

JAMES E. DOUGHERTY
ROBERT L. PFALTZGRAFF (hijo)

TEORIAS EN PUGNA EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Traducción de
CRISTINA PIÑA



GRUPO EDITOR LATINOAMERICANO
Colección ESTUDIOS INTERNACIONALES

El problema del "nivel de análisis": ¿quiénes son los agentes?

En todas las ciencias sociales —política, economía y sociología, por ejemplo— es imposible dejar de preguntarse dónde empezar, dónde centrar la atención, dónde intentar "encontrar una manija" para el tema. En todos estos campos las perspectivas "micro" y "macro" tienen sus partidarios ardientes. Establecer el "punto de apoyo" es especialmente difícil en las relaciones internacionales debido a la amplitud del campo. ¿En cuál de los muchos niveles de análisis posibles deberíamos centrar nuestra atención? ¿Cuáles son las unidades adecuadas de estudio, o "agentes"? Del nivel "micro" al "macro" se puede sacar un amplio inventario de candidatos lógicos.

Individuos Si bien la mayoría de los teóricos internacionales probablemente rechazaría la noción de que los individuos son agentes internacionales (en cierta forma como casi todas las autoridades legales les han negado cualquier estatuto como sujetos de la ley internacional), un liberal clásico aduciría que el individuo debería ser el fundamento de cualquier teoría social, dado que sólo los individuos son reales, mientras que la sociedad es una abstracción. Si bien pocos teóricos coincidirían con dicha posición y la mayoría probablemente tendería a pensar que las fuerzas sociales producen la figura heroica más a menudo que al revés, no puede negarse que los especialistas en el campo de la historia, la política y las relaciones internacionales les prestan atención a los líderes que han jugado un papel prominente en la escena mundial. Más aún, aquellos que analizan, por ejemplo, las actitudes de los votantes sobre temas internacionales están poniendo, en todos los sentidos prácticos, al individuo en el centro de sus investigaciones. Merece repetirse, sin embargo, que la mayoría de los teóricos no hace esto, sino que subsume a los individuos en el estado-nación o en otro contexto de organización.

Grupos subnacionales Éstos pueden adoptar muchas formas; partidos políticos, los medios de comunicación y los grupos de interés organizados de naturaleza no gubernamental que buscan influir en la política exterior a través de presiones o de la configuración de la opinión pública. Estos agentes caen primordialmente dentro del campo de los estudios de política exterior, nacionales y comparados. Los teóricos de las relaciones internacionales, sin embargo, si bien no los ubican en el centro de su atención, están obligados a reconocer su importancia debido al vínculo indudablemente significativo entre política interna e internacional. Numerosos ejemplos importantes le vendrán a la mente si uno piensa en las consecuencias del asunto Irán-armas-rehenes-Contras y en el incidente de Greenpeace, la relación entre la cobertura de los medios y el terrorismo internacional, el efecto en la política exterior de los cambios gubernamentales, como resultado de las elecciones en los países democráticos y el efecto que pueden tener en los sistemas parlamentarios las minorías étnicas, sobre la política exterior de sus países, como por ejemplo cuando los

votantes griegos instaron al Congreso a cortar la ayuda a Turquía por haber invadido Chipre en 1974, o como la tuvieron en la Unión Soviética de Gorbachov.

Naciones-estado Los teóricos realistas suscriben lo que se llama el enfoque "centrado en el estado" de las relaciones internacionales, ocupándose en especial de la acción de los estados y los gobiernos. Reconocen otras realidades mencionadas en este inventario y las toman en cuenta como instancias adecuadas, pero insisten en que todas las demás, menos o más amplias, están subordinadas a las naciones-estado, que son los agentes principales en el nivel internacional. En los últimos siglos, el mundo se dividió en potencias imperialistas y territorios o protectorados coloniales. El número de estados que reclamaban ser legalmente soberanos y políticamente independientes ha aumentado rápidamente en este siglo: mientras eran sólo alrededor de 60 en los años treinta, hay más de 160 en la medida en que entramos en la década de 1990. A lo largo de las diversas épocas de la historia, los modelos de organización política siempre han reflejado alguna relación con el poder político, militar, económico, tecnológico, cultural y otros (incluidos el religioso y el psicológico). Los realistas no afirman que las estructuras de las naciones-estado que actualmente existen durarán para siempre, pero no tienen duda de que tales estructuras ahora están firmemente atrincheradas y es probable que constituyan las unidades básicas de la realidad política internacional durante un largo tiempo por venir.⁶⁴ Los agentes no estatales derivan su significación de los estados o del grado hasta el cual pueden influir en las políticas y el comportamiento de los estados.

