencia mutua *equilibrada*. Son las *asimetrías* en la dependencia los factores que más probablemente han de proporcionar fuentes de influencia a los actores en sus manejos con los demás. Los actores menos dependientes a menudo se encuentran en situación

de usar las relaciones interdependientes como fuentes de poder en la negociación sobre un tema y tal vez hasta para incidir en otras cuestiones. En el otro extremo de la pura simetría se encuentra la pura dependencia (a veces encubierta con la denominación de interdependencia); pero esto es también raro. Muchos casos se encuentran entre estos dos extremos. Y allí es donde reside el corazón del proceso de negociación política de la interdependencia.

PODER E INTERDEPENDENCIA

El poder siempre ha sido un concepto elusivo tanto para los estadistas como para los analistas de la política internacional; en la actualidad se ha tornado aún más escurridizo. El punto de vista tradicional consideraba que el poder militar dominaba a todas las demás formas y que el Estado que contaba con mayor poder militar controlaba los asuntos mundiales. Pero las fuentes que producen poder se han vuelto más complejas. Para un observador astuto "la posguerra ha asistido a una transformación radical en los elementos, empleos y logros del poder".¹⁴ Y Hans Morgenthau, autor del más influyente texto sobre política internacional, en su reacción a los acontecimientos de comienzos de la década del '70 llegó tan lejos como para anunciar un corte histórico sin precedentes en las relaciones funcionales entre el poder político, militar y económico puesto de manifiesto en la posición por parte de países militarmente débiles de "un control monopólico o casi monopólico de materias primas esenciales para la vida de las economías desarrolladas".¹⁵

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. En cualquiera de los dos casos, la caracterización no es sencilla.¹⁶ Podemos considerar los recursos de poder iniciales que otorgan a un actor una capacidad potencial o podemos tomar en cuenta la influencia real del actor sobre los *patrones* de resultados. Cuando decimos que la interdependencia asimétrica puede ser una fuente de poder estamos pensando el poder como el control sobre los recursos o como el *potencial* para afectar los resultados. Un actor menos dependiente en una relación, a menudo cuenta con un recurso político significativo, porque los cambios en la relación (que el actor puede iniciar o amenazar con ellos) serán me-

nos costosos para ese actor que para sus socios. Sin embargo, esa ventaja no garantiza que los recursos políticos otorgados por asimetrías favorables llevarán a similares patrones de control sobre los resultados. Raramente se produce una relación de uno a uno entre el poder medido mediante cualquier tipo de recursos y el poder medido por los efectos sobre los resultados. La negociación política es el medio usual de traducir la potencialidad a los efectos y a menudo se pierde buena parte en la traducción.

Para entender el papel del poder en la interdependencia, debemos distinguir entre dos dimensiones: *sensibilidad* y *vulnerabilidad*. Sensibilidad implica grados de respuesta dentro de una estructura política (¿con qué rapidez los cambios en un país ocasionan cambios, con determinado costo, en otro país y cuál es la magnitud de ese costo?). Puede medirse no meramente por el volumen de los flujos que traspasan las fronteras, sino también por los efectos de costo de los cambios en las transacciones sobre las sociedades o los gobiernos. La sensibilidad de la interdependencia se crea mediante interacciones dentro de un marco de políticas. La sensibilidad supone que el marco permanece invariado. El hecho de que un conjunto de políticas permanezca constante puede reflejar la dificultad para formular nuevas políticas en un corto plazo o también el compromiso con cierto patrón de normas internas o internacionales.

Un ejemplo de dependencia de sensibilidad es el modo en que Estados Unidos, Japón y Europa occidental resultaron afectados por el incremento de los precios del petróleo en 1971, en 1973-74 y en 1975. En ausencia de nuevas políticas, que podrían haber demorado en implementarse muchos años o décadas, la sensibilidad de esas economías estaba en función del mayor costo del petróleo extranjero y de la proporción que importaban. Estados Unidos resultó menos sensible que Japón al alza de los precios del petróleo, porque una menor proporción de sus necesidades petroleras dependía de la importación; pero el rápido incremento de los precios y las largas filas en las estaciones de servicio demostraron que Estados Unidos también era sensible al cambio externo. Otro ejemplo de la interdependencia de sensibilidad lo proporciona la situación monetaria internacional previa al 15 de agosto de 1971. Dadas las limitaciones creadas por las normas del Fondo Monetario Internacional, los gobiernos europeos eran sensibles a los cambios en la política monetaria norteamericana y Estados Unidos era sensible a las decisiones europeas acerca de si reclamar o no la conversión de dólares en oro.

La interdependencia de sensibilidad puede ser tanto social o política como económica.* Por ejemplo, existen "efectos de conta-

* Dado que nos referimos a la sensibilidad de las economías y políticas entre sí, y no sólo a las sensibilidades derivadas de precios o de tasas de interés según el modo de los economistas, nuestra definición es consistente,

¹⁴ Hoffmann, "Notes on the Elusiveness of Modern Power", p. 183.

¹⁵ Hans J. Morgenthau, "The New Diplomacy of Movement", *Encounter* 3, N° 2, agosto de 1974, p. 56. Este punto de vista, que nos parece equivocado, no encaja muy bien con la tradición del realismo.

¹⁶ Véase Jeffrey Hart, "Dominance in International Politics", *International Organization* 30, primavera de 1976.

gio" sociales, tales como la trivial pero rápida diseminación de la moda del "streaking" desde la sociedad norteamericana a la europea en 1974 o, más significativamente, el modo en que el desarrollo de los movimientos estudiantiles radicalizados a fines de la década del '60 se revitalizaba ante el conocimiento en otras partes de aquellas actividades. Al presentar vívidamente el tema del hambre en el sudeste asiático a los europeos y norteamericanos cuando estos últimos se sentaban a cenar, la televisión ciertamente contribuyó a aumentar la atención y la preocupación por el problema en las sociedades europeas y norteamericana. La sensibilidad a un problema semejante puede reflejarse en manifestaciones o en otras acciones políticas, aunque no se tome ninguna medida concreta para paliar la miseria (con lo que no resultará ninguna sensibilidad económica).

Sin embargo, emplear la palabra *interdependencia* para referirnos solamente a la sensibilidad ensombrece algunos de los más importantes aspectos políticos de la dependencia mutua.¹⁷ También debemos considerar cómo se modificaría la situación si el marco de políticas pudiera cambiar. Si se dispusiera de más alternativas y fueran posibles nuevas y muy diferentes políticas, ¿cuál sería el costo que insumiría el ajuste a los cambios externos? En el petróleo, por ejemplo, lo que importa no es solamente la proporción de necesidades propias que debe ser importada, sino las alternativas a la importación de energía y los costos que ellas implican. Dos países que importen un 35 % del petróleo que consumen parecen igualmente sensibles al aumento de los precios; pero si uno de ellos pudiera recurrir a fuentes energéticas internas a un costo moderado, el otro país resultaría mucho más *vulnerable*. La dimensión de vulnerabilidad de la interdependencia se apoya en la disponibilidad relativa y en el costo de las alternativas que los actores deben encarar.

Bajo el régimen monetario de Bretton Woods, durante la década del '60, tanto Estados Unidos como Gran Bretaña era sensibles a las decisiones de especuladores extranjeros o de bancos centrales orientadas a la modificación de los activos en dólares o libras esterlinas, respectivamente. Pero Estados Unidos era menos vulnerable que Gran Bretaña porque tenía la opción (que ejerció en agosto de 1971) de cambiar las normas del sistema si consideraba que los costos eran aceptables. Las capacidades subyacentes de Estados Unidos redujeron su vulnerabilidad y, por lo tanto, tornaron menos seria, en el plano político, su sensibilidad.

En términos de costos de la dependencia, la sensibilidad significa una contingencia ante los efectos de costo impuestos desde

pero difiere de la de Richard Cooper, *The Economics of Interdependence*, McGraw-Hill, Nueva York, 1968.

¹⁷ Kenneth Waltz, "The Myth of Interdependence", en Charles Kindleberger, ed., *The International Corporation*, MIT Press, Cambridge, Massachusetts, 1970.

FIGURA 1.1 Sensibilidad de tres países (en el supuesto de que las políticas no cambien)

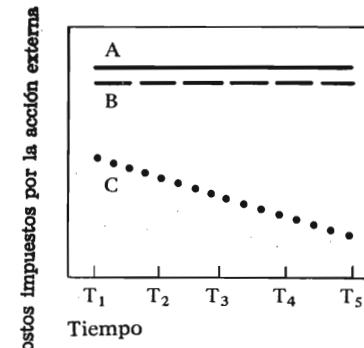
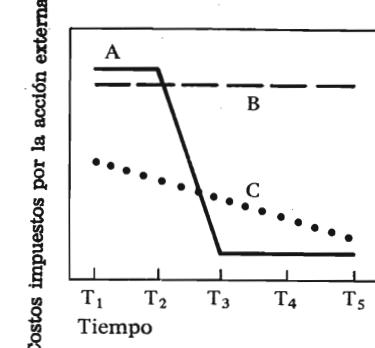


FIGURA 1.2 Vulnerabilidad de tres países (en el supuesto de que las políticas cambien)



afuera antes que se puedan modificar las políticas para tratar de cambiar la situación. La vulnerabilidad puede definirse como la desventaja de un actor que continúa experimentando costos impuestos por acontecimientos externos aun después de haber modificado las políticas. Dado que es habitualmente difícil modificar con rapidez las políticas, los efectos inmediatos de los cambios externos generalmente reflejan sensibilidad ante la dependencia. La dependencia a la vulnerabilidad sólo puede medirse por el costo que implican los ajustes efectivos a un medio que ha cambiado durante cierto lapso de tiempo.

Permitámonos ilustrar gráficamente esta diferenciación imaginando tres países que deben enfrentar simultáneamente un acontecimiento externo que les impone costos; por ejemplo, la situación que afrontaron los países consumidores de petróleo cuando los productores aumentaron los precios.

La Figura 1.1 indica la sensibilidad de los tres países a los costos impuestos por semejante cambio externo. Inicialmente, el país A manifiesta una sensibilidad algo mayor que el país B y mucho más sensibilidad que C. Con el tiempo, la sensibilidad de C decrece incluso sin cambio alguno en la política. Este cambio puede ser causado por el aumento de precios en el país C, el que gradualmente reduce el consumo de petróleo y, por lo tanto, la importación. La sensibilidad total de cada país durante el período examinado por el gráfico está representada por la superficie que queda bajo la línea respectiva.*

* Nuestro ejemplo es deliberadamente simplificado. Entre otras cosas, los costos de la situación expuesta en último término, por supuesto que podrían haber sido reducidos mediante una apropiada tasa de descuento.

Supongamos ahora que alteramos el cuadro y que cada país trata de cambiar sus políticas a los efectos de reducir los costos impuestos por las acciones externas. En nuestro ejemplo del petróleo, ese intento podía revestir la forma de una decisión que aceptara los altos costos internos del racionamiento o el desarrollo de fuentes energéticas propias, también a alto costo. El monto de estos costos y la voluntad política de asumirlos vendría a ser la medida de la vulnerabilidad. La vulnerabilidad de un país como Japón surge primariamente del hecho de que los recursos físicos del país no permiten escapar a la situación sin costos drásticos. Para otros países, como Estados Unidos, la vulnerabilidad física no es tan grande, pero las limitaciones sociopolíticas del cambio político pueden causar vulnerabilidad. Por ejemplo, los esfuerzos norteamericanos para formular una nueva política energética a partir de 1973 fueron enlentecidos por la falta de consenso interno sobre el problema.

En la figura 1.2, al representar la vulnerabilidad, podemos ver que la vulnerabilidad del país A es mucho menor que su sensibilidad. Un cambio de política al comienzo del segundo período permite a ese país, durante el tercer período, reducir los costos impuestos por el cambio externo hasta un punto en que prácticamente desaparece la incidencia. La decreciente disminución de la vulnerabilidad del país A reflejaría una eficaz política que lo convertiría en un país con autoabastecimiento, actual o potencial, en petróleo. Por ejemplo, puede poseer nuevas fuentes energéticas que podrían ser desarrolladas por el gobierno. B y C son menos capaces de modificar sus respectivas situaciones mediante un cambio de políticas, por lo que continuarán siendo vulnerables a los costos impuestos por los acontecimientos externos.

La sensibilidad de los tres países durante el tiempo del primer acontecimiento externo no es, por lo tanto, la misma que su vulnerabilidad en el mismo período. La medición de los efectos inmediatos de los cambios no indicará precisamente sensibilidades de largo plazo (téngase presente que la sensibilidad de C declina naturalmente con el paso del tiempo), y probablemente serán menos precisas aún en el registro de las vulnerabilidades de largo plazo, las que dependerán de la voluntad política, de la capacidad gubernativa y de la disponibilidad de recursos. En nuestro ejemplo, aunque el país A es más sensible que el país B, en cambio resulta mucho menos vulnerable.

La vulnerabilidad es particularmente importante para entender la estructura política de las relaciones de interdependencia. En cierto sentido, permite focalizar los actores que son "los definidores de la cláusula *ceteris paribus*", que establecen las reglas del juego.¹⁸ La vulnerabilidad es claramente más relevante que la sen-

¹⁸ Véase Anthony Lanyi, "Political Aspects of Exchange-Rate Systems", en Richard Merrit, ed., *Communications in International Politics*, University of

sibilidad; se observa, por ejemplo, al analizar la política de materias primas tal como se dio en la supuesta transformación del poder tras 1973. Demasiado a menudo, un alto porcentaje de importación de materias primas es considerado como un índice de vulnerabilidad, cuando en sí mismo sólo sugiere que la sensibilidad puede ser alta. La pregunta clave para determinar la vulnerabilidad consiste en saber con cuánta eficacia las nuevas políticas podrán aportar suficientes existencias de las materias primas necesarias (o similares) y a qué costo. El hecho de que Estados Unidos importe aproximadamente el 85 % de la bauxita que consume no indica vulnerabilidad norteamericana a las acciones de los exportadores de bauxita, al menos hasta que sepamos cuánto costaría (en tiempo y en dinero) conseguir sustitutos.

La vulnerabilidad se aplica tanto a las relaciones sociopolíticas como a las político-económicas. La vulnerabilidad de las sociedades a los movimientos radicales transnacionales de fines de los '60 dependía de sus capacidades para ajustar las políticas nacionales a los efectos de enfrentar el cambio y reducir los costos de los desórdenes. Cuando Suecia criticaba la política norteamericana en Vietnam, su vulnerabilidad a una posible suspensión norteamericana de los contactos culturales habría dependido del éxito con que lograra adaptar su política a la nueva situación. ¿El intercambio de profesores y turistas podía ser tentado desde alguna otra parte?¹⁹

Permítasenos volver a los efectos sobre Estados Unidos del hambre en el sudeste asiático. La vulnerabilidad de una administración norteamericana a las protestas internas por la falta de una política de asistencia alimentaria dependería de la facilidad con la que pudiera adaptar la política (por ejemplo, enviando más cereales a la India) sin incurrir en otros altos costos políticos o económicos.

¿De qué modo esta distinción nos ayuda a entender las relaciones que existen entre interdependencia y poder? Claramente, indica que la sensibilidad será menos importante que la vulnerabilidad para proporcionar recursos de poder a los actores. Si un actor puede reducir sus costos mediante la modificación de su política, tanto interna como internacional, los índices de sensibilidad no serán una buena guía sobre sus recursos de poder.

Consideremos el comercio de productos agrícolas entre Estados Unidos y la Unión Soviética desde 1972 a 1975. Inicialmente la economía norteamericana era altamente sensible a las compras soviéticas de cereales; los precios aumentaban dramáticamente en Estados Unidos. La Unión Soviética también fue sensible a la dis-

Illinois Press, Urbana, 1972, para un examen del modo teórico de enfrentar tales cuestiones empleando matrices reditables. Para un más reciente esfuerzo sobre lineamientos similares véase Richard N. Cooper, "Prolegomena to the Choice of an International Monetary System", *International Organization* 29, N° 1, invierno de 1975, pp. 63-98.

¹⁹ Véase Barbara Haskell, "Recent Swedish-American Relations: Some Analytical Observations", *Internationella studier* 1, Estocolmo, 1976, pp. 30-32.

ponibilidad de stocks de cereales excedentes en Estados Unidos, dado que su ausencia podría haber producido implicaciones tanto de política interna como económica. Sin embargo, las vulnerabilidades asimétricas favorecieron notoriamente a Estados Unidos, dado que sus alternativas de vender cereales a la Unión Soviética (tales como el almacenamiento gubernamental, precios internos más bajos y más asistencia alimentaria externa) fueron más atractivas que la única alternativa básica soviética de comprarle a los norteamericanos (faenar los stocks de ganado y reducir el consumo de carne). Así, en la medida en que el gobierno de Estados Unidos pudo mantener un control coherente sobre esta política —es decir, en tanto los grupos económicos que apostaban a la expansión comercial no la controlaron—, el comercio agrícola pudo ser usado como una herramienta más en la pujía política con la Unión Soviética.

La interdependencia de vulnerabilidad incluye la dimensión estratégica que la interdependencia de sensibilidad omite, pero ésto no significa que la sensibilidad sea políticamente menos importante. El rápido crecimiento de la sensibilidad a menudo lleva a la queja sobre la interdependencia y los esfuerzos políticos para contrarrestarla, especialmente en países con sistemas políticos pluralistas. Obreros textiles, metalúrgicos y de la industria, consumidores de petróleo y conservadores preocupados por los movimientos radicales originados en el exterior, concuerdan en reclamar al gobierno políticas que protejan sus intereses. Sin embargo, los implementadores de políticas y los analistas políticos deben examinar los modelos subyacentes de interdependencia de vulnerabilidad cuando deciden sobre estrategias. ¿Qué pueden hacer y a qué costo? Y, a su vez, ¿qué pueden hacer los otros actores y a qué costo? Aunque los modelos de sensibilidad interdependiente pueden explicar dónde aprieta el zapato, una política debe basarse sobre un análisis de las actuales y potenciales vulnerabilidades. El intento de manipular interdependencias asimétricas de sensibilidad sin tomar en consideración los patrones subyacentes de vulnerabilidad es probable que fracase.

