

ROBERT O. KEOHANE  
JOSEPH S. NYE

PODER  
E  
INTERDEPENDENCIA

*La política mundial en transición*

**GEL**

---

GRUPO EDITOR LATINOAMERICANO  
*Colección* ESTUDIOS INTERNACIONALES

1ª edición - 3.000 ejemplares  
Colección Estudios Internacionales  
212-109  
ISBN 950-694-007-X

Título del original en inglés:  
POWER AND INTERDEPENDENCE  
World Politics in Transition  
Copyright © 1977 by Little, Brown and Company (Inc.)

Traducción de Heber Cardoso Franco

9397

---

© 1988 by Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Laprida 1183, 1º. (1425)  
Buenos Aires, Argentina. Tel. 961-9135.

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Impreso y hecho en la Argentina. Printed and made in Argentina.

*Colaboraron en la preparación de este libro:*

Diseño de tapa: Pablo Barragán. Composición, armado y acetatos:  
Tipografía Pompeya S.R.L. Impresión interior: EDIGRAF. Impresión  
de tapa: Imprenta de los Buenos Ayres S.A. Películas de tapa: Foto-  
cromos Rodel. Encuadernación: Proa S.R.L. Se utilizó para el interior  
papel OESPE de 80 gs. y para la tapa cartulina grano fino de 240 gs.,  
provistos por Copagra S.A.

---

## Capítulo I

# LA INTERDEPENDENCIA EN LA POLÍTICA MUNDIAL

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

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

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

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

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

señalaba un economista, "el Estado está casi acabado como una unidad económica".<sup>4</sup>

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

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

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

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

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

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

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

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

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

<sup>5</sup> Las expresiones son tomadas de Stanley Hoffmann, "Choices", *Foreign Policy* 12, otoño de 1973, p. 6.

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA NUEVA RETÓRICA DE LA INTERDEPENDENCIA

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## LA INTERDEPENDENCIA COMO CONCEPTO ANALÍTICO

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## PODER E INTERDEPENDENCIA

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

El poder puede pensarse como la habilidad de un actor para conseguir que otros hagan algo que de otro modo no harían (y a un costo aceptable para el actor que promueve la acción). El poder también puede concebirse en términos de control sobre los resultados. En cualquiera de los dos casos, la caracterización no es sencilla.<sup>16</sup> Podemos considerar los recursos de poder iniciales que otorgan a un actor una capacidad potencial o podemos tomar en cuenta la influencia real del actor sobre los *patrones* de resultados. Cuando decimos que la interdependencia asimétrica puede ser una fuente de poder estamos pensando el poder como el control sobre los recursos o como el *potencial* para afectar los resultados. Un actor menos dependiente en una relación, a menudo cuenta con un recurso político significativo, porque los cambios en la relación (que el actor puede iniciar o amenazar con ellos) serán me-

<sup>14</sup> Hoffmann, "Notes on the Elusiveness of Modern Power", p. 183.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

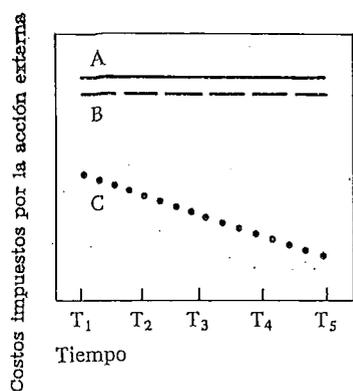
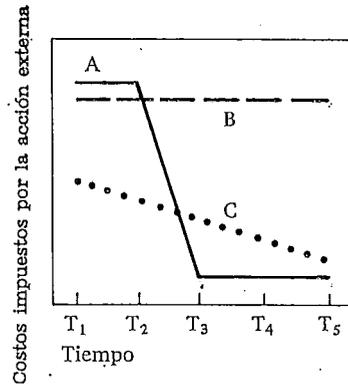


FIGURA 1.2 Vulnerabilidad de tres países (en el supuesto de que las políticas cambien)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TABLA 1.1  
INTERDEPENDENCIA ASIMÉTRICA Y SUS USOS