Grupos transnacionales y organizaciones no conformadas por estados Esta categoría incluye todas las entidades —políticas, religiosas, económico-comerciales y otras por el estilo— que operan transnacionalmente (a través de una o más fronteras internacionales), pero no tienen a gobiernos o a sus representantes formales como miembros. Durante siglos la Iglesia Católica fue reconocida como un ejemplo indiscutible. En épocas más recientes, la categoría ha incluido la Organización Sionista Mundial, los partidos comunistas, o los movimientos nacionales de liberación que siguen órdenes de cuarteles generales extranjeros (Moscu, Pekín o La Habana; por ejemplo), la Organización para la Liberación de Palestina (OLP), los grupos terroristas internacionales (como Haerzollah), los traficantes de armas internacionales y muchas organizaciones internacionales no gubernamentales.⁶⁵ En los últimos años ha habido una creciente conciencia del fundamentalismo islámico (con su centro en el Irán shiíta) como fuerza de considerable potencial transnacional, al margen del hecho de que históricamente el Islam no ha estado caracterizado ni por un clero ni por una organización jerárquica.

Entre los fenómenos transnacionales que han atraído la atención académica durante las últimas dos décadas está la empresa multinacional (EMN), un término que ha estado sometido a una variedad de sutiles refinamientos en cuanto a su definición por parte de otros especialistas.⁶⁶ Las empresas multinacionales, en contraposición con las naciones-estado,

consideran las fronteras y el territorio como algo sin importancia. A pesar de la gran preocupación expresada acerca de su potencial de intervención política en los países anfitriones (especialmente en el Tercer Mundo), están primordialmente interesadas en las ganancias más que en la política, excepto en la medida en que la última afecte a las primeras. Aparte de la bibliografía deductiva sobre la dependencia y la interdependencia (que se tratará más adelante) y el número limitado de estudios de casos sobre EMN específicas en países específicos, todavía no ha habido una cantidad impresionante de investigaciones científicas sobre el papel de las EMN en el sistema político internacional, en su poder político por comparación con el de los estados anfitriones y sobre el grado en el cual son controlables o incontrolables para los países de origen, los países anfitriones o las organizaciones internacionales. Gran parte del debate ha sido normativo, vuelto a la pregunta acerca de si las EMN han sido beneficiosas o perjudiciales para los países menos desarrollados (o para las clases sociales menos aventajadas) en el Tercer Mundo, un tema que se tratará con más detalle en el Capítulo 6. No puede haber dudas, sin embargo, de que General Motors, Westinghouse, Royal Dutch Shell, British Petroleum, Sony, Volkswagen e International Telephone and Telegraph (ITT) son firmas transnacionales y agentes internacionales importantes.

Grupos internacionales y organizaciones formadas por Estados o sus representantes Estos incluyen agentes internacionales universales a tal punto principales en este siglo como la Liga de las Naciones, las Naciones Unidas y la Corte Mundial, tanto como dependencias especializadas como la Organización Educativa, Científica y Cultural de las Naciones Unidas (UNESCO); la Organización Mundial de la Salud (OMS); la Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO); el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (IBRD); el Fondo Monetario Internacional (FMI); la Organización Internacional de Aviación Civil (ICAO); la Unión Internacional de Telecomunicaciones (ITU); el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y otros cuerpos intergubernamentales que obedecen al Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. Un estudio de la Unión de Asociaciones Internacionales estimaba que el número de representantes nacionales de más de 110 países en más de 2.100 organizaciones internacionales excedía los 54.000.⁶⁷ La mayoría de ellos desempeñan tareas administrativas de rutina que no atraen el interés del teórico internacional. En las ocasiones, sin embargo, en que los países árabes y de otro tipo intentan expulsar a Israel de la UNESCO o cuando el ICAO debate qué hacer acerca del secuestro de aviones por parte de terroristas, o cuando la adecuación del sistema de salvaguardia de la IAEA (Agencia Internacional de Energía Atómica) se vuelve un tema vinculado con el cumplimiento de las cláusulas del Tratado de No Proliferación, las agencias especializadas son sacadas del anonimato a la plena luz de la política internacional y se convierten, por un tiempo al menos, en "parquinos", si no en actores protagónicos.