Sin embargo, la manipulación de las vulnerabilidades económicas o sociopolíticas también implica riesgos. Las estrategias de manipulación de la interdependencia muy probablemente conduzcan al surgimiento de contraestrategias. Además, debe tenerse presente siempre que el poder militar domina al poder económico en el sentido de que los medios económicos por sí solos son ciertamente ineficaces contra el empleo serio de la fuerza militar. Así, incluso la eficaz manipulación de la interdependencia asimétrica dentro de un área no militar puede suscitar el riesgo de una contramedida militar. Cuando Estados Unidos explotó la vulnerabilidad japonesa a un embargo económico en 1940-41, Japón contrató con el bombardeo a Pearl Harbor y Filipinas. Pero usualmente las acciones militares son muy costosas; y, para muchos ti-

pos de acciones, esos costos han subido aceleradamente durante los últimos treinta años.

La tabla 1.1 muestra los tres tipos de interdependencia asimétrica que hemos estado examinando. La columna Nivel de predominio indica que los recursos de poder proporcionados por la interdependencia militar predominan sobre aquellos provenientes de la vulnerabilidad no militar, la que, a su vez, predomina sobre los proporcionados por las asimetrías en sensibilidad. El ejercicio de formas de poder más dominantes implica mayores costos. Así, *en relación al costo*, no existen garantías de que los medios militares sean más eficaces que los económicos para lograr un propósito dado. Sin embargo, es de esperar que en la medida en que los intereses en juego se tornen más importantes, los actores tenderán a emplear recursos de poder que se ubicarán más alto en los niveles de predominio y de costo.

El desplazamiento de un recurso de poder a otro más eficaz (aunque más costoso) será más probable donde exista una sustancial *incongruencia* entre la distribución de los recursos de poder en una y otra dimensión. En tal situación, la disminuida posición de poder de uno de los actores puede ser mejorada levantando el nivel en que se maneja la controversia. Por ejemplo, en un acuerdo de explotación, una compañía petrolera multinacional puede parecer en mejor posición para la negociación que el gobierno anfitrión. El acuerdo puede permitir a la compañía que fije el nivel de extracción —y el precio— del petróleo producido, con lo que los ingresos del gobierno se vuelven sensibles a las decisiones de la compañía. Pero tal situación es intrínsecamente inestable, dado que el gobierno puede ser más fuerte en el campo de la vulnerabilidad. Una vez que el país ha determinado que se reserva el derecho de modificar unilateralmente el acuerdo, el control de la situación queda en sus manos. Cualquier intento por parte de la compañía en el sentido de aprovecharse de su mejor posición en el campo de la sensibilidad, sin reconocer su debilidad en el nivel de la vulnerabilidad (y mucho menos en el nivel de la fuerza militar), muy probablemente terminará en un desastre.

Concluimos que un útil comienzo en el análisis político de la interdependencia internacional puede ser la consideración de las interdependencias asimétricas como fuentes de poder entre los actores. Semejante estructura puede aplicarse a las relaciones entre actores transnacionales (como las corporaciones multinacionales) y a los gobiernos, asimismo como a las relaciones interestatales. Diferentes tipos de interdependencia llevan a la influencia política potencial, aunque bajo distintas limitaciones. La interdependencia de sensibilidad puede proporcionar las bases para una influencia política significativa solamente cuando las reglas y normas efectivamente pueden darse por sentadas o en el caso de que fuera prohibitivamente costoso para los estados insatisfechos el rápido cambio de sus políticas. Si un conjunto de normas coloca

TABLA 1.1
INTERDEPENDENCIA ASIMÉTRICA Y SUS USOS

<i>Fuente de interdependencia</i>	<i>Nivel de predominio</i>	<i>Nivel de costo</i>	<i>Uso contemporáneo</i>
Militar (costo del empleo de la fuerza militar)	1	1	Usada en situaciones extremas o contra adversarios débiles cuando los costos pueden ser escasos.
Vulnerabilidad no militar (costo de la prosecución de políticas alternativas)	2	2	Usada cuando las limitaciones normativas son bajas y las normas internacionales no se consideran obligatorias (incluyendo relaciones no militares entre adversarios y situaciones de alta conflictividad entre socios cercanos y aliados).
Sensibilidad no militar (costo del cambio en el marco de las políticas existentes)	3	3	Un recurso de poder en el corto plazo o cuando las limitaciones normativas son altas y las normas internacionales obligatorias. Limitado, dado que se imponen altos costos, los actores en desventaja pueden formular nuevas políticas.

a un actor en una posición desventajosa, el actor probablemente tratará de cambiar esas normas si puede hacerlo a un costo razonable. Así, la influencia derivada de asimetrías favorables en el campo de la sensibilidad es muy limitada cuando las asimetrías subyacentes en el campo de la vulnerabilidad son desfavorables. Del mismo modo, si un estado exacerba su vulnerabilidad económica, puede intentar el empleo de la fuerza militar para tratar de componer esa situación, tal como hizo Japón en 1941; o puede amenazar sutilmente con el empleo de la fuerza, como hizo Estados Unidos en 1975, cuando se encaraba la posibilidad de nuevos embargos petroleros. Pero en muchas situaciones contemporáneas, el empleo de la fuerza es tan costoso, y la amenaza de su empleo tan difícil de creer, que la estrategia militar resulta un acto de desesperación.

Pero ésta no es toda la historia del poder y la interdependencia. Tan importante como entender el modo en que la manipulación de la interdependencia puede ser un instrumento de poder, resulta establecer los límites de ese instrumento. La interde-

pendencia asimétrica por sí misma no puede explicar los resultados de las negociaciones, incluso en las tradicionales relaciones entre los estados. Como dijimos antes, el poder medido en términos de recursos o de potencial puede parecer diferente del poder medido en términos de influencia sobre los resultados. También debemos considerar su "traducción" efectiva en los procesos de negociación política. Una de las razones más importantes para ello consiste en que el compromiso del estado más débil puede ser mucho mayor que el del socio fuerte. El actor más dependiente puede estar (o parecer) más expuesto al sufrimiento. En el nivel político-militar, el intento de Estados Unidos de coaccionar a Vietnam del Norte proporciona un ejemplo obvio.

Este punto subsiste aun en las relaciones interestatales más cooperativas. En las relaciones canadiense-norteamericanas, por ejemplo, el empleo, o la amenaza de emplear, la fuerza se halla virtualmente excluido de toda consideración por parte de ambas partes. El hecho de que Canadá tenga menos capacidad militar que Estados Unidos no significa un obstáculo mayor en el proceso de negociación. Los canadienses pueden aprovecharse de su mejor posición en aspectos económicos tales como la exportación de petróleo y gas natural, sin temor de represalias militares por parte de Estados Unidos. Más aún, otras condiciones de la interdependencia internacional contemporánea tienden a limitar las habilidades de los estadistas para manejar la interdependencia asimétrica. Los Estados pequeños, en especial, pueden tener mayor unidad política interna que los grandes. Aunque el Estado más poderoso pueda ser menos dependiente en términos de conjunto, puede estar más disgregado internamente, con lo que su coherencia se verá reducida por los conflictos de intereses y las dificultades de coordinación dentro de su propio gobierno.

Examinaremos más detalladamente esta cuestión en el capítulo 7, cuando analicemos nuestros descubrimientos sobre las relaciones canadiense-norteamericanas entre 1920 y 1970. Lo que hemos dicho debe ser suficiente para indicar que no esperamos que de una medida determinada de poder potencial, tal como la interdependencia asimétrica, puedan predecirse con precisión los éxitos o fracasos de los actores para incidir sobre los resultados. Esta medida proporciona meramente una primera aproximación a las ventajas iniciales de la negociación. Si las predicciones basadas en modelos de interdependencia asimétrica son incorrectas, se deben buscar concienzudamente las razones. A menudo se hallarán en el proceso de negociación que traduce los recursos de poder en poder sobre los resultados.

CAMBIO DE RÉGIMEN INTERNACIONAL

Para entender el concepto de interdependencia y su relevancia para el concepto de poder, es necesario responder la primera, y más importante, pregunta de este libro, ¿cuáles son las características de la política mundial bajo condiciones de interdependencia extensiva? Pero, como hemos señalado, las relaciones de interdependencia a menudo ocurren dentro de —y pueden ser efectuadas por— redes de reglas, normas y procedimientos que regulan los comportamientos y controlan sus efectos. Nos referimos a los conjuntos de acuerdos gubernamentales que afectan las relaciones de interdependencia conocidos como *régimenes internacionales*. Aunque no tan obvia como el proceso de negociación política, nuestra segunda pregunta importante es igualmente importante para entender el poder y la interdependencia: ¿cómo y por qué cambian los régimenes?

En la política mundial, las normas y los procedimientos no son ni tan completas ni tan obligatorias como en los sistemas políticos internos; las instituciones tampoco son tan poderosas ni tan autónomas. "Las reglas de juego incluyen algunas normas nacionales, algunas normas internacionales, algunas normas privadas y amplias zonas donde no existen normas en absoluto".²⁰ La debilidad de las organizaciones internacionales y los problemas de la obligatoriedad del derecho internacional a veces despistan a los observadores y los llevan a pensar que los régimenes internacionales son insignificantes y que pueden ignorarse por completo. Pero, aunque la integración global generalizada sea débil, a menudo los régimenes internacionales tienen importantes efectos sobre las relaciones de interdependencia que involucran a unos pocos países —o a muchos— en un problema específico. Desde la segunda guerra mundial, por ejemplo, se han desarrollado conjuntos de normas y procedimientos para guiar a los Estados y a los actores transnacionales en medio de una amplia variedad de campos, que incluyen la ayuda a países menos desarrollados, protección del medio ambiente, conservación de la riqueza ictícola, política alimentaria internacional, coordinación meteorológica internacional, política monetaria internacional, regulación de las corporaciones multinacionales, política de navegación internacional, política de telecomunicaciones internacionales y comercio internacional.²¹ En algunos casos, estos régimenes han sido formales y am-

²⁰ Susan Strange, "What Is Economic Power and Who Has It?", *International Journal* 30, primavera de 1975, p. 219.

²¹ Para una revisión de los régimenes internacionales en las áreas económicas, véase C. Fred Bergsten y Lawrence B. Krause, eds., *World Politics and International Economics*, Brookings Institution, Washington, 1975, originalmente publicado como una edición especial de *International Organization* 29, N° 1,

plios; en otros, informales y parciales. Su eficacia ha variado según las áreas de conflicto y en función del tiempo. En un nivel más selectivo o regional, grupos específicos de países, como los de la Comunidad Europea o los de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), han desarrollado régimenes que afectan diversos aspectos de sus relaciones nacionales.

Los régimenes internacionales pueden ser incorporados a los acuerdos o tratados interestatales, como los acuerdos monetarios internacionales desarrollados en Bretton Woods en 1944, o pueden evolucionar de acuerdos formales propuestos y nunca implementados, como ocurrió con el Acuerdo General sobre Tarifas y Comercio (GATT), que derivó de la Organización de Comercio Internacional, propuesta tras la segunda guerra mundial. O pueden estar meramente implícitos, como en las relaciones canadiense-norteamericanas de posguerra. Varían no sólo en su amplitud, sino también en el grado de adhesión que reciben de los actores más importantes. Cuando no existen normas de acuerdo ni de procedimiento, o cuando las excepciones a las reglas son más importantes que las instancias de adhesión, se produce una situación de *falta de régimen*.*

Para entender los régimenes internacionales que afectan los modelos de interdependencia, se debe considerar, como haremos en el capítulo 3, la estructura y los procesos de los sistemas internacionales, asimismo como el modo en que se influyen entre sí. La *estructura* de un sistema remite a las capacidades de unidades similares. En los sistemas políticos internacionales, las unidades más importantes son los Estados y se consideran como capacidades relevantes a sus recursos de poder. Existe una larga tradición de categorizar la distribución de poder en sistemas interestatales según la cantidad e importancia de los actores más importantes (por ejemplo, como unipolar, bipolar, multipolar o disperso), modalidad análoga a la que emplean los economistas para describir la estructura de los sistemas de mercado como monopólico, duopólico, oligopólico y competitivo.²² Estructura es, por lo tanto, algo distinto de *proceso*, que remite al comportamiento distributivo o

invierno de 1976. Para un revisión de los régimenes internacionales en los campos de la ciencia y la tecnología, véase la edición especial de *International Responses to Technology*, editada por John Gerard Ruggie y Ernst B. Haas, 29, N° 3, verano de 1975.

* En este libro nos ocupamos de la cuestión de la adhesión a las normas básicas de los régimenes. Los régimenes también pueden categorizarse en términos del grado y tipo de integración política de los estados que adhieren a ellos. Véase J. S. Nye, *Peace in Parts*, Little, Brown, Boston, 1971, Cap. 2, para un examen de la medición de las dimensiones integrativa e institucional de los régimenes.

²² Kenneth N. Waltz, "Theory of International Relations", en Nelson W. Polsby y Fred I. Greenstein, eds., *Handbook of Political Science*, vol. 8, *International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1975, pp. 1-86. Véase también George Modelska, *World Power Concentrations: Typology, Data, Explanatory Framework*, General Learning Co., Morristown, New Jersey, 1974.

negociador dentro de una estructura de poder. Para recurrir a la analogía del juego de póker, en el nivel de proceso los analistas se interesan en cómo los jugadores juegan las manos que les han sido distribuidas. En el nivel estructural, el interés se concentrará en cómo fueron distribuidas las cartas y fichas al comienzo del juego.

Los regímenes internacionales son factores intermedios entre la estructura de poder de un sistema internacional y la negociación política y económica que se produce dentro del mismo. La estructura del sistema (la distribución de los recursos de poder entre los Estados) afecta profundamente la naturaleza del régimen (el mayor o menor aflojamiento del conjunto de normas, reglas y procedimientos formales e informales que son relevantes para el sistema).

Los cambios en los regímenes internacionales son muy importantes. En el comercio internacional, por ejemplo, el régimen internacional que incluía prácticas comerciales no discriminatorias fue establecido por el Acuerdo General de Tarifas y Comercio (GATT) en 1947. Por casi tres décadas, los acuerdos del GATT han constituido un régimen internacional relativamente eficaz. Pero la última década, en particular desde la Primera Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo celebrada en 1964, ha estado signada por los esfuerzos parcialmente exitosos de los países menos desarrollados en el sentido de modificar aquel régimen. A mediados de la década del '70, las demandas de los países menos desarrollados de un Nuevo Orden Económico Internacional involucraron pugnas sobre qué regímenes internacionales debieran gobernar el comercio de materias primas y manufacturas, así como también la inversión extranjera.

En los dos campos problemáticos que investigaremos en la Segunda Parte —dinero y océanos—, algunos cambios de regímenes han sido rápidos y dramáticos en tanto otros fueron graduales. Los cambios dramáticos tuvieron lugar en la política monetaria internacional en 1914 (suspensión del patrón oro), en 1931 (abandono del patrón oro para el cambio), en 1944 (acuerdo para el sistema de Bretton Woods) y en 1971 (abandono de la convertibilidad del dólar en oro). Las normas que regulaban los usos de las áreas marítimas internacionales cambiaron más lentamente, pero con significativos puntos críticos en 1945 y tras 1967. No tenemos teoría alguna en el campo de las relaciones internacionales que explique adecuadamente tales cambios. Realmente, muchas de nuestras teorías no enfocan en absoluto esta cuestión.

En el capítulo 3 observaremos de cerca el problema de la explicación del cambio o la persistencia de los patrones de normas, reglas y procedimientos que gobiernan la interdependencia en varios campos. En ese momento estableceremos cuatro modelos o andamiajes intelectuales a los efectos de explicar el cambio de régimen y examinar sus puntos fuertes y sus zonas débiles. Los

modelos se basan en diferentes supuestos sobre las condiciones básicas de la política mundial. Dado que la política mundial varía, según el tiempo y el lugar, no hay razón para pensar que un solo conjunto de condiciones será aplicable siempre y en todas partes o que cualquier modelo sea universalmente aplicable. Por lo tanto, antes de examinar los modelos explicativos debemos establecer las condiciones bajo las que se prevé sean aplicados. Como señalamos en el próximo capítulo, en períodos de cambio rápido, como el actual, los supuestos sobre las condiciones de la política mundial pueden diferir dramáticamente.

Capítulo 2

REALISMO E INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

Los supuestos propios sobre la política mundial afectan profundamente tanto lo que se ve como la elaboración de teorías que pretendan explicar los hechos. Pensamos que los supuestos de los realistas políticos, cuyas teorías predominaron en el período de posguerra, a menudo representan una base inadecuada para el análisis de la política de la interdependencia. Los supuestos realistas sobre la política mundial pueden considerarse como la definición de un conjunto extremo de condiciones o *tipo ideal*. También se pueden imaginar condiciones muy diferentes. En este capítulo construiremos otro tipo ideal, el opuesto al realismo. Lo llamaremos *interdependencia compleja*. Después de establecer las diferencias entre realismo e interdependencia compleja, sostendremos que a veces esta última se acerca más a la realidad que el realismo. Cuando lo hace, las explicaciones tradicionales del cambio en los regímenes internacionales se tornan cuestionables y la búsqueda de nuevos modelos explicativos se hace más urgente.

Para los realistas políticos, la política internacional, al igual que cualquier otra política, consiste en una lucha por el poder, pero, a diferencia de lo que ocurre en la política interna, se trata de una lucha donde predomina la violencia organizada. Según las palabras del manual más influyente de la posguerra: "Toda la historia demuestra que las naciones activas en el campo de la política internacional están continuamente preparándose para, activamente involucradas en o recobrándose de la violencia organizada que se presenta bajo la forma de la guerra".¹ Tres supuestos integran la visión realista. Primero, los Estados, como unidades coherentes, son los actores dominantes en la política mundial. Esto, en realidad, implica un doble supuesto: que los Estados son predominantes y que actúan como unidades coherentes. Segundo, los realistas suponen que la fuerza es un instrumento utilizable y eficaz en la política. También pueden emplearse otros

instrumentos, pero el empleo (o la amenaza del empleo) de la fuerza es el más eficaz medio para manejar el poder. Tercero, en parte a causa de su segundo supuesto, los realistas presuponen una jerarquía de problemas en la política mundial que es encabezada por las cuestiones de seguridad militar: la "alta política" de la seguridad militar predomina sobre la "baja política" de los asuntos económicos y sociales.

Estos supuestos realistas definen un tipo ideal de política mundial. El mismo nos permite imaginar un mundo en el que la política estaría continuamente caracterizada por los reales o potenciales conflictos entre los Estados y en el que el empleo de la fuerza sería posible en cualquier momento. Cada Estado procuraría defender su territorio e intereses de amenazas reales o potenciales. La integración política entre los Estados sería escasa y duraría en tanto sirviera a los intereses nacionales de los Estados más poderosos. Los actores transnacionales no existen o bien carecen de importancia política. Sólo el experto ejercicio de la fuerza —o la amenaza de su empleo— permite sobrevivir a los Estados y sólo con estadistas capaces de adaptar sus intereses, en el marco de un equilibrio de poder en adecuado funcionamiento, se consigue la estabilidad del sistema.