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

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

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

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

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

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

## CAMBIO DE RÉGIMEN INTERNACIONAL

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

## Capítulo 2

# REALISMO E INTERDEPENDENCIA COMPLEJA

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

Para los realistas políticos, la política internacional, al igual que cualquier otra política, consiste en una lucha por el poder, pero, a diferencia de lo que ocurre en la política interna, se trata de una lucha donde predomina la violencia organizada. Según las palabras del manual más influyente de la posguerra: "Toda la historia demuestra que las naciones activas en el campo de la política internacional están continuamente preparándose para, activamente involucradas en o recobrándose de la violencia organizada que se presenta bajo la forma de la guerra".<sup>1</sup> 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

<sup>1</sup> 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 formales 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.<sup>2</sup> 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 transmisión, 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.

<sup>2</sup> 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.<sup>3</sup>

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.<sup>4</sup>

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

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

<sup>4</sup> 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".<sup>5</sup> 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-

<sup>5</sup> *New York Times*, 22 de mayo de 1975.

ciones, los efectos de la fuerza militar son tanto costosos cuanto inciertos.<sup>6</sup>

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

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

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

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

<sup>7</sup> *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.<sup>8</sup>

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

<sup>8</sup> 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.<sup>9</sup> 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.<sup>10</sup>

Sin embargo, en un mundo de interdependencia compleja es de esperar que algunos funcionarios, en especial de los niveles bajos, enfatizen 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-

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

<sup>10</sup> *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 permanece 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 incremente la interdependencia de sensibilidad que describimos en el anterior capítulo. Los grupos internos disconformes habrán de politizar los temas y pugnarán por incluir otros tradicionalmente considerados como internos en la agenda interestatal. Los cambios en la distribución de los recursos de poder dentro de los conjuntos de temas también incidirán sobre la agenda. A comienzos de la década del '70, el creciente poder de los países productores de petróleo sobre las corporaciones transnacionales y los países consumidores alteró dramáticamente la política de la agenda. Por otra parte, las agendas para un grupo de temas pueden cambiar como resultado de las vinculaciones de otros grupos, en los que los recursos de poder estén cambiando; por ejemplo, la voluminosa agenda de los problemas comerciales Norte-Sur cambió tras el alza de los precios determinado por la OPEP y el embargo petrolero de 1973-74. Incluso si las capacidades de los Estados no cambian, las agendas pueden ser afectadas por cambios en la importancia de los actores transnacionales. La publicidad que tuvieron las corporaciones multinacionales a comienzos de la década del '70, unida al rápido crecimiento que habían tenido en las dos décadas precedentes, determinó que se colocara en primer lugar de las agendas, tanto de Naciones Unidas como de los distintos países, el tema de la regulación de tales corporaciones.

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

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

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

### Relaciones transnacionales y transgubernamentales

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

De este modo, la existencia de canales múltiples de contacto nos lleva a esperar límites, más allá de los habituales en la política interna, a la capacidad de los estadistas para calcular la manipulación de la interdependencia o seguir una sólida estrategia de vinculación. Los estadistas deben considerar los efectos aislados y conjuntos de las estrategias de interdependencia y sus probables implicaciones en la politización y en el control de la agenda. Los intercambios entre las sociedades —los intercambios económicos y sociales más que los de seguridad— afectan en forma diversa a los grupos. Las oportunidades y costos del aumento de vínculos transnacionales pueden ser mayores para ciertos grupos —por ejemplo; los trabajadores norteamericanos de las industrias textil y del calzado— que para otros. Algunas organizaciones o grupos pueden interactuar directamente con actores de otras sociedades o con otros gobiernos para aumentar sus beneficios mediante la red de interacciones. Por lo tanto, algunos actores pueden ser menos vulnerables así como también menos sensibles que otros a los cambios que 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.<sup>11</sup> 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.<sup>12</sup>

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,

<sup>11</sup> 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.

<sup>12</sup> 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.<sup>13</sup> 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.<sup>14</sup>

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-

<sup>13</sup> 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.

<sup>14</sup> 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 deberían ser apropiadas. En el próximo capítulo consideraremos el problema de entender el cambio de régimen.

TABLA 2.1

PROCESOS POLITICOS 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, indicarán 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.