El sistema internacional En el nivel más abarcador y abstracto, llegamos al sistema internacional o global, que recibirá un tratamiento detallado

en el Capítulo 4. El analista contempla los sistemas centrándose en la totalidad más que en las partes que los componen (descriptas en las cinco secciones previas). En este esquema global, las naciones-estado específicas y otros agentes internacionales no están ausentes, pero se los presenta más con un perfil borroso que agudo. J. David Singer ha señalado que el modelo del estado-nación produce descripciones más ricas y explicaciones causales (es decir, de cómo y por qué empiezan las guerras específicas), mientras que el modelo sistémico conduce más a generalizaciones amplias acerca de cómo se comportan normalmente todos los estados. Singer considera la tesis de Morgenthau de que los estados buscan su interés nacional definido en términos de poder, como una teoría sistémica, una regla general a la cual uno puede encontrarle ciertas excepciones que no vician la regla.⁶⁸

De manera general, quienes favorecen un nivel de acercamiento a los sistemas internacionales están convencidos de que el sistema internacional ejerce un efecto más profundo sobre las partes que lo forman que lo contrario. Esto, por cierto, es una versión moderna del antiguo problema filosófico conocido como "el todo y las partes", uno de esos problemas profundos y recurrentes que siempre parecen desafiar cualquier solución pero que hacen fascinante la vida intelectual. En anteriores períodos históricos era posible reconocer sistemas internacionales parciales (por ejemplo, las ciudades-estado griegas y el sistema europeo de equilibrio de poder), pero difícilmente podía decirse que las comunidades políticas fueran conscientes de la existencia de un "sistema global" en el sentido en el cual ahora usamos el término. De hecho, es difícil decir con precisión cuándo hizo posible el desarrollo de la tecnología de las comunicaciones la emergencia de un verdadero sistema global. Sin embargo, no puede negarse que el efecto de los factores "globales" en las unidades compositivas se percibe cada vez más como la realidad internacional en la medida en que nos acercamos al final del siglo xx.

No hay una lista "oficial" de los agentes internacionales, tampoco puede recopilársela. Los realistas siguen concentrándose en el estado-nación como la figura central dentro de los *dramatis personae*. Se supone que el estado-nación es un agente unitario, racional, que busca su propio interés nacional (considerado en términos de poder) dentro de una sociedad anárquica, un sistema de autoayuda en el cual la seguridad sigue siendo la preocupación primordial. Los pluralistas que estudian las empresas multinacionales, las organizaciones internacionales, los grupos terroristas y la creciente importancia de la interdependencia económica, insisten en que los realistas son demasiado estrechos y unilaterales en su enfoque, si no absolutistas y simplistas. Las decisiones de política exterior que afectan el sistema internacional no son tomadas, en realidad, por las naciones-estado, que son abstracciones "cosificadas" por los realistas. Por el contrario, las decisiones las toman grupos o individuos que pueden actuar con la autoridad del Estado.⁶⁹ Más aún, aducen, muchas decisiones significativas se toman fuera del marco de las naciones-estado, en las organizaciones internacionales o las empresas multinacionales (las cuales, investidas de recursos económicos formidables, puedan seguir políticas diferentes de las de sus gobiernos de origen).⁷⁰ Los marxistas y muchos analistas de sistemas

internacionales están convencidos de que las estructuras y los procesos globales (sean "capitalistas" o no) predominan sobre las de los estados y que sólo el sistema global, en consecuencia, es un objeto que merece investigación seria.⁷¹

