FORO INTERNACIONAL

Antología de estudios de política y relaciones internacionales

VOLUMEN I

Enfoques teóricos de ciencia política
y relaciones internacionales
desde *Foro Internacional*

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz
Ana Covarrubias Velasco
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO

ANTOLOGÍA DE ESTUDIOS DE POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE *FORO INTERNACIONAL*

Volumen 1
Enfoques teóricos de ciencia política y relaciones internacionales desde *Foro Internacional*

ANTOLOGÍA DE ESTUDIOS DE POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE *FORO INTERNACIONAL*

Coordinadores generales
Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz/Ana Covarrubias Velasco

CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES

ANTOLOGÍA DE ESTUDIOS DE POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES DE *FORO INTERNACIONAL*

Volumen 1

Enfoques teóricos de ciencia política y relaciones internacionales desde *Foro Internacional*

REYNALDO YUNUEN ORTEGA ORTIZ
ANA COVARRUBIAS VELASCO
Editores

EL COLEGIO DE MÉXICO

327.101
E5699

Enfoques teóricos de ciencia política y relaciones internacionales desde Foro Internacional / Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, Ana Covarrubias Velasco, editores. – 1a ed. – Ciudad de México : El Colegio de México, Centro de Estudios Internacionales, 2022.

1 recurso electrónico (352 p. : cuadros, gráf.). – (Antología de estudios de política y relaciones internacionales de Foro Internacional ; volumen 1)

Requisitos de sistema: Software para lectura de archivos epub.
ISBN 978-607-564-425-7

1.Relaciones internacionales – Investigación. 2. Ciencia política – Investigación. 3. Ciencia política – Estudio y enseñanza. 4. Relaciones internacionales – Estudio y enseñanza. 5. México – Relaciones económicas exteriores – Siglo XX. 6. México – Política y gobierno – Siglo XX. 7. Democracia – América Latina. 8. Democratización – América Latina. 9. Movimientos indígenas – América Latina. 10. Indígenas de América Latina – Relaciones con el gobierno. I. Ortega Ortiz, Reynando Yunuen, ed. II. Covarrubias Velasco, Ana, coed. III. ser.

Primera edición, 2022

D.R. © El Colegio de México, A. C.
Carretera Picacho Ajusco núm. 20
Ampliación Fuentes del Pedregal
Alcaldía Tlalpan
14110, Ciudad de México
www.colmex.mx

ISBN 978-607-564-425-7

Conversión gestionada por:
Sextil Online, S.A. de C.V./ Ink it ® 2022.
+52 (55) 52 54 38 52
contacto@ink-it.ink
www.ink-it.ink

Índice

Introducción
Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz y Ana Covarrubias Velasco

Visión norteamericana de la política internacional
Kenneth W. Thompson

El pluralista empírico *vs.* Los puntos de vista de las grandes teorías sobre relaciones internacionales *(actores, niveles y sistemas)*
James N. Rosenau

Modelos de relaciones internacionales y política exterior
Ole R. Holsti

Teoría de regímenes internacionales: una perspectiva europea
Andrew J. Hurrell

"Global Governance" al rescate: ¿Salvando las relaciones internacionales?
Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson

Acción y conocimiento histórico: la construcción de teorías de las relaciones internacionales
Friedrich V. Kratochwil

Redes transnacionales de cabildeo e influencia
Margaret Keck y Kathryn Sikkink

Cambio político y dependencia: México en el Siglo xx
Lorenzo Meyer

Sobre la democracia y la democratización en América Latina: especulaciones y perspectivas
Peter H. Smith

La política explicada por la teoría de la elección racional. ¿Por qué es tan poco lo que esta teoría nos ha enseñado?
Donald P. Green e Ian Shapiro

Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. algunas claves interpretativas desde lo local y lo global
Salvador Martí i Puig

Agradecimientos

INTRODUCCIÓN

El vínculo inevitable entre lo internacional y lo interno.Algunas miradas desde Foro Internacional*a la ciencia política y a las relaciones internacionales*

Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz y
Ana Covarrubias Velasco

A lo largo de más de medio siglo, *Foro Internacional* ha reflejado, oportuna y fielmente, los grandes debates alrededor de la ciencia política y de las relaciones internacionales, y de las muy diversas y numerosas teorías que se han producido. Como en las ciencias sociales, en general, en la ciencia política y las relaciones internacionales, en particular, se discuten las variables explicativas: ¿cómo definir la política y la política internacional?, ¿cómo se vinculan con la economía y las sociedades nacionales?, ¿quiénes son los actores decisivos en todos estos ámbitos? Éstas interrogantes son sólo algunas de las preguntas representativas de las controversias teóricas de la ciencia política y las relaciones internacionales tratadas brevemente en los siguientes artículos de *Foro Internacional*.

Destacan las diferentes posiciones sobre el manejo de las relaciones o la política internacional y, por supuesto, sobre los vínculos entre lo internacional y lo interno. Esto último nos ayudará a entender, también, el desarrollo teórico sobre diferentes asuntos de la vida política interna en América Latina. En las siguientes páginas, el lector hará un recorrido que va desde el origen de las teorías de las relaciones internacionales, representado por el "realismo" del final de la Segunda Guerra Mundial, hasta propuestas más actuales que superan algunas de las limitantes de esta escuela para desagregar niveles de análisis, añadir actores y cuestionar la capacidad de la disciplina para entender la compleja realidad internacional del siglo XXI.

