

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. Bastante deliberadamente, los teóricos de la economía se han sustraído 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 formulan 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 telefonar 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 ineficacia 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 socavarán los regímenes internacionales; pero no que los desintegran 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 cientista 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 despoltización 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 sus 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 parsimonioso. 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*, 4ª 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 sorprendente 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 proscrito 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 derrumbándose 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 estructural 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-

¹⁴ Adeudamos a Rob Paarlberg el habernos señalado esto.

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 sistémico, 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. Esa 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

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 a la cabeza, y que la fuerza siempre es pasible de ser empleada, puesto que de otro modo se hallarían muy diferentes modelos de políticas y regímenes 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 disiparán 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 "estructuralismo" 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 Éste 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 manipulean 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.

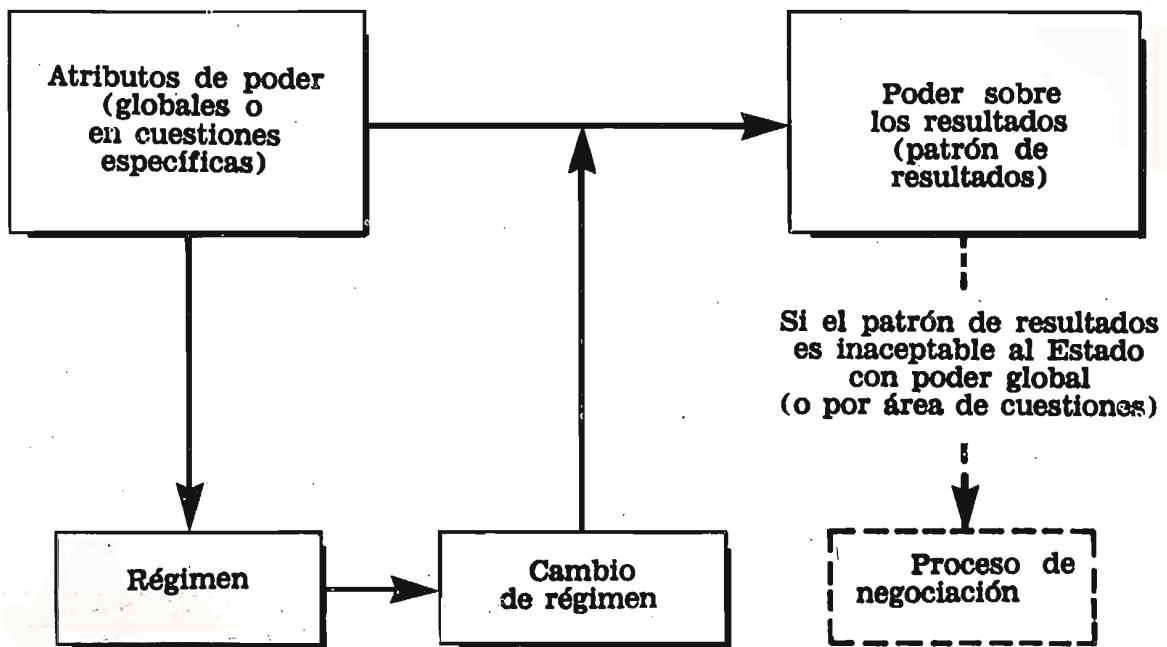
Otro problema con ambas explicaciones estructurales es su exclusiva concentración en las capacidades de poder de los Estados; ignoran a los actores políticos internos y transnacionales. Ya hemos demostrado cómo esta concentración limita la capacidad explicativa del modelo de estructura global respecto 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 rechazemos. 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 predicaciones 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 transcurre 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.

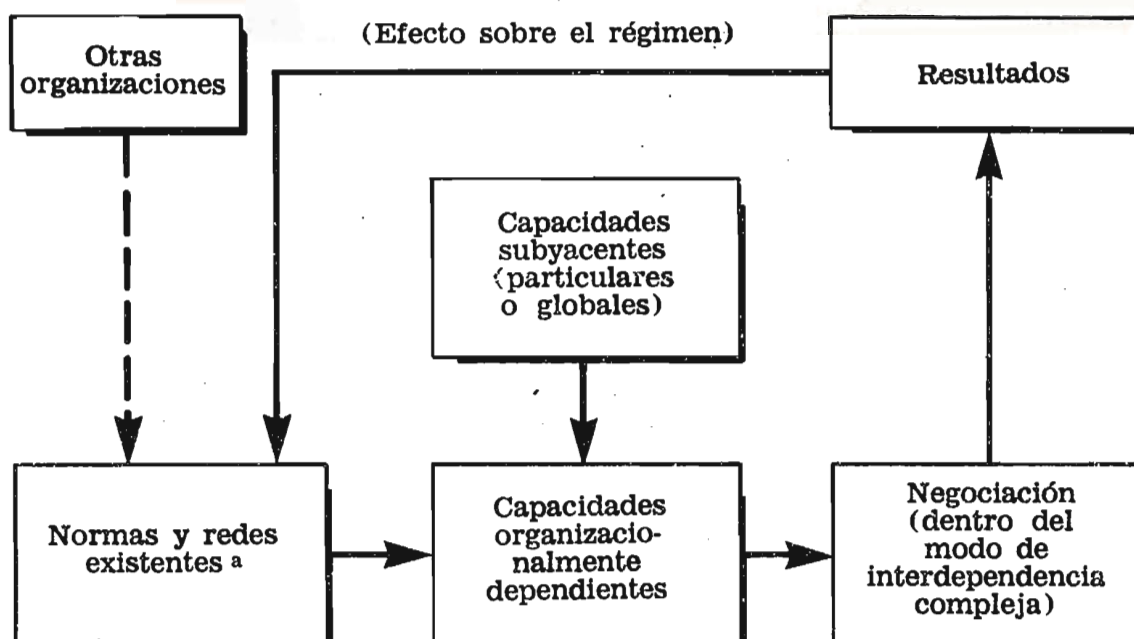
Así el modelo de organización internacional ayuda a resolver algunos de los rompecabezas que se le pueden plantear a alguien que trabaje con los modelos de estructura global o de estructura de cuestiones. Algunos regímenes pueden no cambiar con la misma rapidez que harían suponer sus capacidades subyacentes 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; quizá 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 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 régi-

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 destruirlo 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 (océanos, 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

| | <i>Estruc- tura global</i> | <i>Estruc- tura de cuestiones</i> | <i>Organiza- ción inter- nacional</i> | <i>Sensibi- lidad económica</i> |
|---|------------------------------------|---|---|---|
| ¿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.