El nivel de los sistemas internacionales suministra un modelo prolijo, manejable, si bien abarcador, que les asigna metas homogéneas a todos los agentes nacionales, pero también da pábulo a imágenes simplistas de naciones-estado "similares", mientras que subestima sus diferencias y exagera el grado en el cual el sistema total determina el comportamiento del miembro/agente. Centrarnos en el estado-nación, por contraste, nos permite ver las características y circunstancias situacionales únicas de los agentes, pero también implica el riesgo de una diferenciación excesiva, que puede oscurecer los modelos generales que está buscando el teórico. El análisis del sistema internacional y de los estados individuales como unidades se centra en cuestiones diferentes pero igualmente legítimas. Tales cuestiones no pueden abordarse adecuadamente excepto con tipos diferentes de estudios de un nivel al otro. Una pregunta que debe ser respondida es: "¿Qué tipo de agentes son más importantes en el sistema global?". Una segunda es: "¿Qué tipo de factores —características de los líderes individuales, las estructuras diferentes de los estados o las relaciones de los estados con el sistema— son los más importantes en cuanto a su efecto en las políticas de los estados?". Una tercera es: "¿Cuál es la relación entre los estudios que se centran en niveles diferentes, es decir, en diferentes entidades sociales? Por ejemplo, ¿qué puede inferir uno acerca del comportamiento de los estados individuales de los estudios que se centran en todo el sistema internacional?". Los estados sin duda son el tipo de entidad más importante, pero esto no niega que su comportamiento pueda ser influenciado de manera sumamente importante por las características del líder individual o por la estructura del sistema internacional, o por el hecho de que el estudio de diferentes niveles sea igualmente legítimo si bien aborda preguntas diferentes. Los sistemas de equilibrio de poder han operado durante miles de años, por ejemplo, y han operado de forma similar independientemente de la importancia de los estados o de las metas de las unidades constitutivas. Para tales estudios es básica la pregunta acerca de cuál es la relación lógica entre estudios del nivel del sistema y de nivel nacional y qué inferencias se pueden hacer de un nivel respecto del otro. Igualmente importante es la pregunta acerca de qué entidades sociales (individuos, estados o todo el sistema internacional) debería uno considerar para factores que tienen el mayor impacto en el comportamiento de los estados. Planteada en cierta forma de manera diferente, ¿qué variables independientes en el nivel internacional configuran el comportamiento de los agentes individuales? ¿Qué variables independientes por debajo del nivel del Estado configuran su política exterior?

Política, economía e interdependencia Desde la Segunda Guerra Mundial, el estudio de las relaciones internacionales en las universidades norteamericanas ha estado organizado dentro de los departamentos de ciencia política o, si no, tales departamentos han jugado un papel axial en los programas interdisciplinarios. Los especialistas en ciencia política tradicionalmente

han centrado su atención en las políticas y las acciones de los gobiernos, pero en las últimas décadas se han interesado en una gama más amplia de fenómenos que influyen y son influidos por la política y la diplomacia. En el campo internacional no menos que en el nacional, ha habido tendencia a expandir el concepto de "lo político" para incluir tendencias en la economía, la ciencia y la tecnología, e inclusive la educación, la cultura y la religión. Hoy en día, "relaciones internacionales" abarca el funcionamiento de las empresas multinacionales, las balanzas comerciales, las fluctuaciones en el valor de las monedas, las comunicaciones satelitales, la revolución de la superconductividad, la contaminación ambiental, el fundamentalismo islámico y los Juegos Olímpicos, en la medida en que tienen aspectos políticos.

Ningún observador sensato negaría que el mundo se ha vuelto progresivamente integrado en este siglo, como resultado de los desarrollos económicos y tecnológicos que vinculan todas las partes del sistema global. No se ha integrado desde el punto de vista político o cultural, sin embargo. Por cierto, muchas naciones, regiones y grupos subnacionales han buscado resistir o limitar los procesos integrativos (se lo trata en el Capítulo 10) afirmando su propia identidad e independencia contra las fuerzas unificadoras o centralizadoras más amplias.⁷² La poderosas fuerzas transnacionales nuevas que han emergido en la escena internacional en el último cuarto de siglo dan pábulo a la preocupación, porque todavía no se ha probado que sea posible someterlas a control o regulación por parte de la autoridad política efectiva. Una de las definiciones modernas más a menudo citadas de la "política" —la de David Easton, quien describía el proceso como aquello a partir de lo cual los valores sociales son distribuidos autoritariamente⁷³— simplemente no es adecuada para la dimensión internacional. Dado que presupone la organización de una sociedad bajo una autoridad efectiva capaz de tomar decisiones sobre valores y prioridades a través del proceso presupuestario, y capaz de hacer cumplir sus leyes manteniendo en el trasfondo la amenaza de sanciones, el modelo del sistema político nacional no puede extenderse al reino internacional, porque no hay autoridad efectiva en existencia en este nivel. El mismo Easton admitía que "las decisiones y las acciones desempeñadas por los sistemas internacionales descansan, para su aceptación, en la concordancia con el interés propio de los miembros participantes" entre los cuales "el efecto de una sensación de legitimidad todavía es extremadamente bajo".⁷⁴ Raymond Aron, Stanley Hoffmann, Roger D. Masters, Kenneth N. Waltz y varios otros teóricos de la escuela realista a menudo han advertido contra el peligro de perder de vista la diferencia crucial entre las sociedades nacionales —en las cuales los valores, la ley y el poder a menudo están bastante centralizados—, y el sistema internacional, en el cual están tan descentralizados que cada estado, tomando en cuenta su propio interés, puede decidir qué normas observará y cuáles ignorará.⁷⁵