Cada uno de los supuestos realistas puede refutarse. Si se hace una refutación global, podemos imaginar un mundo en el que otros actores además de los Estados participen activamente en la política mundial, en el que no exista una clara jerarquía de cuestiones y en el que la fuerza sea un ineficaz instrumento de política. Bajo estas condiciones —que denominamos como las características de la interdependencia compleja— se puede esperar que la política mundial sea muy diferente de lo que es bajo las condiciones realistas.

Examinaremos esas diferencias en la próxima sección de este capítulo. Sin embargo, no sostendremos que la interdependencia compleja refleje fidedignamente la realidad política mundial. Por el contrario, tanto ella como la representación realista son tipos ideales. Muchas situaciones caerán en algún lugar situado entre ambos extremos. A veces los supuestos realistas serán precisos, y hasta muy precisos, pero con frecuencia la interdependencia compleja proporcionará un mejor retrato de la realidad. Antes de decidir qué modelo explicativo se va a aplicar a una situación o problema, se necesita entender el grado en que los supuestos realistas o los de interdependencia compleja corresponden a la situación.

¹ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 4a. ed. Knopf, Nueva York, 1967, p. 36.

CARACTERÍSTICAS DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

La interdependencia compleja tiene tres características principales:

1. *Canales múltiples* conectan las sociedades; los mismos incluyen tanto nexos informales entre élites gubernamentales como acuerdos formales entre agencias de servicio exterior, nexos informales entre élites no gubernamentales (cara a cara y mediante telecomunicaciones) y organizaciones transnacionales (tales como bancos o corporaciones multinacionales). Estos canales pueden resumirse como relaciones interestatales, transgubernamentales y transnacionales. Las relaciones interestatales son los canales normales supuestos por los realistas. Las relaciones transgubernamentales aparecen cuando se flexibiliza el supuesto realista de que los Estados actúan coherentemente como unidades; las relaciones transnacionales surgen cuando se flexibiliza el supuesto de que los Estados son las únicas unidades.

2. La agenda de las relaciones interestatales consiste en múltiples temas que no están colocados en una jerarquía clara o sólida. Esta *ausencia de jerarquía en los temas* significa, entre otras cosas, que la seguridad militar no domina consistentemente la agenda. Muchos temas surgen de lo que se acostumbraba considerar como política interna, con lo que la diferenciación entre temas internos y externos se vuelve borrosa. Esos temas son considerados en distintos departamentos gubernamentales (no exactamente en Relaciones Exteriores) y en distintos niveles. Una inadecuada política de coordinación de estos temas implica costos significativos. Diferentes problemas generan diferentes coaliciones, tanto dentro como fuera del gobierno, y suponen distintos grados de conflicto. La política no se detiene al borde del agua.

3. La fuerza militar no es empleada por los gobiernos contra otros gobiernos de la región cuando predomina la interdependencia compleja. Sin embargo, puede ser importante en esas relaciones de los gobiernos con otros situados fuera de esa región o en otras cuestiones. La fuerza militar, por ejemplo, puede ser irrelevante para resolver desacuerdos sobre aspectos económicos entre los miembros de una alianza, pero al mismo tiempo puede ser muy importante para las relaciones políticas y militares de esa alianza con un bloque rival. Para las primeras relaciones, esta condición de la interdependencia compleja debiera encontrarse; no así en el segundo caso.

Implícita o explícitamente, las teorías tradicionales de la política internacional niegan exactitud a estos tres supuestos. Por lo tanto, los tradicionalistas también se sienten tentados a negar relevancia a la crítica basada en el tipo de ideal de la interdepen-

dencia compleja. Sin embargo, pensamos que nuestras tres condiciones se acercan bastante bien a algunos problemas globales de la interdependencia económica y ecológica y que están muy cerca de caracterizar la relación total entre algunos países. Uno de nuestros propósitos consiste en demostrar este punto de vista. En los capítulos siguientes examinaremos la interdependencia compleja en la política marítima, y en la política monetaria y en las relaciones de Estados Unidos con Canadá y Australia. En este capítulo, no obstante, trataremos de convencer al lector de que hay que tomar con seriedad estas críticas a las hipótesis tradicionales.

Canales múltiples

Una visita a cualquier aeropuerto importante se convierte en un medio contundente para confirmar la existencia de canales múltiples de contacto entre los países industrialmente avanzados; existe una ingente literatura para demostrarlo.² Burócratas de distintos países tratan unos con otros en reuniones, por teléfono y por medio del correo. Del mismo modo, las élites no gubernamentales frecuentemente se encuentran en el curso normal de los negocios, en organizaciones tales como la Comisión Trilateral y en conferencias patrocinadas por fundaciones privadas.

Además, las empresas y bancos multinacionales inciden tanto en las relaciones internas como en las interestatales. Los límites a las firmas privadas o la estrechez de los lazos entre el gobierno y los negocios varían considerablemente de una sociedad a otra. Pero la participación de amplias y dinámicas organizaciones, no enteramente controladas por los gobiernos, se ha convertido en parte normal de las relaciones tanto exteriores como internas.

Estos actores son importantes no sólo por sus actividades en la concreción de sus propios intereses, sino también porque actúan como correas de trasmisión, haciendo más sensibles a las políticas gubernamentales en distintos países. Como los fines de las actividades internas de los gobiernos se han dilatado y como las corporaciones, bancos y (en menor medida) los sindicatos adoptan decisiones que trascienden las fronteras nacionales, las políticas internas de los diferentes países interfieren entre sí cada vez más. Las comunicaciones transnacionales refuerzan estos efectos. Así, las políticas económicas externas alcanzan, más que en el pasado, la actividad económica interna, borrando las fronteras entre política interna y externa, y aumentando la cantidad de problemas relevantes para la política exterior. Desarrollos paralelos en temas de regulación ambiental y control de la tecnología refuerzan esta tendencia.

² Véase el material referido en las notas 9 y 13 del capítulo 1; también Edward L. Morse, "Transnational Economic Processes", en Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr. eds., *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1972.

Falta de jerarquización entre las cuestiones

Las agendas de asuntos exteriores —es decir, conjuntos de cuestiones relevantes para la política exterior en los que se hallan involucrados los gobiernos— se han tornado más amplias y más diversas. Ya no pueden subordinarse todos los temas al de la seguridad militar. Así describía la situación en 1975 el Secretario de Estado Henry Kissinger:

los progresos en el manejo de la agenda tradicional ya no son suficientes. Ha surgido una gama de cuestiones nueva y sin precedentes. Los problemas energéticos, de los recursos, del medio ambiente, de la población, del empleo del espacio y de los mares se equiparan ahora con cuestiones de seguridad militar, ideológicas y de rivalidad territorial, las que tradicionalmente habían conformado la agenda diplomática.³

El listado de Kissinger —que admitiría una fácil ampliación— muestra cómo las políticas de los gobiernos, aun aquellas que antes se consideraban como meramente internas, tropiezan unas contra otras. Los acuerdos consultivos globales desarrollados por la OCED, el GATT, el FMI y la Comunidad Europea indican cuán característico es el solapamiento de las políticas internas y externas entre los países desarrollados pluralistas. La organización de los diez departamentos principales del gobierno de Estados Unidos (Agricultura, Comercio, Defensa, Salud, Educación y Bienestar, Interior, Justicia, Trabajo, Estado y Tesoro) y de muchas otras reparticiones refleja sus compromisos internacionales extensivos. Los múltiples y superpuestos problemas en que esto resulta significan una pesadilla para la organización gubernamental.⁴

Cuando se plantean múltiples temas en la agenda, muchos de los cuales amenazan los intereses de grupos internos aunque no con claridad los de la nación como conjunto, aumentan los problemas para formular una política exterior coherente y consistente. En 1975 la energía fue un problema de política exterior, pero los remedios específicos, tales como el impuesto a la gasolina y a los automóviles, involucraban una legislación interna a la que se oponían los trabajadores y las compañías de la industria automotriz. Como señalaba un comentarista, "virtualmente cada vez que el Congreso tiene que establecer una política nacional que

³ Henry A. Kissinger, "A New National Partnership", *Department of State Bulletin*, 17 de febrero 1975, p. 199.

⁴ Véase el informe de la Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy (la comisión Murphy), U.S. Government Printing Office, Washington, 1975, y los estudios preparados para ese informe. Véase también Raymond Hopkins, "The International Role of 'Domestic' Bureaucracy", *International Organization* 30, N° 3, verano de 1976.

cambie el modo de vida del pueblo . . . esta acción sobreviene tras un consenso largamente desarrollado, parte por parte, durante muchos años, en el sentido de que el problema realmente existía y que esa era la mejor manera de resolverlo".⁵ Las ocasiones para la demora, para la protección especial, para la inconsistencia y para la incoherencia abundan cuando las políticas internacionales requieren el alineamiento de las políticas internas de los países democráticos y pluralistas.

Menor papel de la fuerza militar

Los estudiosos de la política tradicionalmente han puesto el énfasis en el papel que desempeña la fuerza militar en la política internacional. Como vimos en el primer capítulo, la fuerza domina otros medios de poder: si no existen limitaciones para la elección de instrumentos (situación hipotética que sólo se dio aproximadamente en ambas guerras mundiales), el Estado con capacidad militar superior prevalecerá. Si el dilema de la seguridad fuese extremadamente agudo para todos los Estados, la fuerza militar, apoyada por recursos económicos y de todo otro tipo, sería claramente la fuente de poder predominante. La supervivencia es la primera meta de todos los Estados y en las peores situaciones la fuerza es el elemento final que garantiza la supervivencia. Así, la fuerza militar siempre es un componente central del poder nacional.

Pero especialmente entre los países industrializados pluralistas la percepción del margen de seguridad propio se ha ensanchado; por lo general ha disminuido el temor a un ataque, situación ésta que es virtualmente inexistente. Francia ha abandonado la estrategia de *tous azimuts* (defensa en todas las direcciones), que era defendida por el presidente De Gaulle (la que, dicho sea de paso, tampoco fue tomada totalmente en serio en su propio tiempo). Los últimos planes bélicos canadienses para enfrentarse a Estados Unidos fueron abandonados hace medio siglo. Gran Bretaña y Alemania hace ya mucho que no se sienten mutuamente amenazadas. Entre estos países existen intensas relaciones de influencia recíproca y en muchos de ellos la fuerza es irrelevante o carece de importancia como instrumento al servicio de la política.

Más aún, a menudo la fuerza no es un medio apropiado para lograr otras metas (tales como el bienestar económico y ecológico) que se están volviendo más importantes. No es imposible imaginar un conflicto dramático o un cambio revolucionario en el que el uso de la fuerza militar sobre un problema económico o entre países industrialmente avanzados pudiera llegar a ser plausible. Entonces, los supuestos realistas volverían a ser una guía confiable para interpretar los acontecimientos. Pero en muchas situa-

⁵ *New York Times*, 22 de mayo de 1975.

ciones, los efectos de la fuerza militar son tanto costosos cuantitativamente inciertos.⁶

Incluso en los casos en que el empleo directo de la fuerza esté proscripto entre un grupo de países, aun así puede emplearse políticamente el poder militar. Cada superpotencia continúa empleando la amenaza de la fuerza para disuadir el ataque de las otras superpotencias tanto a sí misma como a sus aliados; su capacidad disuasoria cumple así un papel protector e indirecto, que puede utilizarse cuando entra en negociaciones sobre otros temas con sus aliados. Esta herramienta de negociación es particularmente importante para Estados Unidos, cuyos aliados se sienten preocupados ante la potencial amenaza soviética, ya que los norteamericanos cuentan con pocos medios para influir sobre sus aliados, situación distinta a la que caracteriza a la Unión Soviética frente a sus socios de Europa Oriental. En consecuencia, Estados Unidos ha aprovechado el deseo europeo (particularmente alemán) de buscar protección empleando su presencia militar en Europa en negociaciones comerciales y monetarias. Así, aunque el efecto de primer orden de la fuerza disuasoria sea esencialmente negativo —invalidar la capacidad ofensiva de una superpotencia adversaria—, un Estado puede emplear positivamente esa fuerza para ganar influencia política.

De este modo, aun para los países cuyas relaciones se aproximan a la interdependencia compleja, persisten dos serias salvedades: 1) un drástico cambio social o político puede determinar que la fuerza vuelva a ser un importante y directo instrumento de la política; y 2) aun cuando los intereses de las élites sean complementarios, un país que emplea la fuerza militar para proteger a otro puede tener significativa influencia política sobre ese país.

En las relaciones Norte-Sur, en las relaciones entre los países del Tercer Mundo, asimismo como en las relaciones Este-Oeste la fuerza a menudo resulta importante. El poder militar contribuye a que la Unión Soviética domine económica y políticamente a Europa Oriental. La amenaza de una intervención militar norteamericana, abierta o encubierta, ha contribuido a limitar los cambios revolucionarios en el Caribe, especialmente en Guatemala en 1954 y en la República Dominicana en 1965. En enero de 1975, el Secretario de Estado Henry Kissinger expresó una velada advertencia a los integrantes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) de que Estados Unidos podría emplear la fuerza contra ellos "si se produjera un real estrangulamiento del mundo industrializado".⁷

Sin embargo, aun en esas situaciones realmente conflictivas, la apelación a la fuerza parece menos probable que en la mayor

⁶ Para un valioso examen, véase Klaus Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, Basic Books, Nueva York, 1975.

⁷ *Business Week*, 13 de enero de 1975.

parte de las situaciones similares ocurridas en el siglo con anterioridad a 1945. La destructividad de las armas nucleares hace peligroso cualquier ataque a una potencia nuclear. Las armas nucleares son empleadas fundamentalmente como factores de disuasión. La amenaza de acciones nucleares contra países más débiles ocasionalmente puede resultar eficaz, pero se orientan igual —y más probablemente— a consolidar las relaciones entre los adversarios propios. La limitada utilidad de la fuerza convencional para el control de poblaciones socialmente movilizadas quedó demostrada tanto con el fracaso de Estados Unidos en Vietnam como con la rápida declinación del colonialismo en África. Además, el empleo de la fuerza en un campo contra un Estado independiente con el que se mantiene una variedad de relaciones significa romper relaciones mutuamente provechosas en otros campos. Dicho de otro modo, a menudo el empleo de la fuerza acarrea resultados costosos para objetivos situados fuera del área de la seguridad. Y, finalmente, en las democracias occidentales es muy fuerte la oposición popular a los conflictos militares prolongados.⁸

Resulta claro que esas limitaciones no tienen la misma incidencia en distintos países o en diferentes situaciones dentro de un mismo país. Los riesgos de una escalada nuclear afectan a todos, pero la opinión interna está mucho más limitada en los países comunistas o en potencias regionales autoritarias que lo que puede estar en Estados Unidos, Europa o Japón. Incluso países autoritarios pueden mostrarse renuentes al empleo de la fuerza para lograr objetivos económicos cuando tal acción no asegure totalmente su eficacia. Tanto la dificultad para controlar poblaciones socialmente movilizadas mediante tropas extranjeras como el cambio de la tecnología bélica pueden incrementar la capacidad de ciertos países —o de grupos no estatales— para emplear el terrorismo como un arma política sin exponerse al temor de represalias.

El hecho de que el cambiante papel de la fuerza tenga efectos desiguales no lo hace menos importante; tan sólo complica algo más las cosas. Esta complejidad se compone de las diferencias en la utilidad de la fuerza en las distintas áreas de cuestiones o problemas. Cuando un problema suscita pequeños intereses o pasiones, el empleo de la fuerza es impensable. En tales instancias, la interdependencia compleja puede ser un concepto válido para el análisis del proceso político. Pero si ese problema se convierte en cuestión de vida o muerte —como alguna gente llegó a pensar del problema del petróleo— el empleo o la amenaza de la fuerza puede volver a ser decisivo. En ese caso las hipótesis realistas serían más relevantes.

Por lo tanto, resulta importante determinar la aplicabilidad

⁸ Stanley Hoffmann, "The Acceptability of Military Force" y Laurence Martin, "The Utility of Military Force", en *Force in Modern Societies: Its Place in International Politics*, International Institute for Strategic Studies, Adelphi Paper, 1973. Véase también Knorr, *The Power of Nations*.

del realismo o de la interdependencia compleja en cada situación. Sin esa determinación previa, cualquier análisis ulterior puede desembocar en la confusión. Al desarrollar una descripción alternativa de la política mundial, nuestro propósito consiste en alejar un enfoque diferenciado capaz de distinguir las dimensiones y áreas de la política mundial y no —como hacen algunos observadores modernistas— cambiar una simplificación por otra.

LOS PROCESOS POLÍTICOS DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

Las tres características principales de la interdependencia compleja dan origen a diferentes procesos políticos, que traducen los recursos de poder en control de los resultados. Como sosteníamos antes, habitualmente se pierde o se agrega algo en la traducción. Bajo las condiciones de la interdependencia compleja la traducción será diferente a lo que ocurre en condiciones realistas, por lo que nuestras predicciones sobre los resultados deberán ser corregidas.

En el mundo realista, la seguridad militar habrá de ser la meta predominante de los Estados. Afectará cuestiones que no están directamente vinculadas con el poder militar o con la defensa del territorio. Los asuntos no militares no sólo se subordinarán a los militares; también se estudiará su aplicación al campo político-militar. Los problemas de la balanza de pagos, por ejemplo, será considerados a la luz de sus implicaciones en la estructura del poder mundial en general antes que en sus connotaciones puramente financieras. McGeorge Bundy se plegaba a las expectativas realistas cuando, en 1964, sostenía que la revaluación del dólar debía ser seriamente considerada si ello era necesario para librarse de Vietnam.⁹ En cierta medida lo mismo hizo el Secretario del Tesoro Henry Fowler, cuando argüía en 1971 que Estados Unidos necesitaba un superávit comercial de entre 4 y 6 mil millones de dólares a los efectos de conducir la defensa occidental.¹⁰

Sin embargo, en un mundo de interdependencia compleja es de esperar que algunos funcionarios, en especial de los niveles bajos, enfaticen la *variedad* de metas que deben proponerse los Estados. En ausencia de una clara jerarquización de los problemas, las metas variarán según las cuestiones y pueden no estar estrechamente relacionadas con ellas. Cada burocracia se mueve en pos de sus propios intereses y aunque varios organismos puedan llegar a compromisos sobre cuestiones que afecten a todos, hallarán que es difícil mantener un patrón político consistente. Más aún, los actores transna-

⁹ Henry Brandon, *The Retreat of American Power*, Doubleday, Nueva York, 1974, p. 218.

