

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

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

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 refleja fehacientemente 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.

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 aproximativamente 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 cuanto inciertos.⁶

Incluso en los casos en que el empleo directo de la fuerza esté proscrito entre un grupo de países, aun allí 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 aproximen 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 alentar 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 librar la guerra 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, enfatizan 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 militar 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 previsibles— 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 incrementa 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 ocurran 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 dificultoso. 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 descrito 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.

TABLA 2.1

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

	<i>Realismo</i>	<i>Interdependencia compleja</i>
Metas de los actores	La seguridad militar será la meta predominante.	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.
Instrumentos de la política estatal	La fuerza militar será más eficaz, aunque la economía y otros instrumentos también serán empleados.	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.
Establecimiento de la agenda	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.	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 politización como resultado de la creciente interdependencia de sensibilidad.
Vinculación de cuestiones	La vinculación de temas reducirá las diferencias en los resultados entre las distintas áreas de cuestiones y reforzará la jerarquía internacional.	La vinculación de cuestiones por parte de los Estados fuertes será más dificultosa dado que la fuerza es ineficaz. Las vinculaciones de cuestiones por parte de los Estados débiles a través de los organismos internacionales erosionará —antes que reforzar— la jerarquía internacional.
Rol de los organismos internacionales	Los roles son menores, limitados por el poder del Estado y la importancia de la fuerza militar.	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.