Durante los últimos quince años, varios teóricos de las relaciones internacionales han buscado tender un puente en la amplia brecha que va entre los sistemas internacional y nacional, entre el orden político y económico y entre los realistas y los pluralistas/globalistas, subrayando los conceptos de "interdependencia" y "regímenes internacionales". Ambos

conceptos se discutirán con más amplitud en los capítulos sobre realismo y sistemas. Aquí es suficiente señalar que "interdependencia" arrastra la connotación de que las naciones-estado están volviéndose cada vez más sensibles y vulnerables a los cambios económico-técnicos en las otras naciones-estado y en el sistema global como un todo, y que están ajustando lentamente sus políticas en consecuencia.⁷⁶ Los regímenes internacionales, discutidos de forma más completa en el Capítulo 3, son aquellos conjuntos de acuerdos en vigencia —procedimientos, normas, reglas y, en algunos casos, instituciones funcionales especiales— diseñados para regular y controlar cierto tipo de actividad transnacional, aquella en que tal regulación y control parecería ser un asunto de interés común (o al menos de interés coincidente) entre varios o muchos estados.⁷⁷ Serían ejemplo de ello los regímenes internacionales pensados para manejar las tasas de cambio (en el Fondo Monetario Internacional), para quitar impedimentos al comercio internacional (en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio o GATT, periódicamente revisado, que comenzó su octava ronda de negociaciones en Punta del Este en 1986), y para impedir la proliferación de armas nucleares a través del Tratado de No Proliferación, el sistema de salvaguardia de la Agencia Internacional de Energía Atómica (IAEA) y varios acuerdos entre países proveedores de armas nucleares para regular sus exportaciones.

La controversia entre tradicionalistas y conductistas

Los años sesenta fueron testigos de un "gran debate" entre los defensores tradicionales de un enfoque "clásico" de las relaciones internacionales y aquellos que preferían los métodos de las nuevas ciencias del comportamiento que ponían el énfasis en la cuantificación. Ambas escuelas, como lo señaló Norman Palmer, tendían en ese momento a aceptar los presupuestos básicos del realismo centrado en el Estado.⁷⁸ La violencia del debate ahora se ha apaciguado y la controversia parece menos importante en el campo contemporáneo de la teoría de las relaciones internacionales. En ese momento, sin embargo, reflejó una dicotomía fundamental en la disciplina norteamericana de la ciencia política que perturbaba a los europeos. Un resumen de los argumentos principales de cada lado todavía puede contribuir a una comprensión de cómo se ha desarrollado nuestro campo. Las dos perspectivas están menos polarizadas de lo que lo estuvieron una vez, pero de ninguna manera puede decirse que se hayan unido sintéticamente.

Hedley Bull llamaba "clásico" al "enfoque de la teorización que deriva de la filosofía, la historia y el derecho y que se caracteriza, por sobre todo, por una confianza explícita en el ejercicio del juicio y por el presupuesto de que si nos limitamos a patrones estrictos de verificación y prueba, hay muy poco significativo que pueda decirse acerca de las relaciones internacionales".⁷⁹ Los tradicionalistas por lo general son escépticos ante el esfuerzo por predecir o por aplicar el análisis probabilístico a los asuntos humanos. De tanto en tanto utilizarán datos cuantitativos para ilustrar un punto que están tratando de probar, en una presentación que, en otro sentido, es primordialmente discursiva, pero son críticos ante la