¹⁰ *International Implications of the New Economic Policy*, U.S. Congress, House of Representatives, Committee on Foreign Affairs Subcommittee on Foreign Economic Policy, Hearings, 16 de setiembre de 1971.

cionales habrán de introducir sus diferentes metas en varios grupos de cuestiones.

Estrategias de vinculación

Por lo tanto, las metas habrán de variar bajo la interdependencia compleja según las áreas de cuestiones y lo mismo ocurrirá con la distribución de poder y los procesos políticos típicos. El análisis tradicional se concentraba en el sistema internacional y nos llevaba a anticipar procesos políticos similares en una variedad de cuestiones. Los Estados militares y económicamente fuertes predominaban en una gran variedad de organismos y en una gran variedad de cuestiones en virtud de la asociación de sus propias políticas sobre algunas cuestiones a las políticas de otros Estados sobre otras cuestiones. Al emplear todo su predominio para prevalecer en las cuestiones donde eran más débiles, según el modelo tradicional, los Estados fuertes asegurarían la congruencia entre la estructura global del poder militar y económico y el patrón de resultados en cualquier área de cuestiones. Así, la política mundial puede tratarse como una malla sin costuras.

Bajo la interdependencia compleja es menos probable que ocurra semejante congruencia. Como la fuerza militar se halla desvalorizada, a los Estados militarmente fuertes les será más difícil emplear su predominio total para el control de resultados en cuestiones en las que se sienten débiles. Y dado que la distribución de los recursos de poder en comercio, transporte naviero o petróleo, por ejemplo, puede ser muy diferente, los modelos de resultados y los distintos procesos políticos probablemente habrán de variar de un conjunto de cuestiones a otro. Si la fuerza fuese rápidamente aplicable y la seguridad militar fuese la más importante meta de la política exterior, esas variaciones en las estructuras de poder sobre distintas cuestiones no importarían demasiado. La articulación entre ellas y las cuestiones militares asegurarían un fuerte predominio por parte de los Estados poderosos. Pero cuando la fuerza militar permanezca largamente inmovilizada, los Estados fuertes hallarán que la articulación es menos efectiva. Aún están en condiciones de intentar tales conexiones, pero frente a la falta de una jerarquía de temas, su éxito será problemático.

Los Estados predominantes pueden tratar de asegurar el mismo resultado empleando todo su poder económico para incidir en los resultados de otros problemas. Si se hallan en juego objetivos solamente económicos, pueden triunfar: después de todo, el dinero es intercambiable. Pero los objetivos económicos tienen implicaciones políticas y la vinculación económica por fuerza se encuentra limitada por actores internos, transnacionales y transgubernamentales que se resisten a deponer sus intereses. Más aún, los actores internacionales pueden ser muy diversos en las dis-

tintas cuestiones y las organizaciones internacionales en las que tienen lugar las negociaciones a menudo se encuentran bastante separadas. Así, por ejemplo, es difícil imaginar a un Estado militar o económicamente fuerte vinculando sus concesiones de política monetaria a concesiones recíprocas en el campo de la política marítima. Por otro lado, los Estados pobres y débiles no se encuentran igualmente inhibidos para vincular cuestiones no relacionadas, en parte porque sus intereses son menos complejos. La vinculación de cuestiones no vinculadas a menudo se convierte en un medio para lograr concesiones o pagos adicionales por parte de los Estados ricos y poderosos. Y, a diferencia de los Estados poderosos, cuyo instrumento de vinculación (la fuerza militar) a menudo resulta demasiado oneroso, el instrumento de vinculación empleado por los Estados pobres y débiles (la organización internacional) se encuentra gratuitamente disponible.

Así, mientras la utilidad de la fuerza disminuye y las cuestiones equiparan su importancia, la distribución de poder dentro de cada cuestión se tornará más importante. Si el eslabonamiento se torna menos eficaz en el conjunto, los resultados de la negociación política variarán considerablemente según las áreas de cuestiones.

La diferenciación de las áreas temáticas dentro de la interdependencia compleja significa que el eslabonamiento entre las cuestiones se tornará más problemático y tenderá a reducir antes que a reforzar la jerarquía internacional. Las estrategias de eslabonamiento —y la defensa contra ellas— plantearán críticas opciones estratégicas a los Estados. ¿Las cuestiones deben considerarse por separado o dentro de un paquete? Si van a establecerse eslabonamientos, ¿qué cuestiones serán conectadas y sobre cuáles de ellas deben hacerse concesiones? ¿Cuán lejos se puede llevar adelante un eslabonamiento antes de que se torne contraproducente? Por ejemplo, ¿se deben procurar acuerdos formales o entendimientos informales, aunque políticamente menos sensibles? El hecho de que la política mundial bajo la interdependencia compleja no sea una malla sin costuras, nos lleva a confiar en que los esfuerzos por dar puntadas ventajosas para todos, como lo reflejan las estrategias de eslabonamiento, determinen la configuración de la trama.

El insignificante papel de la fuerza nos lleva a esperar que los Estados dependan más de otros instrumentos a los efectos de ejercer el poder. Por las razones que ya hemos examinado, los Estados menos vulnerables tratarán de emplear la interdependencia asimétrica en grupos particulares de cuestiones como una fuente de poder; también tratarán de usar las organizaciones internacionales, los actores transnacionales y los flujos de dinero. Los Estados enfocarán la interdependencia económica tanto en términos de poder como desde la perspectiva del bienestar que puedan procurar a sus ciudadanos, aunque las consideraciones

sobre el bienestar habrán de limitar sus intentos de maximizar el poder. Buena parte de la interdependencia económica o ecológica implica la posibilidad de pérdidas o ganancias conjuntas. La mutua conciencia de las potenciales pérdidas o ganancias y el empeoramiento de la posición de cada actor en virtud de disputas cada vez más ásperas acerca de la distribución de las ganancias son circunstancias que pueden limitar el empleo de la interdependencia asimétrica.

Establecimiento de la agenda

Nuestro segundo supuesto acerca de la interdependencia compleja —la falta de una jerarquía clara entre las múltiples cuestiones— nos lleva a esperar que la política de formación y control de la agenda se torne más importante. El análisis tradicional lleva a los estadistas a concentrarse en cuestiones político-militares y a prestar poca atención a las más amplias políticas de conformación de la agenda. Los estadistas suponen que la agenda será establecida mediante cambios en el equilibrio de poder —reales o previsiones— y a través de la percepción de amenazas a la seguridad de los Estados. Otro tipo de cuestiones sólo llegará a ser muy importante cuando parezca afectar la seguridad y el poder militar. En esos casos, las agendas serán fuertemente influidas por consideraciones del equilibrio de poder global.

Pero hoy en día ciertos temas no militares adquieren énfasis en las relaciones interestatales, mientras que otros realmente de igual importancia son descuidados o directamente se entrega su manejo a un nivel técnico. La política monetaria internacional, los problemas de los términos de intercambio de las materias primas, del petróleo, de los alimentos y de las corporaciones multinacionales fueron importantes durante la última década; pero no todos estuvieron colocados en posiciones altas en las agendas interestatales del mismo período.

Los analistas tradicionales de la política internacional han prestado poca atención a la formación de la agenda, a cómo los problemas llegan a recibir sostenida atención por parte de los altos funcionarios. La orientación tradicional hacia los asuntos militares y de seguridad implica que los problemas cruciales de política exterior sean impuestos a los Estados por las acciones o amenazas de otros Estados. Ésta es la que se considera alta política, como algo opuesto a la baja política de los asuntos económicos. Pero como la complejidad de los actores y los problemas en el marco de la política mundial aumentan, la utilidad de la fuerza disminuye y la línea que separa política interna y externa comienza a desdibujarse: como las condiciones de la interdependencia compleja están más estrechamente cercanas, la política de formación de la agenda se torna más sutil y diferenciada.

Bajo la interdependencia compleja es posible esperar que la

agenda resulte afectada por los problemas internos y externos creados por el crecimiento económico y que se incremente la interdependencia de sensibilidad que describimos en el anterior capítulo. Los grupos internos disconformes habrán de politizar los temas y pugnarán por incluir otros tradicionalmente considerados como internos en la agenda interestatal. Los cambios en la distribución de los recursos de poder dentro de los conjuntos de temas también incidirán sobre la agenda. A comienzos de la década del '70, el creciente poder de los países productores de petróleo sobre las corporaciones transnacionales y los países consumidores alteró dramáticamente la política de la agenda. Por otra parte, las agendas para un grupo de temas pueden cambiar como resultado de las vinculaciones de otros grupos, en los que los recursos de poder estén cambiando; por ejemplo, la voluminosa agenda de los problemas comerciales Norte-Sur cambió tras el alza de los precios determinado por la OPEP y el embargo petrolero de 1973-74. Incluso si las capacidades de los Estados no cambian, las agendas pueden ser afectadas por cambios en la importancia de los actores transnacionales. La publicidad que tuvieron las corporaciones multinacionales a comienzos de la década del '70, unida al rápido crecimiento que habían tenido en las dos décadas precedentes, determinó que se colocara en primer lugar de las agendas, tanto de Naciones Unidas como de los distintos países, el tema de la regulación de tales corporaciones.

La politización de un asunto —es decir, la agitación y controversia en torno al mismo a los efectos de intentar llevarlo hasta el tope de la agenda— puede obedecer a muchas fuentes, tal como hemos visto. Los gobiernos cuyo poder se halla en proceso de crecimiento pueden politizar cuestiones a través de su vinculación con otras. Un régimen internacional que se vuelve ineficaz o que no está al servicio de asuntos importantes puede producir una politización creciente en la medida en que los gobiernos descontentos presionen en pos de un cambio. Sin embargo, la politización puede provenir desde abajo. Grupos internos pueden desarrollar el suficiente encono como para activar un asunto que dormía o como para interferir en los más altos niveles de la negociación interestatal. En 1974, el tácito eslabonamiento de un acuerdo de intercambio soviético-norteamericano, con repercusiones favorables para la détente, que se encontraba en la órbita de la Secretaría de Estado norteamericana fue desbaratado por el éxito de grupos internos norteamericanos que trabajaban a través del Congreso para vincular el acuerdo con las políticas soviéticas sobre emigración.

Las características técnicas y el marco institucional en el que los asuntos son promovidos afectan fuertemente los patrones de politización. En Estados Unidos, la atención del Congreso es un instrumento eficaz de politización. Por lo general, esperamos que las organizaciones económicas transnacionales y las redes trans-

gubernamentales de funcionarios traten de evitar la politización. Grupos internos de base, como los sindicatos y las burocracias internas con objetivos propios, tenderán a emplear la politización (particularmente la parlamentaria) contra sus competidores transnacionales. En el nivel internacional, esperamos que los Estados y los actores "hagan su trabajo en los foros" y luchen para que las cuestiones sean debatidas en las organizaciones internacionales que maximicen sus ventajas ampliando o reduciendo la agenda.

Relaciones transnacionales y transgubernamentales

Nuestra tercera característica de la interdependencia compleja, los múltiples canales de contacto entre las sociedades, hace aún más borrosa la distinción entre política interna y política internacional. La disponibilidad de socios en las coaliciones políticas no se encuentra necesariamente limitada por las fronteras nacionales, tal como supone el análisis tradicional. Cuanto más cercana se encuentre una situación de la interdependencia compleja, más probable será que los resultados de la negociación política se vean afectados por las relaciones transnacionales. Las corporaciones multinacionales pueden ser significativas tanto como actores independientes o como instrumentos manejados por los gobiernos. Las actitudes y plataformas políticas de los grupos internos probablemente se vean afectadas por la comunicación, organizada o no, entre ellos y sus homólogos en el exterior.

De este modo, la existencia de canales múltiples de contacto nos lleva a esperar límites, más allá de los habituales en la política interna, a la capacidad de los estadistas para calcular la manipulación de la interdependencia o seguir una sólida estrategia de vinculación. Los estadistas deben considerar los efectos aislados y conjuntos de las estrategias de interdependencia y sus probables implicaciones en la politización y en el control de la agenda. Los intercambios entre las sociedades —los intercambios económicos y sociales más que los de seguridad— afectan en forma diversa a los grupos. Las oportunidades y costos del aumento de vínculos transnacionales pueden ser mayores para ciertos grupos —por ejemplo, los trabajadores norteamericanos de las industrias textil y del calzado— que para otros. Algunas organizaciones o grupos pueden interactuar directamente con actores de otras sociedades o con otros gobiernos para aumentar sus beneficios mediante la red de interacciones. Por lo tanto, algunos actores pueden ser menos vulnerables así como también menos sensibles que otros a los cambios que ocurrán en cualquier parte de la red, lo que incidirá en los modelos de acción política.

Los canales múltiples de contacto de la interdependencia compleja no se encuentran limitados a los actores no gubernamentales. Los contactos entre las burocracias gubernamentales encargadas de tareas similares pueden no sólo alterar sus perspectivas, sino

también llevar a coaliciones transgubernamentales sobre cuestiones políticas específicas. Para mejorar sus oportunidades de éxito, los organismos gubernamentales procuran atraer como aliados a actores de otros gobiernos a sus propios procesos de toma de decisiones. Organismos de países poderosos, como Estados Unidos, han empleado tales coaliciones para infiltrarse en gobiernos débiles de países como Turquía y Chile. También han sido empleadas para ayudar a organismos de otros gobiernos a infiltrar la burocracia norteamericana.¹¹ Como veremos en el capítulo 7, las políticas transgubernamentales son característica frecuente de las relaciones canadiense-norteamericanas, a menudo para ventaja de los intereses canadienses.

La existencia de redes políticas transgubernamentales nos lleva a una interpretación diferente de una de las propuestas corrientes de la política internacional: que los Estados actúan en interés propio. Bajo la interdependencia compleja, esta sabiduría convencional da por sentadas dos preguntas importantes: ¿qué significa propio y qué significa interés? Un organismo gubernamental puede perseguir sus propios intereses bajo la apariencia de estar actuando en pos del interés nacional. Por otra parte, las interacciones recurrentes pueden cambiar las percepciones oficiales de lo que son sus intereses. Como lo ha demostrado un cuidadoso estudio de la política comercial norteamericana, concentrarse solamente en la presión de variados intereses a los efectos de las decisiones lleva a una perspectiva excesivamente mecánica de un proceso continuo y descuida el importante papel de las comunicaciones en las percepciones lentamente cambiantes del interés propio.¹²

La ambigüedad del interés nacional suscita serios problemas a los más altos líderes políticos de los gobiernos. Como las burocracias se relacionan directamente por encima de las fronteras nacionales (sin tener que pasar por los despachos de relaciones exteriores), su control centralizado se torna muy difícil. Existe menos seguridad de que el Estado se mantenga unido cuando negocie con gobiernos; tampoco es seguro que sus componentes interpreten del mismo modo la noción de interés nacional cuando negocien con extranjeros. El Estado debe probar su capacidad para ser multifacético y aun esquizofrénico. Los intereses nacionales habrán de ser definidos en forma diferente ante problemas diferentes, en ocasiones diferentes y por diferentes unidades gubernamentales. Los Estados que se hallen mejor colocados para mantener su coherencia (a causa de una tradición política centralizada, como Francia) estarán en mejores condiciones de manipular la interdependencia desigual que los Estados fragmentados,

¹¹ Para un examen más detallado, véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., "Transgovernmental Relations and International Organizations", *World Politics* 27, N° 1, octubre de 1974, pp. 39-62.

¹² Raymond Bauer, Ithiel de Sola Pool y Lewis Dexter, *American Business and Foreign Policy*, Atherton, Nueva York, 1963, cap. 35, especialmente pp. 472-75.

los que a primera vista parecen tener más recursos en un área de cuestiones.

Papel de los organismos internacionales

Finalmente, la existencia de canales múltiples lleva a predecir un diferente y significativo papel para los organismos internacionales en la política mundial. Los realistas alineados en la tradición de Hans J. Morgenthau habían descripto un mundo en el que los Estados, al actuar en pos del interés propio, luchaban por "el poder y la paz". Los problemas de seguridad predominan; la guerra es una constante amenaza. En un mundo así se puede suponer que los organismos internacionales han de cumplir una función secundaria, ya que se encuentran limitados por la rara congruencia de tales intereses. Por lo tanto, los organismos internacionales son claramente periféricos en la política mundial. Pero en un mundo de múltiples problemas imperfectamente relacionados, en el cual las coaliciones son transnacionales y transgubernamentales, el papel potencial de las instituciones internacionales para la negociación política ha crecido enormemente. Ellas contribuyen, en particular, a establecer la agenda internacional, actúan como catalizadores para la formación de coaliciones y como escenario para iniciativas políticas y vinculación de los Estados débiles.

Los gobiernos deben organizarse para manejar el caudal de iniciativas generado por los organismos internacionales. Al definir los problemas prominentes y decidir cuáles pueden agruparse, los organismos pueden contribuir a determinar las prioridades gubernamentales, la naturaleza de las comisiones interdepartamentales y otras disposiciones al interior de los gobiernos. La Conferencia sobre el Medio Ambiente celebrada en Estocolmo en 1972 fortaleció la posición de entidades dedicadas a ese tema en varios gobiernos. En 1974, la Conferencia para la Alimentación Mundial concentró la atención de importantes sectores del gobierno de Estados Unidos sobre la prevención de los déficits alimentarios. En setiembre de 1975, la sesión especial de Naciones Unidas para la propuesta de un Nuevo Orden Económico Internacional generó un debate intragubernamental acerca de las políticas hacia el Tercer Mundo en general. El Fondo Monetario Internacional y el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) han concentrado la actividad gubernamental sobre el dinero y el comercio en lugar de llevarla a la inversión privada directa, sector que carece de un organismo internacional análogo.

Al reunir a los funcionarios, los organismos internacionales contribuyen a activar coaliciones potenciales en el campo de la política mundial. Es bastante obvio que los organismos internacionales han sido muy importantes en su función de reunir a los representantes de los países menos desarrollados, muchos de los cuales no mantienen embajadas en otras capitales. Las estrategias

tercermundistas de solidaridad entre los países pobres han sido desarrolladas en y por una serie de conferencias internacionales, muchas de ellas con los auspicios de Naciones Unidas.¹³ Los organismos internacionales también permiten a las entidades gubernamentales, que de otro modo no podrían ponerse en contacto, convertir las coaliciones potenciales o tácitas en coaliciones transgubernamentales explícitas caracterizadas por la comunicación directa. En algunos casos, las secretarías internacionales promueven deliberadamente estos procesos formando coaliciones entre grupos de gobiernos —o con unidades de los gobiernos— como así también entre organismos no gubernamentales animados por intereses similares.¹⁴

Los organismos internacionales frecuentemente son instituciones convenientes para los Estados débiles. La regla de "un Estado-un voto" del sistema de Naciones Unidas favorece las coaliciones de los pequeños y menos poderosos. A menudo, las secretarías son las responsables de las demandas del Tercer Mundo. Por otra parte, las normas sustantivas de la mayoría de los organismos internacionales, según han ido desarrollándose al cabo de los años, pone el énfasis en la igualdad social y económica así como también en la igualdad de los Estados. Antiguas resoluciones que expresaban las posiciones del Tercer Mundo, algunas veces acordadas con reservas por los países industrializados, son empleadas para legitimizar otras demandas. Estos acuerdos raramente son vinculantes, pero hasta cierto punto las normas de la institución hacen que la oposición parezca más duramente centrada en la defensa de intereses propios y menos sustentables.

Los organismos internacionales también permiten que los países pequeños y débiles lleven a cabo estrategias de vinculación de cuestiones. En las discusiones sobre un Nuevo Orden Económico Internacional, los países del Tercer Mundo insistieron en vincular el precio del petróleo y su disponibilidad a otras cuestiones en las que han sido tradicionalmente incapaces de lograr sus objetivos. Como veremos en los capítulos 4 a 6, los países pequeños y débiles también han seguido una estrategia de vinculación en la serie de conferencias sobre Derecho Marítimo patrocinadas por Naciones Unidas.

Por lo tanto la interdependencia compleja produce patrones políticos diferentes a los de la concepción realista del mundo. (La tabla 2.1 sintetiza esas diferencias.) De ese modo, se esperaría que las teorías tradicionales fracasaran en la explicación del cam-

¹³ Branislav Gosovic y John Gerard Ruggie, "On the Creation of a New International Economic Order: Issue Linkage and the Seventh Special Session of the UN General Assembly", *International Organization* 30, N° 2, primavera de 1976, pp. 309-46.

¹⁴ Robert W. Cox, "The Executive Head", *International Organization* 23, N° 2, primavera de 1969, pp. 205-30.

bio de régimen internacional en situaciones de interdependencia compleja. Pero para una situación que se acerque a las condiciones realistas, las teorías tradicionales debieran ser apropiadas. En el próximo capítulo consideraremos el problema de entender el cambio de régimen.

PROCESOS POLITICOS BAJO LAS CONDICIONES DEL REALISMO Y DE LA INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

TABLA 2.1

Procesos políticos	Realismo		Interdependencia compleja	
	Metas de los actores	Instrumentos de la política estatal	Realismo	Interdependencia compleja
Vinculación de cuestiones			<p>La seguridad militar será predominante.</p> <p>La fuerza militar será más eficaz, aunque la economía y otros instrumentos también serán empleados.</p>	<p>Las metas de los Estados variarán según las áreas de cuestiones. La política transgubernamental puede establecer metas difíciles de definir. Los actores transnacionales pueden perseguir sus propias metas.</p> <p>Recursos de poder específicos a cada área de problemas serán más relevantes. La manipulación de la interdependencia, los organismos internacionales y los actores transnacionales serán los instrumentos mayores.</p>
Rol de los organismos internacionales			<p>Los cambios potenciales en el equilibrio de poder y las amenazas a la seguridad establecerán la agenda de alta política e influirán fuertemente en otras agendas.</p>	<p>La agenda será afectada por los cambios en la distribución de los recursos de poder dentro de las áreas de cuestiones; la naturaleza de los regímenes internacionales; los cambios en la importancia de actores transnacionales; la vinculación de otras cuestiones y la polarización como resultado de la creciente interdependencia de sensibilidad.</p> <p>La vinculación de cuestiones por parte de los Estados fuertes será más difícil dada que la fuerza es ineficaz. Las vinculaciones de cuestiones por parte de los Estados débiles a través de los organismos internacionales erosionarán —antes que reforzar— la jerarquía internacional.</p>
Los roles son menores, limitados por el poder del Estado y la importancia de la fuerza militar.			<p>Los roles son menores, limitados por el poder del Estado y la importancia de la fuerza militar.</p>	<p>Los organismos establecerán agendas, inducirán la formación de coaliciones y funcionarán como escenarios para la acción política de los Estados débiles. La capacidad para elegir el foro adecuado para un problema y para movilizar votos será un importante recurso político.</p>

Capítulo 3

EXPLICANDO EL CAMBIO DE RÉGIMEN INTERNACIONAL

Los regímenes internacionales proporcionan el entramado político dentro del que ocurren los procesos económicos internacionales. Comprender el desarrollo y la desintegración de tales regímenes es esencial para entender la política de interdependencia. ¿Por qué cambian los regímenes internacionales?

En este capítulo presentaremos cuatro modelos basados respectivamente en los cambios que ocurren en 1) los procesos económicos, 2) la estructura de poder global en el mundo, 3) la estructura de poder dentro de determinadas áreas de cuestiones y 4) los atributos de poder en tanto resultan afectados por los organismos internacionales. Comenzaremos con los dos primeros modelos, ya que son los más sencillos y familiares. Luego agregaremos mayor complejidad al considerar la más reciente estructura de cuestiones y los modelos de los organismos internacionales.

UNA EXPLICACIÓN BASADA EN EL PROCESO ECONÓMICO

Muchos observadores han señalado la creciente importancia de los asuntos económicos en la política internacional. En efecto, las disputas en torno al gobierno de los asuntos económicos son responsables en mucho de la creciente atención a la interdependencia. Sin embargo, la ciencia occidental contemporánea de la economía internacional no dispone de una teoría sobre el cambio de régimen internacional. El análisis económico neoclásico fue desarrollado no como una fehaciente descripción de la realidad, sino como una explicación simplificada que también podía sugerir políticas para el incremento de la eficiencia económica y el bienestar. Basante deliberadamente, los teóricos de la economía se han sustituido de la política a los efectos de lograr explicaciones económicas más elegantes y precisas. Por ello, no podemos censurar a los economistas por no suministrar un modelo de cambio de

régimen en la teoría económica convencional, ya que sus preguntas son distintas a las que formula los científicos políticos. Estos últimos tienden a concentrarse sobre el poder, en vista de que "si observamos la principal corriente de la teoría económica del último siglo, encontramos que se caracteriza por una extraña falta de consideraciones sobre el poder".¹

El hecho de que una actividad en particular se caracterice por un comportamiento no político —por ejemplo, los intercambios llevados a cabo a través de un sistema de precios competitivo— no implica que el poder político carezca de importancia. El efecto de la política puede ser indirecto; puede determinar las relaciones dentro de las que tiene lugar el proceso económico cotidiano. Los críticos de los enfoques pluralistas de la política local y nacional han señalado que este segundo "rostro del poder" es extremadamente importante para determinar qué cuestiones serán planteadas a la decisión política.²

Por ejemplo, los mayores desarrollos económicos de la posguerra —la rápida expansión de un comercio por lo general no discriminatorio, movimientos de fondos rápidos y en amplia escala de uno a otro centro con tipos de cambio fijos, rápido crecimiento de enormes empresas multinacionales— dependieron de un medio ambiente político favorable al capitalismo internacionalizado en amplia escala. Por otra parte, la desigual distribución de la demanda efectiva —los consumidores opulentos tienen la mayoría de los votos en el mercado— y las normas e instituciones que reflejan viejos patrones de poder afectan la negociación económica.

Cualquier desviación de la competencia pura *siempre* implica la introducción de factores políticos en el análisis. Una vez que las empresas pueden ejercer algún control sobre su entorno, inmediatamente se plantean problemas de negociación, estrategia, influencia y liderazgo. Aunque el análisis económico puede facilitar un importante esclarecimiento del cambio de régimen, ningún observador sofisticado —incluyendo a los economistas neoclásicos— lo propondría como una adecuada explicación. Para explicar el cambio de régimen, tendremos que emplear modelos basados en supuestos políticos explícitos. Pero también tendremos que posibilitar la elucidación del cambiante proceso económico.

Un modelo de cambio de régimen basado en los procesos económicos debiera comenzar con los muchos cambios tecnológicos y económicos de este siglo. Particularmente durante los últimos

¹ K. W. Rothchild, ed., *Power in Economics*, Penguin Modern Economics Readings, Londres, 1971, p. 7. Citado en Susan Strange, "What is Economic Power, and Who Has It?", *International Journal* 30, N° 2, primavera de 1975, p. 214.

² Véase Peter Bachrach y Morton Baratz, "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework", *American Political Science Review* 57, 1963, pp. 632-42. Reimpreso en Roderick Bell, David Edwards y Harrison Wagner, eds., *Political Power*, Free Press, Nueva York, 1969.

treinta años, el crecimiento económico en el mundo industrializado ha avanzado a un ritmo sin precedentes. El comercio mundial ha crecido más del 7 % anual y se ha convertido en una gran proporción del producto bruto nacional para la mayoría de los países mayores de Europa y en Norteamérica. La inversión extranjera directa y la producción de ultramar han crecido a un ritmo mayor aún.³ Tras estos cambios se encuentran notables avances en la tecnología de los transportes y las comunicaciones, los que han reducido los costos de la distancia. Mediante la comunicación por satélite, el costo de telefonear a una persona que se halla a 12.000 kilómetros de distancia es el mismo que el de llamar a alguien que se encuentra mucho más cerca. Los superpetroleros y otras innovaciones en la tecnología de la navegación han reducido los costos del transporte de bienes. Y durante el mismo período, los gobiernos han establecido acuerdos y consultas, y las instituciones han tenido que vérselas con la rápida expansión de los intercambios.

La primera premisa de un modelo de cambio de régimen basado en el proceso económico es que el cambio tecnológico y el aumento de la interdependencia económica determinarán la obsolescencia de los regímenes internacionales existentes. Éstos serán inadecuados para manejarse con el acrecentado volumen de intercambios o con nuevas formas de organización, representadas, por ejemplo, por las corporaciones transnacionales. Las instituciones, normas y procedimientos establecidos se verán amenazados por la ineeficacia o el colapso.

La segunda premisa consiste en que el gobierno será altamente responsable frente a las demandas políticas internas que reclaman una elevación del nivel de vida. El bienestar económico nacional será usualmente la meta política predominante y un aumento del producto bruto nacional será su indicador político crítico. La tercera premisa de este modelo dice que los grandes beneficios económicos conjuntos proporcionados por los movimientos internacionales de capital, bienes y, en algunos casos, trabajo otorgarán a los gobiernos fuertes incentivos para modificar o reconstruir los regímenes internacionales y así restaurar su eficacia. Los gobiernos argüirán sobre la distribución de ganancias y se quejarán de la pérdida de autonomía provocada por el auge de la interdependencia económica (vulnerabilidad tanto como sensibilidad); pero, por lo general, encontrarán que, cuando existen demandas políticas internas por un mayor bienestar económico, los costos de interrumpir las relaciones económicas internacionales o de permitir que se vuelvan caóticas serán mayores que los beneficios de la autonomía. Con renuencia, permitirán el creci-

³ Véase Peter J. Katzenstein, "International Interdependence: Some Long-Term Trends and Recent Changes", *International Organization* 29, N° 4, otoño de 1975, pp. 1021-34.

miento de la interdependencia económica y con mayor renuencia aún, pero inexorablemente, se embarcarán en la cooperación para la construcción de nuevos regímenes internacionales mediante la creación de respuestas políticas integradas. De ese modo, el cambio de régimen será un proceso de adaptación gradual a nuevos volúmenes y nuevas formas de actividad económica transnacional. Los gobiernos resistirán la tentación de interrumpir o romper los regímenes a causa del alto costo que ello significaría para el crecimiento económico.

A partir de los fundamentos de un modelo de cambio basado en el proceso económico, sería esperable, por lo tanto, que de tanto en tanto los cambios económicos y tecnológicos socavaran los regímenes internacionales; pero no que los desintegrasen enteramente, al menos no por demasiado tiempo. Rápidamente se reconstruirán para adaptarse a las nuevas condiciones económicas y tecnológicas.

Este sencillo modelo no se corresponde exactamente con los puntos de vista de cualquier teórico sofisticado, aunque parece ejercer una influencia poderosa sobre la perspectiva de mucha gente. Las proyecciones que suponen que en el año 2000 un puñado de corporaciones multinacionales controlarán la mayor parte de la producción mundial ejerciendo un poder mayor aún que el de los gobiernos, o afirmaciones como las de que el aumento de la interdependencia determina la inevitabilidad de una mayor integración internacional, reflejan las recientes tendencias de una interdependencia creciente. Parte del atractivo de este enfoque consiste en la comprensión de la importancia del cambio tecnológico para la explicación de los desarrollos ocurridos durante los últimos cien años.

Sin embargo, la realidad política a menudo se aparta de las expectativas basadas simplemente en tendencias tecnológicas y económicas. Parece evidente que los gobiernos continuamente sacrifican la eficiencia económica en aras de la seguridad, la autonomía y otros valores a la hora de las decisiones políticas. Por otra parte, este sencillo modelo de crecimiento económico apenas toca ligeramente las dificultades de desplazarse de una situación de equilibrio a otra y así no aborda las inevitables cuestiones políticas vinculadas a los ajustes. En política, el ajuste es crucial, por lo que en verdad un científico político ha podido definir al poder como "la capacidad para no tener que ajustarse al cambio".⁴ En la implementación de políticas, el ajuste es crítico porque las opiniones de los intereses poderosos acerca de los costos del cambio, y de su distribución, determina el apoyo a la política que los impondrá.

El rápido incremento de la interdependencia económica puede suscitar temor e inseguridad en medio de grupos políticamente

⁴ John W. Burton, *Systems, States, Diplomacy and Rules*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 28-31.

importantes. Los sindicalistas y los líderes políticos locales pueden llegar a temer que una decisión corporativa para cambiar la producción externa o tendencias hacia mayores importaciones pueda causar un serio problema de empleo y desórdenes sociales. Las industrias que se sienten amenazadas por las importaciones presionan en pos de protección gubernamental. De ese modo, el proteccionismo puede aumentar en la medida en que la interdependencia económica cobra mayor amplitud. El proteccionismo siempre ha estado con nosotros. Pero a medida que la tecnología de las comunicaciones y las organizaciones corporativas de gran escala han reducido los naturales "amortiguadores" entre los mercados, muchos grupos internos se han vuelto hacia el gobierno para que establezca amortiguadores políticos. Incluso cuando un país no se ve amenazado por una creciente vulnerabilidad, la sensibilidad de sus grupos de interés pueden estimularlo para que adopte políticas que restrinjan el intercambio internacional.

Los conflictos generados por la creciente interdependencia han contribuido a la controversia sobre los regímenes internacionales, la que a menudo irrumpe bastante súbitamente. Pero el simple enfoque del crecimiento económico no es muy eficaz para explicar las variaciones dado que su variable explicativa más importante es una tendencia secular de largo plazo (el cambio tecnológico que reduce los costos de la actividad transnacional en grandes distancias y por lo tanto lleva al aumento de tal actividad y a una mayor sensibilidad). ¿Por qué a veces los regímenes internacionales pueden ser desarrollados y mantenidos, y otras veces no logran instituirse satisfactoriamente? Si el crecimiento económico fuese una explicación suficiente, podría esperarse que la interdependencia económica internacional fuese sobrepasando las sucesivas limitaciones de los regímenes y que nuevos regímenes, mejor adaptados a la nueva situación de interdependencia, rápidamente los fueran reemplazando. El incremento de la sensibilidad llevaría a nuevas cuestiones y a nuevos problemas; pero una política orientada a la resolución de problemas llevaría a los ejecutores de políticas a encontrar las soluciones en nuevos regímenes.

Pero tal explicación obviamente se abstrae de los intereses, los que pueden diverger marcadamente de grupo en grupo, de sector en sector o de país en país. También supone que las decisiones político-militares en política internacional se encuentran al margen de las económicas. En 1945, decisiones institucionales internacionales crearon un régimen de dos o múltiples vías, en el cual los problemas económicos y de seguridad se mantenían bastante separados en el proceso político cotidiano.⁵ Por lo general, sólo se asociaban jerárquicamente en la política interna, mediante llamados a las metas de seguridad común como medios de limitar

⁵ Richard Cooper, "Trade Policy Is Foreign Policy". *Foreign Policy* 9, invierno de 1972-1973.

los conflictos económicos y potenciales choques con los objetivos de grupos subnacionales. Pero esta separación y despolitización de los temas económicos no es la norma en la política mundial. En realidad, bien pudo haber sido una anomalía producto del predominio económico y militar norteamericano durante la posguerra y de su posición de liderazgo entre los aliados. En virtud de que la amplitud de la interdependencia y de sus efectos depende en considerable medida de decisiones políticas de alto nivel y de acuerdos, los enfoques tradicionales de la política internacional, los que se han concentrado sobre estas decisiones de alto nivel y en la estructura de poder general, debieran contribuir a un adecuado nivel de explicación.

EXPLICACIÓN BASADA EN LA ESTRUCTURA DE PODER GLOBAL

La erosión de la hegemonía

No existe nada nuevo acerca de ciertos tipos de interdependencia entre los Estados. En los tiempos de Tucídides, Atenas y Esparta eran interdependientes en el campo de la seguridad militar. Del mismo modo, Estados Unidos y la Unión Soviética han sido interdependientes durante el período de la posguerra. Ambos países no solamente resultan sensibles a los cambios del otro en las políticas de seguridad, sino que también son mutuamente vulnerables a las decisiones de seguridad del otro. Exactamente este alto nivel de interdependencia en un campo de problemas —la seguridad militar—, junto con el antagonismo mutuo, son los aspectos que se han ubicado en el corazón mismo del análisis tradicional de la política mundial. Bajo tales circunstancias, los problemas de seguridad anteceden a los demás y la distribución del poder militar (con su base de apoyo económica) determina la estructura de poder. La guerra es la fuente más importante y dramática de cambios estructurales. Nuestra propia era, por ejemplo, aún muestra las huellas del resultado de la segunda guerra mundial.

Según una perspectiva tradicional, los Estados poderosos son quienes fijan las normas. Como decía Tucídides, "el fuerte hace lo que quiere y el débil sufre lo que debe".⁶ Dentro de relaciones bilaterales, los tradicionalistas sólo conciben que el más fuerte de los dos Estados invariablemente habrá de prevalecer cuando surjan problemas entre ellos. Dentro de un sistema, la estructura (es decir, la distribución del poder entre los Estados que lo forman) determina la naturaleza de su regímenes internacionales. Y los más importantes recursos de poder son militares.

⁶ Tucídides, *The Peloponnesian War*, Libro 5, cap. XVII, Modern Library, Nueva York, 1951, p. 331.

El atractivo del enfoque tradicional basado en la estructura global de poder radica en su sencillez y en su pronóstico parsimoniioso. Los juicios sobre el poder relativo parecen facilitarse al estar basados en la fortaleza militar y, además, es posible calcular un curso de acción racional en cualquier situación:

Suponemos que los hombres de Estado piensan y actúan en términos de intereses definidos como poder, supuesto que es confirmado por todas las evidencias históricas. El mismo nos permite seguir y anticipar los pasos que un estadista —pasado, presente o futuro— ha dado o dará en el escenario político. Miramos por encima de su hombro cuando escribe sus despachos, escuchamos sus conversaciones con otros estadistas, leemos y predecimos sus propios pensamientos.⁷

En su formulación más extrema, el enfoque realista menosprecia la política interna, al sugerir que el interés nacional debe calcularse en términos de poder —en relación con otros Estados— y que de no hacerse así, los resultados serán catastróficos. Hay muy poco margen para la opción. Si la política interna interfiere con la diplomacia, entonces sobrevendrá el desastre. Las exposiciones menos drásticas de este enfoque tradicional reconocen los efectos de la política interna, pero el punto de concentración principal de la teoría —y el segmento de ella que proporciona su capacidad explicativa— se centra sobre la competencia entre los Estados. La competencia entre actores autónomos es quien genera la fuerza directriz básica de la política mundial.

Esta perspectiva tradicional no cuenta con una teoría enteramente articulada del cambio de régimen. Sin embargo, su énfasis en el poder del Estado y en la estructura internacional —definida en términos de capacidades de poder— proporciona las bases para el desarrollo de tal teoría sobre premisas realistas. La dinámica básica procede de la afirmación de que como el poder de los Estados cambia (esto es, como la estructura cambia), las normas de los regímenes internacionales habrán de cambiar en consecuencia. Esta dinámica se halla en el corazón de nuestro modelo de cambio de régimen basado en la estructura de poder global.

Este enfoque no discrimina significativamente las distintas áreas de cuestiones en la política mundial. Por el contrario, pronostica una fuerte tendencia hacia la congruencia de resultados en las distintas áreas. Dado que el poder, como el dinero, se considera fungible, los Estados mayores cambiarán los recursos de poder de un área a otra a los efectos de asegurar retornos marginales iguales en todas las áreas. Cuando los resultados en un área son marcadamente diferentes de los que se producen en otras,

⁷ Hans J. Morgenthau. *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 4^a ed. cit., p. 5.

podemos esperar la introducción de cambios que lleven los resultados en el área “desviada” a una mayor consistencia con la estructura mundial del poder militar y económico. De esta perspectiva se desprende, por ejemplo, que luego de 1973 la incongruencia entre el poder dentro de la política petrolera y el poder en general dentro de la política mundial se convirtió en una fuente de inestabilidad. Era de esperar que Estados Unidos y otros países industrializados intentaran salvar esa incongruencia en su favor mediante ayuda mutua, aliento de nuevas fuentes de abastecimiento y aun la amenaza del empleo de la fuerza militar. Tampoco resultó sorpresivo que los países exportadores de petróleo, asociados en la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), intentaran resolver la tensión en su favor aumentando su fortaleza a través de compra de armas, de alianzas con otros países del Tercer Mundo para conseguir un nuevo orden económico internacional, de negocios individuales con países consumidores y de ambiciosos planes de desarrollo de largo plazo. En virtud de las disparidades globales en la distribución del poder, la teoría tradicional habría otorgado menos probabilidades de éxito a los países reunidos en torno a la OPEP.

Esas expectativas acerca de cuál de las partes prevalecerá pueden o no ser confirmadas, pero la perspectiva realista es importante: examinaremos muy de cerca situaciones en las que la distribución de poder entre las áreas de cuestiones es cambiante. Las tensiones se desarrollan en torno a esos puntos de incongruencia. Las luchas políticas cruciales tienen lugar para determinar si los cambios en la estructura de poder en un área de cuestiones se extenderán a todo el sistema en conjunto o si éstos serán eliminados.

Aun en el caso de que no se produzca una guerra, o se haga un manifiesto empleo de la fuerza, el enfoque tradicional que enfatiza la estructura de poder global puede adaptarse para explicar los cambios en los regímenes internacionales. Si los fuertes fijan las normas, entonces los cambios en la estructura de poder político-militar debieran afectar los regímenes económicos. El enfoque de la estructura global arrastra nuestra atención hacia la hegemonía y el liderazgo. Los economistas han sostenido que los regímenes económicos estables requieren un liderazgo —es decir, la voluntad de anteponer las ganancias de corto plazo en las negociaciones a los efectos de así preservar el sistema— y que un actor se encuentra en mejores condiciones de proporcionar ese liderazgo cuando se ve a sí mismo como el mayor consumidor de los beneficios de largo plazo producidos por el régimen.

Los realistas agregarían que tal liderazgo para mantener un régimen sería más probable dentro de un sistema hegemónico, es decir, cuando un Estado es lo suficientemente poderoso como para mantener las normas esenciales que gobiernan las relaciones interestatales y cuando, además, desea ejercer ese poder. Junto a

su papel como sostenedor de un régimen, tal Estado puede también derogar normas ya existentes, evitar la adopción de aquellas que se le opongan o desempeñar un rol predominante en la elaboración de nuevas normas. Por lo tanto, dentro de un sistema hegemónico el Estado preponderante tiene tanto un poder positivo como otro negativo.

En un mundo realista, tal condición implicaría una preponderancia militar, pero no necesariamente el empleo frecuente de la fuerza militar. Durante el siglo XIX, Gran Bretaña empleó sólo ocasionalmente su preponderante poder naval para mantener la libertad de comercio en Sudamérica o para proteger la libertad marítima contra intrusiones de Estados costeros, pero por lo general ese tipo de acciones fue innecesario. Un poder hegemónico puede cambiar las normas, antes que adaptar sus políticas a las normas existentes. La posición británica como defensora de la libertad de los mares, por ejemplo, no le impidió bloquear la navegación neutral cuando se encontró en guerra. Pero durante tiempos de paz, el gobierno británico impulsó el mantenimiento del régimen mediante una escrupulosa observancia de las normas de libre navegación incluso contra sus propios intereses internos, que intentaban asegurar una ampliación de la jurisdicción costera.

Cuando el poder hegemónico no procura conquistar otros Estados, sino tan sólo proteger su posición de predominio, otros Estados también pueden beneficiarse. A menudo suele exaltarse la *Pax Britannica*. Charles Kindleberger ha sostenido que durante los últimos cien años los sistemas económicos internacionales con un líder han resultado más estables que otros sistemas y han estado signados por una gran prosperidad.⁸ En el siglo XIX, la fortaleza financiera de Gran Bretaña echó las bases para un sistema monetario que estaba centrado principal, aunque no enteramente, en Londres. Desde la segunda guerra mundial hasta la década del '60, la preponderancia económica de Estados Unidos lo facultó para manejar las relaciones monetarias entre los países no comunistas mediante el sistema de Bretton Woods. Por contraste, como lo veremos detalladamente más adelante, la desdichada experiencia monetaria internacional del período entre ambas guerras ocurrió cuando Estados Unidos no se mostró dispuesto a ejercer un fuerte liderazgo y Gran Bretaña ya no estaba en condiciones de hacerlo.⁹

Por lo tanto, las potencias hegemónicas no siempre explotan económicamente a las potencias secundarias. Durante el apogeo de la libra esterlina, la producción industrial en Francia, Alemania,

⁸ Véase Charles Kindleberger, *The World in Depression 1929-39*, University of California Press, Berkeley, 1974. La teoría de la acción colectiva también llega a esta conclusión. Para una buena formulación, véase Mancur Olson Jr., *The Logic of Collective Action*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1965.

⁹ Kindleberger, *The World in Depression*.

Rusia y Estados Unidos aumentó de un 50 a un 400 % más rápido que en Gran Bretaña.¹⁰ Aunque Estados Unidos dominó el sistema monetario durante el período de posguerra, Europa y Japón crecieron más rápidamente. Incluso un crítico tan severo de la hegemonía norteamericana como David Calleo admite que "es difícil sostener que el sistema del dólar haya estado causando perjuicios a sus integrantes".¹¹

¿Por qué, entonces, los sistemas hegemónicos y sus correspondientes regímenes económicos entran en colapso? La guerra o cambios mayores en el equilibrio global de poder son las causas más notorias. Aunque estos sistemas también pueden ser erosionados por los propios procesos económicos que ellos mismos alientan. Irónicamente, los beneficios de un sistema económico, y la extensión en que los mismos son compartidos, pueden llevar a su propio colapso. En la medida en que su poder económico aumenta, los Estados secundarios cambian sus supuestos. Ya no tienen que aceptar más una dependencia hacia una sola parte, la que, al margen de cuán próspera pueda ser, afecta adversamente su autonomía gubernamental y su status político. En tanto la autonomía y el status se vuelven posibles, estos valores son retirados del armario de las "metas deseables pero irrealizables". Al menos para ciertos líderes y para ciertos países —tales como la Francia de 1920 y 1960—, la prosperidad tan sólo ha dejado de ser suficiente.¹²

Así, en tanto el poder del Estado hegemónico para establecer normas y hacerlas cumplir comienza a desgastarse, las políticas de los Estados secundarios probablemente cambiarán. Lo mismo ocurrirá con las políticas del Estado hegemónico. Una atmósfera de crisis y una proliferación de medidas políticas ad hoc parecerá no solamente indecorosa, sino también perturbadora para muchos. Los disidentes comenzarán a preguntarse acerca de los costos del liderazgo. Por otra parte, este liderazgo se mostrará cada vez menos capaz de garantizar los objetivos económicos y políticos, al tiempo que otros Estados se tornan más agresivos. El renovado énfasis de estos gobiernos secundarios sobre el status y la autonomía agrega una complicación más, dado que estos valores tienen una connotación de suma cero que es mucho menos pronunciada cuando se encuentran involucrados valores económicos. Mayor status para los Estados secundarios significa menor status para la potencia dominante; aumentos en la autonomía de las potencias

¹⁰ Para cifras, véase John P. McKay, *Pioneers for Profit: Foreign Entrepreneurship and Russian Industrialization, 1885-1913*, University of Chicago Press, Chicago, 1970, Tabla 2, p. 5.

¹¹ David P. Calleo, "American Foreign Policy and American European Studies: An Imperial Bias?", en Wolfram Hanreider, ed., *The United States and Western Europe*, Winthrop, Cambridge, 1974, pp. 56-78.

¹² Véase particularmente Charles Kindleberger, "The International Monetary Politics of a Near-Great Power: Two French Episodes, 1926-1936 y 1960-1970", *Economic Notes* (Siena) 1, Nros. 2-3, 1972.

más débiles implican una concomitante declinación de la influencia positiva del líder del sistema.

De ese modo, la orientación sistémica natural de un poder hegemónico —que identifica sus intereses con los del sistema que controla— se encuentra desafiada por una perspectiva más nacionalista tanto en lo interno como en lo externo. El bilateralismo y la autarquía, antes rechazados como ineficientes, vuelven a ser recomendables. Sus adherentes subrayan los beneficios de la seguridad económica, o la aversión al riesgo. Cuando el poder parece asegurar que los riesgos sean mínimos, este argumento pierde peso, pero cuando aparecen grietas en la construcción hegemónica, la prudencia aconseja lo que anteriormente era proscripto por la eficiencia.

Cuando se llega a este punto en ambas partes, el equilibrio hegemónico queda roto y puede producirse una espiral de acciones y contra-acciones. En la medida en que el sistema cambia, los supuestos también cambian; consideraciones sobre aversión al riesgo, en una parte, e impulsos hacia una mayor independencia, en la otra, pueden llevar a políticas con menores implicaciones internacionales o con menores implicaciones sistémicas. La incertidumbre que se origina de este modo puede ser difícil de detener ya que un ciclo de desintegración puede insertarse rápidamente en el sistema.

Desde una perspectiva tradicional, este cuadro de los procesos económicos desgastando la hegemonía global tiene un cierto atractivo. Con el agregado de unos pocos supuestos, proporciona una explicación basada en la estructura global de poder que da cuenta de los cambios en los regímenes económicos, a pesar de la ausencia de guerras o cambios mayores en el equilibrio de poder. Aplicando este modelo al período de posguerra, se puede sostener que los regímenes económicos internacionales que acompañaron la “República Imperial” o el “Imperio norteamericano” están derribándose debido a la “Decadencia del poder norteamericano”.¹³

Limitaciones de la explicación basada en la estructura global

Cuidadosamente definido, el concepto de hegemonía y el análisis de su erosión a causa de procesos económicos puede ayudar a explicar el cambio de régimen. Pero su explicación a través de la estructura global resulta más ambigua de lo que puede parecer en una primera aproximación y puede llevar tan sólo a fáciles descripciones del cambio. Debemos especificar qué recursos son considerados como efectivos en el establecimiento del poder hegemónico y a qué categoría de fenómenos están destinados a aplicarse.

La más simple y parsimoniosa versión de la tesis del desgaste

¹³ Estos son títulos de libros de Raymond Aron, Amaury de Riencourt y Henry Brandon.

de la hegemonía consistiría en que los regímenes económicos internacionales reflejan directamente los patrones político-militares de capacidad: la alta política domina a la baja. Los cambios en las relaciones económicas internacionales se explican por cambios en el poder militar. Esta sencilla versión explica los rasgos más salientes del orden económico de la posguerra y, en especial, sus divisiones básicas. Aunque las compras y ventas soviéticas o chinas puedan afectar los mercados mundiales, estas economías planificadas están lo suficientemente separadas como para que sea más preciso pensar en tres sistemas económicos distintos correspondientes a las tres mayores —aunque desiguales— fuentes de poder político-militar.

Pero las explicaciones más parsimoniosas se desbaratan cuando se pasa de la explicación de la estructura global a la explicación del cambio. La posición de Estados Unidos en la economía mundial y su predominio en la ejecución de políticas, tanto dentro de las zonas industrializadas como en el Tercer Mundo, ha decaído claramente desde 1944 ó 1950. Pero durante todo este período, Estados Unidos ha continuado siendo el Estado más poderoso del mundo desde el punto de vista militar; y su supremacía militar con respecto a sus socios económicos más importantes (Japón, Canadá y Europa) se ha mantenido férreamente, si no es que ha aumentado.

De ese modo, aunque la distribución del poder militar incide sobre el orden económico internacional, por sí misma sólo proporciona una pequeña parte de la explicación. Para una adecuada explicación de la estructura global deben agregarse otros tres factores mayores, con lo que se reducirá la sencillez pero se aumentará la relación con los hechos que incidieron en los cambios de posguerra que afectaron a los regímenes económicos internacionales: 1) cambios en las percepciones de la amenaza de agresión militar; 2) cambios en la fortaleza económica relativa de Estados Unidos y en la de sus socios; 3) cambios en los patrones jerárquicos, en Europa y el Tercer Mundo.

Las preocupaciones sobre la amenaza militar comunista contribuyeron a estimular a los norteamericanos para que realizaran sacrificios económicos de corto plazo —es decir, a ejercer el liderazgo— para desarrollar y mantener los regímenes económicos liberales de posguerra que contribuyeron a la recuperación europea y japonesa. Muchos de los más importantes avances en las relaciones económicas internacionales ocurrieron durante el largo período que va desde el momento de máxima tensión de la guerra fría en 1947 (la Doctrina Truman) y 1963 (el Tratado de proscripción de ensayos nucleares). Durante esos años comenzaron a funcionar el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF), el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE); se logró la convertibilidad del circulante, se implementaron ma-

yores reducciones tarifarias y se estableció el Mercado Común. El liderazgo norteamericano en materia de seguridad fue valorado por sus aliados y la percepción norteamericana de la alta amenaza que significaba la Unión Soviética alentó a los ejecutores de políticas a otorgar varias concesiones económicas a los europeos y a los japoneses. En los años recientes la disminución notoria de la percepción de la presencia soviética como una amenaza, contribuyó, por cierto, a reducir la habilidad de Estados Unidos de traducir sutilmente su liderazgo militar en la alianza en liderazgo económico sin necesidad de recurrir a la vinculación abierta y altamente resentida de las distintas áreas de cuestiones. Los aliados norteamericanos se han mostrado menos dispuestos a desempeñar el rol de socios menores, ya que ellos también perciben que la amenaza externa ha disminuido. Al mismo tiempo, la disposición norteamericana para aceptar discriminaciones económicas o tasas de cambio desfavorables también ha disminuido.

Estos cambios en la percepciones se vieron reforzados por los incrementos de las capacidades económicas europea y japonesa con respecto a las de Estados Unidos. En los comienzos del período de posguerra, Europa mostró una amplia sumisión y aunque fue capaz de negociar y resistir en ciertas áreas, acató el liderazgo de Estados Unidos dentro de una estructura económica global. Más tarde, la tremenda recuperación europea y la confianza a que dio origen, al menos en el campo económico, se convierten en la explicación primaria de las reducciones tarifarias de la Ronda Dillon, de la convertibilidad del circulante, con la subsiguiente merma en la confianza del dólar, y de la formulación del Mercado Común. Los pasos posteriores estuvieron motivados por el deseo de impulsar la fortaleza tanto política como económica de Europa, de modo de estar en condiciones de valerse mejor por sí misma frente a la Unión Soviética (y más tarde frente a Estados Unidos).

Esta situación creó una oportunidad para la vinculación de cuestiones y el trueque de ventajas económicas y militares, que se volvieron más tentadoras para Estados Unidos en tanto su preponderancia económica se desgastaba. Vale la pena señalar que la fractura del orden económico no fue causada por un desgaste del poderío norteamericano durante la década del '60, sino por un descenso en la preocupación norteamericana de que tal fractura podría amenazar vitales relaciones y seguridad.

El tercer factor necesario para ajustar la teoría de la erosión de la hegemonía a los cambios concretos radica no en las relaciones norteamericanas con otros países, sino en las relaciones de Europa con el Tercer Mundo.¹⁴ Antes de 1960, la mayoría de los países africanos, junto con otros países ahora independientes, permanecían bajo un régimen colonial. Desde entonces cerca de cincuenta países han conseguido la independencia y muchas veces es-

tas antiguas colonias se han mostrado muy agresivas en la defensa de sus derechos. Tras la frustrada invasión anglo-francesa a Suez en 1956 y el retiro de la mayor parte de las fuerzas británicas del oriente de Suez a fines de la década del '60, resultó obvio que Europa ya no desempeñaría un papel importante en el control de acontecimientos que ocurriesen fuera de ese continente. El desgaste de la hegemonía europea colonial —y no el poderío militar norteamericano— vino a agregar un factor más a la complejidad de la política mundial y aumentó la presión en los Estados Unidos, asimismo como en otros países industrializados, por un cambio de régimen económico.

En síntesis, la teoría de la erosión de la hegemonía, aunque es un elemento útil para la explicación del cambio de régimen económico de posguerra, no da una explicación de la estructura global tan clara como en primera instancia pareció hacerlo. Tampoco es una buena base para la predicción. La aparente inevitabilidad de la decadencia, representada por el modelo de la erosión de la hegemonía —incluso con esas limitaciones—, en cierta medida puede ser una ilusión, precisamente a causa de la inadecuación de sus supuestos respecto de la política interna, los intereses y las cuestiones. Para los Estados líderes siempre persistirá el interés en mantener el liderazgo sistemático, especialmente frente a corporaciones multinacionales, élites financieras y burocracias gubernamentales encargadas de mantener buenas relaciones con los aliados. Con respecto a los gobiernos de las potencias secundarias, no es de esperar un consenso firme. La dependencia puede significar beneficios para algunas partes y deberes para otras. Pueden existir coaliciones que trasciendan las fronteras nacionales destinadas a la preservación de los regímenes económicos internacionales. El mantenimiento de los regímenes puede no requerir la hegemonía militar, sino que puede apoyarse en los intereses creados en diversos países. La política exterior puede responder a intereses particulares, los que a veces pueden favorecer el mantenimiento del régimen.

El argumento de la erosión de la hegemonía también se debilita por su falta de propensión a diferenciar entre áreas de cuestiones. La potencia dominante que establece normas en un área no necesariamente ha de detentar el control efectivo de otras áreas. El predominio norteamericano se ha desgastado más rápidamente en los asuntos petroleros que en los relativos a la política monetaria internacional o al comercio de productos manufacturados. Si el empleo —o la amenaza del empleo— de la fuerza resulta ineficaz, le será más difícil a una potencia mayor, que antes había gozado de una posición hegemónica general, influir en la política de un área acudiendo a recursos no específicos de esa área. Esta dificultad fue particularmente evidente en la crisis petrolera de 1973-74; aunque Estados Unidos era mucho más fuerte militar y económicamente que los países productores de petróleo de Medio

¹⁴ Adeudamos a Rob Paarlberg el haberlos señalado esto.

Oriente, fue incapaz de persuadirlos para que redujeran los precios del petróleo.

Finalmente, el argumento de la erosión hegemónica ignora las complicaciones introducidas por los múltiples canales entre las sociedades, que revisten la forma de empresas multinacionales y otros actores transnacionales o contactos informales entre las burocracias transgubernamentales. Algunas de las reacciones políticas internas contra una política internacionalista abierta resultan en amplia medida de los efectos —reales o percibidos— de las inversiones externas por parte de empresas multinacionales. En las actividades que desarrollan por todo el mundo, las multinacionales ciertamente robustecen la apariencia de un predominio de Estados Unidos debido a su modus operandi y a su papel de portadoras de la cultura popular norteamericana, pero en el mejor de los casos es por lo menos dudoso que realmente contribuyan al poder norteamericano en ultramar.¹⁵ De este modo, sólo consiguen introducir nuevas ambigüedades en los cálculos de poder y posibles separaciones entre la realidad del poder y su apariencia.

ESTRUCTURA DE LAS CUESTIONES

El mayor atractivo del modelo de la estructura global proviene de su sustento en una sencilla interpretación de la estructura como la distribución agregada de los atributos de poder, entre los Estados. Sobre la base de esa distribución, promete significativas predicciones acerca de los modelos de comportamiento.¹⁶ Sin embargo, se debe suponer que existe una jerarquía de cuestiones, con la seguridad militar á la cabeza, y que la fuerza siempre es posible de ser empleada, puesto que de otro modo se hallarían muy diferentes modelos de políticas y régimen por áreas de cuestiones. La explicación de la estructura global supone que el poder, como el agua, siempre hallará un nivel común; las discrepancias acerca de qué Estados predominan en una cuestión y cuáles en otra se disparan en los casos importantes mediante las "vinculaciones" que efectuarán los Estados poderosos con el uso o la amenaza de la fuerza. Cada vez que una cuestión aparezca como relevante para la seguridad militar, los Estados más poderosos, en el conjunto, serán capaces de controlarla.

Estos supuestos pueden cuestionarse. Por ejemplo, después de 1973 resultó obvio que el poder en cuestiones petroleras estaba distribuido de modo muy diferente a lo que lo estaba en otras

¹⁵ Ver Robert Gilpin, *U.S. Power and the Multinationals*, Nueva York, Basic Books, 1975. Véase también C. Fred Bergsten, "Coming Investment Wars?" y Joseph S. Nye Jr., "Multinational Corporations in World Politics", en *Foreign Affairs*, 53, N° 1, octubre de 1974.

¹⁶ Véase Kenneth W. Waltz, "Theory of International Relations", Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby, eds., *Handbook of Political Science*, vol. 8, *International Politics*, Addison-Wesley, Reading, Massachusetts, 1975.

áreas de la política mundial y esa discrepancia ha persistido hasta el momento de escribir estas líneas. Para explicar semejante situación se podría recurrir a un modelo de estructura de cuestiones en el que la fuerza sólo pueda emplearse a un costo muy alto y en el que la seguridad militar no se presente en el tope de una clara jerarquía de cuestiones para los gobiernos. De esos supuestos, el modelo de estructura de cuestiones infiere que no se establecerán vinculaciones regulares y efectivas entre áreas de cuestiones. Sostiene que bajo esas circunstancias los recursos de poder no pueden ser fácilmente transferidos. El poder no será intercambiable, como en el modelo de estructura global; las capacidades militares no serán eficaces en las cuestiones económicas y las capacidades económicas importantes para un área no necesariamente habrán de serlo para otras.

La observación de la política mundial contemporánea otorga una plausibilidad general a esta formulación. Resulta claro que diferentes áreas de cuestiones a menudo tienen estructuras políticas diferentes que pueden estar más o menos aisladas de la distribución global de las capacidades económicas y militares. También difieren grandemente en sus políticas internas, en sus patrones característicos de politización y en los grupos de interés que se mueven en su seno. Por ejemplo, un pequeño número de banqueros, que controla las grandes instituciones financieras, es muy influyente en cuestiones monetarias internacionales, mientras que la influencia sobre cuestiones de comercio se encuentra mucho más ampliamente compartida.¹⁷ En la política marítima el modelo es igualmente complejo, ya que en él se hallan involucrados pescadores costeros, pescadores de altura, científicos, compañías petroleras y mineras e intereses navieros. Arabia Saudita, Libia, Irán y Kuwait pueden ser muy importantes en cuestiones petroleras, pero virtualmente intrascendentes en cuestiones relativas al régimen marítimo internacional, en problemas de alimentación mundial o en las normas del GATT para el comercio de productos manufacturados. Del mismo modo, un productor importante de alimentos como Australia o un país comercialmente importante como Suecia pueden no desempeñar un papel significativo en las cuestiones petroleras.

Pero aunque el "structuralismo" de cuestiones difiere en importantes aspectos con las tradicionales explicaciones de la estructura global, mantiene una forma similar de argumentación a propósito del cambio de régimen: los Estados fuertes (en un área de cuestiones) fijarán las normas. Un supuesto básico del modelo de la estructura de cuestiones consiste, sin embargo, en que aunque los Estados puedan sentirse tentados a establecer vincula-

¹⁷ Este ha sido el caso durante muchos años. Véase G. Griffith Johnson, *The Treasury and Foreign Policy*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1939, pp. 206-207.

ciones entre las cuestiones, las mismas por lo general habrán de ser insatisfactorias. La premisa del estructuralismo de cuestiones dice que los recursos de poder en un área determinada pierden parte o toda su eficacia cuando se trasladan a otra. De este modo, a diferencia de lo que ocurre en la explicación de la estructura global, el estructuralismo de cuestiones no pronostica congruencia de poder a través de las distintas áreas problemáticas. Por lo tanto, en el conjunto, el análisis de la política tendrá que efectuarse por área de cuestiones. Dentro de cada área, puede afirmarse que los Estados llevarán adelante sus relativamente coherentes intereses propios y que los Estados fuertes dominarán a los débiles y fijarán las reglas de juego.

De este modo, el estructuralismo de cuestiones es capaz de generar claras predicciones para situaciones particulares. Pero en cuanto teoría, se muestra menos *poderoso* que la explicación de la estructura global ya que el analista necesita más información; él o ella necesita conocer no sólo la estructura global del poder militar o económico, sino también cómo se distribuye ese poder en cada área. Aunque menos poderosa, la teoría del estructuralismo de cuestiones es más *discriminadora*, dado que puede distinguir las distintas áreas de cuestiones que son cruciales para el análisis de una gran parte de la política contemporánea, particularmente las relaciones económicas internacionales. Los dos supuestos del modelo de la interdependencia compleja que incorpora le permiten una mayor aproximación de sus predicciones a algunos aspectos de la realidad, al precio de sólo un sacrificio parcial de su capacidad predictiva.

Al igual que en el caso de la explicación de la estructura global, una explicación basada en la estructura de cuestiones de la política del cambio de régimen económico en un sistema específico, como puede ser el marítimo o el monetario, distingue entre la actividad que tiene lugar dentro del régimen y la actividad destinada a influir en el desarrollo de un nuevo régimen. En el primero de los casos, aunque puedan existir desacuerdos menores, el régimen internacional para el área es considerado como legítimo por parte de los actores más importantes. Las opciones políticas internacionales se encuentran limitadas por el régimen. Las políticas ocurren dentro del campo establecido por las normas fijadas por el régimen y por lo general se orientan hacia pequeñas ventajas, ajustes que resulten favorables o excepciones a las normas. Las políticas que se implementaron dentro del GATT durante buena parte de las décadas del '50 y del '60 se ajustaron a ese cuadro. Los participantes aceptaban las normas del GATT, pero intentaban conseguir ventajas para sus propios intereses.¹⁸ Dentro

¹⁸ Véase Gardner Patterson, *Discrimination in International Trade: The Policy Issues*, Princeton University Press, Princeton, 1966 y Kenneth W. Dam, *The Law and Politics of the GATT*, University of Chicago Press, Chicago, 1970.

de la Comunidad Económica Europea, la "política de implementación regional" mostró características similares; la legitimidad de las normas no fue desafiada, pero los integrantes trataron de flexibilizarlas o posponerlas.¹⁹ Los gobiernos tratan de sacar ventajas de las asimetrías en el campo de la sensibilidad, pero no manipulan demasiado las vulnerabilidades, dado que el propio régimen fuerza la política de cambio.

En la elaboración de normas (el segundo aspecto de actividad política en un área de cuestiones) lo que resulta desafiado no es meramente el conjunto de efectos que pueden implicar las normas, sino las propias normas. La naturaleza del régimen es cuestionada por los participantes de mayor importancia, con lo que la lucha política se centrará en determinar si el régimen será reestructurado y de qué modo. De esta manera el concepto de interdependencia de vulnerabilidad es más apropiado para el caso.

La diferenciación es importante para las explicaciones basadas en la estructura de cuestiones porque los recursos de poder que proporcionan influencia en la actividad política a menudo difieren ante los dos aspectos del problema. Cuando las normas se dan por sentadas, las mismas pueden crear asimetrías en la interdependencia de sensibilidad. Por ejemplo, mientras que las leyes internacionales tradicionales que exigen rápida y adecuada compensación por la nacionalización de la inversión extranjera estuvieron en efecto, los países receptores, con economías y administraciones débiles, tendieron a ser más sensibles a las decisiones de los inversores extranjeros (y de los países de donde partía la inversión) que los inversores a sus decisiones.

Cuando las normas son cuestionadas, o el régimen internacional es cambiado unilateralmente, los principios que canalizaban la interdependencia de sensibilidad dejan de conferir beneficios de poder a los actores que antes se beneficiaban con ellas. En este punto, la política comienza a reflejar los diferentes recursos de poder, la vulnerabilidad relativa, aunque no la sensibilidad, o lo que puede considerarse como la estructura de poder subyacente en el área de cuestiones de que se trate. En los problemas de inversión extranjera, por ejemplo, los gobiernos ganaban poder en la medida en que las inhibiciones contra las expropiaciones declinaban. Los recursos de poder que afectan la elaboración de normas permiten a sus sostenedores implementar alternativas y desafiar las hipótesis acerca del uso corriente de la influencia en una cuestión particular. El estructuralismo de cuestiones nos permite predecir que cuando existe una gran incongruencia en un área problemática entre la distribución de poder en la estructura subyacente y su distribución en el uso corriente, entonces se plantearán presiones tendientes a un cambio de régimen.

¹⁹ Véase Donald J. Puchala, "Domestic Politics and Regional Harmonization in the European Communities", *World Politics* 27, N° 4, julio de 1975, pp. 496-520.

Ambos aspectos del poder son importantes, pero para el modelo de estructura de cuestiones la estructura de poder subyacente resulta aún más básica, ya que la ruptura o creación de regímenes significa el cambio de las normas que canalizan los patrones de interdependencia de sensibilidad. En amplia medida, el cambio de régimen ocurre debido a la diferencia entre la influencia y los beneficios bajo un régimen existente y las expectativas de los Estados disconformes con los efectos de las nuevas normas. Cuando existe una incongruencia entre la influencia de un Estado bajo las normas de uso corriente y sus fuentes subyacentes de poder para cambiar las normas, el estructuralismo de cuestiones predice un agudo más que un gradual cambio de régimen. Por ejemplo, en 1971 la incongruencia entre la sensibilidad norteamericana a la disminución de las reservas monetarias (bajo las normas fijadas por los tipos de cambio) y su subyacente poder para la elaboración de normas (basado en la importancia que el producto bruto norteamericano confería al dólar) llevó a una aguda ruptura del régimen.

Limitaciones de las explicaciones estructurales

El estructuralismo de cuestiones suele ser útil cuando el costo del empleo de la fuerza, o la ausencia de inquietudes por una mayor seguridad, limitan la validez de las explicaciones basadas en la estructura de poder global. Pero en la medida en que la vinculación de cuestiones sea lograda, el valor explicativo del modelo de la estructura de cuestiones se reduce, ya que los resultados políticos en cada una de las áreas particulares ya no se explican simplemente por los recursos políticos asignados a esas áreas. Más aún, en ciertas situaciones las vinculaciones pueden provenir no de los Estados con gran poder global, sino de Estados pobres y débiles. En las negociaciones acerca del derecho marítimo, por ejemplo, muchas de las vinculaciones han provenido "de abajo", en la medida en que los Estados pobres y débiles las usaron en su favor en las conferencias diplomáticas. Esta vinculación desde abajo es una anomalía que ningún modelo estructural explica adecuadamente.

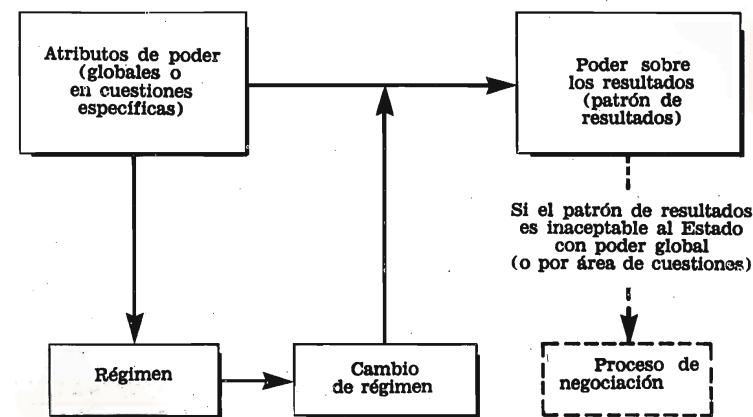
Otro problema con ambas explicaciones estructurales es su exclusiva concentración en las capacidades de poder de los Estados; ignoran a los actores políticos internos y transnacionales. Ya hemos demostrado cómo esta concentración limita la capacidad explicativa del modelo de estructura global respecto del cambio de régimen de posguerra. Esa limitación no es salvada por ninguna formulación específica del argumento estructural. Algunos regímenes —por ejemplo en el comercio entre los principales países industrializados— han persistido a pesar de cambios ocurridos en la estructura de poder subyacente; otros —como veremos en

nuestro estudio de la política marítima— han cambiado a pesar de la continuidad del poder.

En un sentido más amplio, la comprensión de los cambios de regímenes que gobiernan la interdependencia internacional requiere la comprensión tanto de la estructura como de los procesos. Las explicaciones estructurales son, por lo general, inadecuadas a menos que vayan acompañadas de una consideración sobre los procesos políticos. En términos de la diferenciación desarrollada en el capítulo anterior, es probable que haya una discrepancia entre la estructura de poder en tanto recursos y el poder como control sobre los resultados y medido según esos resultados. El pasaje de las capacidades a los resultados depende de los procesos políticos. La habilidad en la negociación política afecta ese pasaje. Estados con intensas prioridades y posiciones coherentes negocian más eficazmente que aquellos que se encuentran constreñidos por actores internos y transnacionales. E incluso estados con posiciones coherentes pueden encontrarse en posiciones que caracterizan a un régimen determinado, tal como puede verse en la Figura 3.1.

FIGURA 3.1

MODELOS ESTRUCTURALES DEL CAMBIO DE RÉGIMEN



En las explicaciones estructurales más sencillas (y menos interesantes), un cambio de las capacidades globales o en determinada área de cuestiones (por ejemplo, causado por una guerra) lleva directamente al cambio de régimen. En las explicaciones estructurales más sofisticadas que se trazan en la figura, el régimen crea un proceso de negociación, el que, a su vez, lleva a una pauta de

resultados. Si ese modelo resulta incongruente con la estructura global de poder y se vuelve intolerable para los estados más fuertes, entonces se producirá un cambio de régimen para anular la incongruencia. El enfoque estructural considera al régimen y al proceso de negociación como carentes de autonomía. La validez de este supuesto depende de las condiciones de la política mundial que examinamos en el capítulo anterior.

En conclusión, nuestra crítica a las explicaciones estructurales no significa que las rechacemos. Por el contrario, su sencillez las convierte en el mejor punto de partida para el análisis del cambio de régimen. Nuestro cuidado al elaborar modelos estructurales para el cambio de régimen económico —incluyendo el modelo tradicional, cuyos sostenedores a menudo lo han pintado como universalmente válido, aunque han olvidado cuidadosamente relacionarlo con el cambio de régimen económico— indica que le asignamos alguna capacidad explicativa bajo ciertas condiciones explícitamente establecidas. Nuestro propósito no consiste en demostrar los errores de las teorías estructurales internacionales, sino en señalar que, aunque sean cuidadosamente reformuladas, sólo proporcionan una explicación parcial.

UN MODELO BASADO EN LA ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL

Un modo de pensar sobre la estructura de la política mundial es en términos de la distribución de capacidades (globalmente o dentro de áreas específicas) entre los principales actores de la política mundial. Éste es el concepto de estructura empleado en los modelos de estructura global y de estructura de cuestiones. Sin embargo, también es posible definir otro tipo de estructura. Se puede pensar en los gobiernos vinculados no meramente a través de relaciones formales entre los despachos de relaciones exteriores, sino también mediante lazos gubernamentales y transgubernamentales en muchos niveles, desde la cima del gobierno hacia abajo. Esos lazos entre gobiernos pueden reforzarse mediante normas que prescriban determinadas conductas ante situaciones particulares y, en algunos casos, hasta con instituciones formales. Empleamos la expresión *organización internacional* para referirnos a esos vínculos (a todos los niveles), normas e instituciones. En este sentido, organización internacional es otro tipo de estructura política mundial.

En nuestro modelo de organización internacional, esos sistemas, normas e instituciones son importantes factores independientes para la explicación del cambio de régimen. Incluso se puede llegar a tener organización internacional, en este sentido, sin instituciones formales específicas algunas: se puede hablar de la orga-

nización internacional de las relaciones canadiense-norteamericanas aun cuando, como veremos en el capítulo 7, las instituciones internacionales formales sólo desempeñaron un papel menor en esta relación. Organización internacional en el sentido amplio de sistemas, normas e instituciones incluye las reglas asociadas con regímenes internacionales específicos, pero es una categoría más amplia aún que la de régimen ya que también incluye patrones de vinculaciones de élite y —de ser necesario— instituciones formales. Así, el régimen monetario internacional de Bretton Woods prescribía transacciones financieras entre los países, pero la organización internacional del área monetaria durante aquel período también incluía organizaciones formales tales como el Fondo Monetario Internacional y sistemas de vinculaciones entre los tesoros nacionales y los bancos centrales. Y esta organización internacional del área monetaria existía dentro de un modelo más amplio de organización internacional que incluía tanto las instituciones formales de Naciones Unidas como los sistemas informales de lazos entre los gobiernos, particularmente entre los gobiernos de las sociedades industriales avanzadas pertenecientes a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

El modelo de organización internacional supone que un conjunto de redes, normas e instituciones, una vez establecido, ofrecerá dificultades para su erradicación o incluso para reacomodos drásticos. Aun a los gobiernos con mayores atributos de poder —global o en áreas determinadas— les resultará difícil concretar su voluntad cuando ésta se oponga a modelos de conducta establecidos dentro de sistemas e instituciones existentes. Bajo estas condiciones, las predicciones de las teorías de la estructura global o de la estructura de cuestiones habrán de ser incorrectas: los regímenes no se volverán congruentes con los patrones subyacentes de atributos de poder de los estados porque las organizaciones internacionales, como han sido definidas más arriba, se interpondrán en el camino.

Así, el modelo de organización internacional ayudará a dar cuenta de las fallas de los modelos estructurales para explicar el cambio de régimen. Los regímenes se establecen y se organizan de acuerdo con la distribución de capacidad, pero luego los sistemas, normas e instituciones relevantes influyen en las habilidades de los actores para usar esas capacidades. A medida que transcurra el tiempo, las capacidades subyacentes de los Estados se volverán cada vez más pobres elementos de predicción acerca de las características de los regímenes internacionales. El poder sobre los resultados será conferido por las *capacidades organizacionalmente dependientes*, tales como el poder del voto, la habilidad para establecer coaliciones y controlar las “redes” de élite, esto es, mediante las capacidades que son afectadas por las normas, los sistemas y las instituciones asociadas a la organización internacional tal como la hemos definido. En la Asamblea General de

Naciones Unidas, por ejemplo, no se pueden predecir correctamente las resoluciones sosteniendo que los Estados más poderosos del sistema internacional (tales como Estados Unidos y la Unión Soviética) por lo general habrán de prevalecer. En cambio, se deben examinar las capacidades de los gobiernos para influir y para beneficiarse del sistema un Estado - un voto mediante el que se elaboran las decisiones formales de la Asamblea.

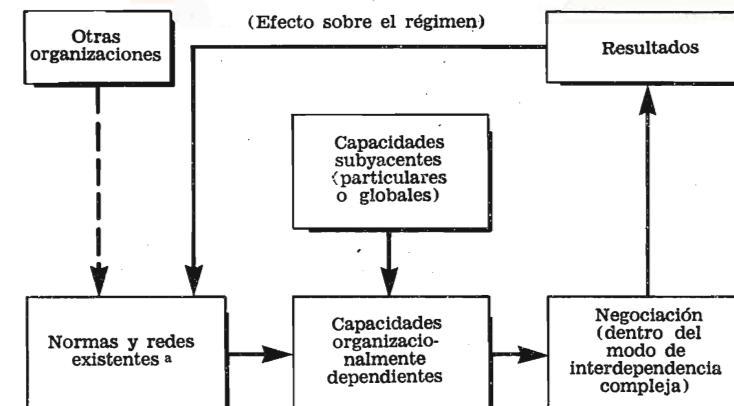
Así el modelo de organización internacional ayuda a resolver algunos de los rompecabezas que se le pueden plantear a alguien que trabaje con los modelos de estructura global o de estructura de cuestiones. Algunos regímenes pueden no cambiar con la misma rapidez que harían suponer sus capacidades subyacentes de poder; en el caso de estos regímenes, y de otros, seremos incapaces de predecir los resultados a partir del simple conocimiento de la distribución de los atributos de poder entre los gobiernos. El modelo de organización internacional proporciona una dinámica del cambio de régimen; en ciertas instancias también proporciona una explicación de su inercia. Como señalábamos antes, la organización internacional, en el sentido que le hemos otorgado, suministra el contexto dentro del que operan los regímenes. La organización internacional —ya sea en cuestiones bastante alejadas de la principal área de cuestiones del régimen o dentro de ella— puede afectar el régimen. Los sistemas, normas e instituciones de Estados Unidos, por ejemplo, han afectado el régimen de comercio internacional, particularmente desde la constitución de la Conferencia sobre el Comercio y el Desarrollo de Naciones Unidas, en 1964. Del mismo modo, las prácticas del sistema de Naciones Unidas afectaron la influencia de varios gobiernos sobre las resoluciones de la Asamblea General que reclamaban un nuevo orden económico internacional. Tal orden, desarrollado a través de Naciones Unidas, podría afectar al régimen de comercio internacional y, lo que es más importante, influir sobre el régimen monetario internacional centralizado del FMI; quizás también llegara a la eventualidad de estimular el desarrollo de un régimen internacional para el control de la inversión directa. El punto central es claro: los regímenes internacionales pueden ser cambiados por decisiones que en sí mismas son afectadas por la organización internacional en el sentido que le hemos asignado.

La Figura 3.2 es un diagrama del modelo de organización internacional. Las normas y sistema existentes, así como las capacidades subyacentes, inciden en las capacidades organizacionalmente dependientes, las que a su vez afectan los resultados. Si sólo se consideran las líneas plenas del diagrama, el sistema podría auto-perpetuarse, con considerable estabilidad, no enteramente determinado por los patrones de capacidades subyacentes. La línea de puntos indica la mayor fuente de cambio; otras redes, normas e instituciones pueden interferir con la configuración organizacional específica bajo consideración, afectando así la naturaleza del régimen.

men. Como veremos en los próximos capítulos, las normas, disposiciones y procedimientos de Naciones Unidas han tenido tal efecto en el cambio de régimen producido en el área de la cuestión marítima; el contexto organizacional dentro del que se formularon tales decisiones afectó en gran medida las normas sobre el uso de los espacios oceánicos y sus recursos.

FIGURA 3.2

UN MODELO DE ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL DEL CAMBIO DE RÉGIMEN



^a En el comienzo, la organización de un régimen resulta afectada por las capacidades subyacentes de los Estados, pero no sobre una base continua.

Aunque el modelo de organización internacional incluye importantes factores que son ignorados o subestimados por los modelos estructurales básicos, también tiene sus propias y significativas limitaciones. Es más complicado que los enfoques estructurales básicos y requiere más información. No predice cómo cambiarán los regímenes internacionales desde una variable tan sencilla como la estructura internacional. En efecto, su concentración sobre los procesos políticos asociados a organizaciones internacionales implica que las estrategias de los actores y su habilidad para implementarlas pueden afectar sustancialmente la evolución de los regímenes internacionales. Más aún, es mucho menos determinista que los modelos estructurales básicos, ya que deja ancho margen para la opción, la decisión y los múltiples niveles de negociación.

Los factores de los que depende el modelo de organización internacional también son más temporarios y reversibles que los de los modelos estructurales básicos. Si gobiernos poderosos deciden destruir los regímenes existentes, si tienen la determinación

y la capacidad de hacerlo, los regímenes y sus organizaciones asociadas dejarán de tener vida propia. El modelo de organización internacional postula que el costo de destruir un régimen será alto cuando sistemas de élite bien integrados existen en varios niveles entre los países. No obstante, los costos de un régimen adverso pueden volverse tan importantes que algunos Estados pueden resolver destruirlo aunque ello signifique cortar esos sistemas. En este punto, los modelos estructurales básicos lograrían mayor relevancia que el modelo de organización internacional.

Esperamos que bajo condiciones realistas, como las descritas en el capítulo 2, la subyacente distribución del poder sea dominante (particularmente desde que el empleo de la fuerza es un hecho) y que el modelo de organización internacional no tenga nada significativo que agregar a las explicaciones del cambio de régimen. Bajo la interdependencia compleja, sin embargo, confiamos en que las normas y procedimientos organizativos internacionales, asociados a los procesos políticos, afecten los patrones del cambio de régimen.

No debe olvidarse que el modelo de organización internacional sólo puede aplicarse bajo condiciones de interdependencia compleja y que incluso en ese caso sus predicciones pueden resultar invalidadas por acciones de los gobiernos determinadas a ejercer su poder subyacente para cambiar los regímenes. Este último punto puede relacionarse a lo que señaláramos en el capítulo 1 acerca de la interdependencia de sensibilidad y vulnerabilidad como recursos de poder. El modelo de organización internacional se basa en el supuesto de que el régimen será estable, es decir, que los cambios de política para desrtuirlo no serán posibles. Los actores manipularán la dependencia de sensibilidad de los demás en su propio beneficio y pueden llegar a producir cambios marginales de políticas para mejorar sus posiciones de vulnerabilidad. Pero existe un límite para sus manipulaciones de la interdependencia de vulnerabilidad; si cambian demasiado la política, el propio régimen resultará desafiado y destruido.

La validez del modelo depende del supuesto de que los actores no destruirán el régimen al intentar sacar ventajas de la dependencia de vulnerabilidad de los demás. Si, por el contrario, esto ocurriera, los recursos subyacentes de poder, dentro de las áreas de cuestiones o en el conjunto, se tornarían una vez más en las más importantes y los modelos estructurales serán mejor guía que el modelo de organización internacional. Por lo tanto, los dos modelos estructurales predominan sobre el modelo internacional del mismo modo que la interdependencia de vulnerabilidad predomina sobre la interdependencia de sensibilidad como recurso de poder. Por encima de un cierto nivel de conflicto, el modelo de organización internacional y la interdependencia de sensibilidad se tornan ampliamente irrelevantes.

COMBINANDO LAS EXPLICACIONES

Ningún modelo único es verdaderamente adecuado para explicar la política mundial. Las condiciones de ésta varían enormemente. Por lo tanto se experimenta la tentación de decir que todo es relevante y de combinar indiscriminadamente todos los factores que hemos examinado. Haciendo esto obviaríamos las cuestiones acerca de cuáles factores son los más importantes y cuáles deben combinarse. También se deben abandonar las tentaciones por las explicaciones más sencillas, incluso cuando resultan apropiadas. Todos los problemas deberían encararse desde el mismo nivel de complejidad.

Debido a los inconvenientes de una única síntesis compleja, es mejor buscar la explicación a través de modelos simples y agregarles complejidad a medida que sea necesario. Para cuestiones económicas, podemos empezar con el modelo de procesos económicos, el que ignora por completo la estructura de la política internacional y predice el cambio de régimen sobre la base del cambio tecnológico y el crecimiento de la interdependencia económica. Si tal modelo realmente explica un comportamiento, podemos omitir todas las complejidades de determinar la estructura de poder relevante.

Creemos que esto sólo raramente ocurrirá, si que es ocurre. Por lo tanto, el próximo paso analítico consistirá en agregar "política" del modo más simple posible para tratar de ver si el modelo de la estructura global, solo o en conjunción con el modelo del proceso económico, puede explicar el cambio de régimen. Al emplear el modelo de la estructura global, esperamos encontrar cierta tendencia hacia la congruencia entre las distintas cuestiones. Por lo tanto, también sería de esperar que los actores poderosos en cuestiones de la seguridad militar y de alta política vinculen estas capacidades con importantes cuestiones económicas en el caso de encontrarse en posiciones débiles en cuanto a estas últimas.

Si nuestros argumentos en este y en el anterior capítulo son correctos, incluso este enfoque a menudo resultará insuficiente. Por lo tanto, el próximo paso consistirá en tornar hacia el estructuralismo de cuestiones. Al emplear este modelo, suponemos que los recursos de poder son lo bastante específicos por área de cuestiones y que la capacidad de vinculación habrá de ser débil. Dentro de las áreas de cuestiones, los recursos de poder relacionados a la vulnerabilidad dominarán los recursos relevantes para la sensibilidad dentro del régimen. Cuando el régimen produce resultados contrarios a los esperados en el campo de los recursos fundamentales de poder, entonces podremos prever que los Estados poderosos al nivel de vulnerabilidad obliguen a cambios en el régimen.

A veces incluso este refinamiento no alcanzará para explicar el cambio de régimen, por lo que habrá que recurrir al modelo de organización internacional y examinar cómo las normas, sistemas e instituciones benefician a algunos actores antes que a otros —al establecer la agenda, al crear supremacía o modelos de comportamiento que determinan que ciertas burocracias dentro de los gobiernos sean especialmente activas en determinadas cuestiones. También necesitaremos preguntarnos cómo los regímenes internacionales adquieren una fuerza inercial que les permite persistir aun después de que las condiciones que les dieron vida hayan desaparecido.

En los próximos capítulos mostraremos que cada modelo ayuda a explicar el cambio de régimen o su persistencia durante parte del tiempo, al menos en uno de los cuatro casos (oceános, dinero, relaciones canadiense-norteamericanas y relaciones australiano-norteamericanas). En algunos casos necesitaremos combinar dos o tres modelos para llegar a una explicación completa. En varios casos, se requerirá una secuencia de modelos. Un modelo puede aplicarse bastante bien a un período, pero puede ser insuficiente para otro. No sería muy inteligente desarrollar un único modelo amalgamado; pero bajo diferentes condiciones, diferentes combinaciones de modelos suministrarán las mejores explicaciones del cambio de régimen internacional y de los resultados políticos.

Sin embargo, nuestra habilidad para combinar modelos depende de una clara comprensión de sus diferencias. La Tabla 3.1 sintetiza los supuestos de los modelos mediante tres preguntas claves. Para el modelo estructural, el poder subyacente puede introducirse en cambios de los regímenes internacionales sin altos costos. Así, los Estados con significativas capacidades de poder, en áreas globales o particularizadas, determinarán la naturaleza de los regímenes internacionales. No es éste el caso para el modelo de organización internacional; más aún, en este modelo el costo de interrumpir los regímenes y los sistemas políticos asociados sería tan alto que los regímenes tenderían a persistir incluso cuando sus patrones de resultados no estuvieran de acuerdo con las capacidades subyacentes de poder. El modelo del proceso económico sostiene que los costos económicos de interrumpir la interdependencia serán grandes y que ante una alta sensibilidad económica los Estados se mostrarán renuentes a modificar los regímenes internacionales.

Ahora nos encontramos listos para abordar nuestros casos de estudio. Sin embargo, antes de proceder debemos formular dos advertencias. Primero, los casos no son representativos de toda la política mundial. Los hemos elegido por razones teóricas que explicaremos en las partes 2 y 3. Segundo, como dijimos al comienzo del capítulo 2, no esperamos que ninguno de nuestros modelos tenga aplicación universal. Hemos dicho que cuanto más cercana se encuentre una situación a la interdependencia com-

TABLA 3.1
ALGUNOS SUPUESTOS CLAVES DE LOS CUATRO MODELOS
DE CAMBIO DE RÉGIMEN

	Estruc- tura global	Estruc- tura de cuestiones	Organiza- ción inter- nacional	Sensibi- lidad económica
¿Las fuentes subyacentes de poder pueden traducirse a bajo costo en cambios de los regímenes internacionales?	Sí	Sí	No	—
¿Son altos los costos de fracturar las "redes" de políticas?	No	No	Sí	—
¿Son altos los costos económicos resultantes de desorganizar los patrones de interdependencia económica?	(No) ^a	(No)	—	Sí

^a El paréntesis indica una respuesta *implícita*.

pleja, mayor aplicación tendrán los modelos de la estructura de cuestiones y de la organización internacional y menos preciso será el modelo de la estructura global. Cuando imperen condiciones realistas, ocurrirá lo contrario. El modelo del proceso económico requiere especificación política para convertirse en guía precisa.

Si la estructura global de poder en la política mundial determinara los patrones del cambio de régimen, no necesitaríamos introducir tal complejo conjunto de modelos. La política mundial debiera ser como un gran lago: a menudo turbulenta, pero con un nivel uniforme. Cambios en el volumen de la masa de agua en una parte del lago rápidamente producen efectos en todo el cuerpo de agua. Sin embargo, suponemos que la política mundial es altamente diferenciada antes que homogénea. La imagen apropiada para nuestro análisis no es, por lo tanto, la de un simple lago, sino la de un río dividido por conjuntos de diques, represas y esclusas, que separan y conectan varios niveles y "lagos". Hemos desarrollado nuestros modelos para lograr una mejor comprensión de las alturas y profundidades de los varios tipos de diques, represas y esclusas de la política mundial y para aprender más acerca de sus arquitectos, ingenieros y técnicos y de los honorarios que cobran.