El primer número de *Foro Internacional* apareció el 1 de julio de 1960 y en él Kenneth W. Thompson publicó "Visión norteamericana de la política internacional", este artículo buscaba analizar el desarrollo de los estudios internacionales y los enfoques teóricos que los acompañaron desde finales del siglo XIX hasta los años sesenta del siglo XX en los Estados Unidos. El profesor Thompson distinguió distintas etapas o fases en el desarrollo de los estudios internacionales. En una primera fase, de finales del siglo XIX hasta la Primera Guerra Mundial,

> [los] historiadores diplomáticos disfrutaron casi de un monopolio virtual. En lo que más descolló esta época fue en la gran exactitud histórica y la devota dedicación a los cánones de la historiografía […]. Este enfoque riguroso, objetivo y carente de un espíritu generalizador, se hizo a costa de renunciar a todo cuanto significara una teoría de las relaciones internacionales. Más aún, se le criticó que no daba a la opinión pública hitos para el entendimiento y la acción (p. 21).

A partir de esa crítica, en el periodo de entreguerras surgió el enfoque de los "acontecimientos del día"; la prensa y, en particular, *The New York Times* se convirtió en la arena donde se disputaban las explicaciones sobre la situación internacional; los temas eran múltiples: el proteccionismo contra el libre cambio, propuestas de reformas a las organizaciones internacionales, el sistema monetario. Según Thompson, lo que le dio sentido y propósito a la investigación de aquellos años fue "el derecho y la organización internacional" (p. 22).

Sin duda, el fracaso de la Liga de las Naciones y la Segunda Guerra Mundial dieron un impulso fundamental al "realismo" como la nueva forma de analizar la realidad internacional. Como el mismo Thompson sostuvo:

> Este enfoque de las relaciones internacionales no es […] producto de una sola cabeza ni siquiera de una escuela, comparable, por ejemplo, a la vienesa de teoría psicoanalítica […]. Las publicaciones como *The American Political Science Review, World Politics* y *The Review of Politics* han dado ocasión a que surjan especialistas, pero los mejores escritos aparecen dispersos en publicaciones políticas y religiosas, populares y eruditas.

En su artículo, Thompson menciona a Reinhold Niebuhr, a Nicholas J. Spykman y a Hans J. Morgenthau como los pensadores que dieron

fuerza y estructura al realismo. “El lazo que ata a este grupo es la preocupación por un estudio que incluya la teoría y la práctica de la política internacional” (p. 24). En *Politics Among Nations*, Morgenthau presentó no sólo una metodología, sino una teoría realista de la política internacional que se enfrentaba al liberalismo y a la visión legalista sobre los estudios internacionales previamente dominante. El *interés nacional*, el *poder* y el *equilibrio de poder* entre las potencias serían los conceptos torales de la disciplina.

En la parte final de su texto K. Thompson nos habla de “los que proyectan la política”, es decir, tomadores de decisiones y diplomáticos como “George F. Kennan, Paul H. Nitze, Louis J. Halle, C. B. Marshalll y Dorothy Fosdick”, quienes básicamente propugnaron por una política exterior realista frente a la tradición liberal wilsoniana de expansión de la democracia y el liberalismo. Hasta cierto punto esas dos almas de la política exterior estadounidense continúan vigentes hasta nuestros días.

En su trabajo: “El pluralista empírico *vs.* los puntos de vista de las grandes teorías sobre las relaciones internacionales (actores, niveles y sistemas)”, el profesor James Rosenau reconoce el creciente carácter transnacional de los trabajos sobre relaciones internacionales, —carácter que se contrapone al realismo—. Partiendo de esta idea, Rosenau compara los puntos de vista de quienes llama “pluralistas empíricos”, entre los que él mismo se ubicaría, y otras grandes teorías sobre las relaciones internacionales.

Entre las grandes teorías Rosenau enumera: la neomarxista, la realista, la de la dependencia, y argumenta que si bien estas grandes teorías tienen fortalezas, dada la complejidad del sistema internacional, no es posible “acomodar cada observación en una sola teoría” (p. 302). Frente a estas grandes teorías, Rosenau propone un esquema que cubra “motivos, actores, subsistemas y sistemas diversos y complejos, a partir del cual se pueda elaborar una teoría plural” (p. 303). Así, pues, desagrega el famoso “actor racional unificado” del realismo, añadiendo actores, y considera el ámbito interno de los estados como fundamental para explicar las relaciones internacionales.

Para realizar el análisis empírico que requiere la teoría propuesta por

Rosenau, se distinguen cinco niveles de análisis: *1)* individual; *2)* gubernamental y funciones; a diferencia del nivel individual, aquí lo importante son las funciones que desempeñan los actores y los límites establecidos por su interrelación; el ejemplo es cómo los presidentes de EEUU, después de la Segunda Guerra Mundial, implementaron políticas exteriores similares, lo cual se debe a la función de los actores en el sistema; *3)* el nivel gubernamental, que explica las relaciones internacionales en términos de estructuras institucionales como son las relaciones entre poderes; *4)* nivel social, Rosenau nos habla de la influencia de los cambios "de valores, precedentes, capacidad y estructura de una sociedad externos a su gobierno, como base de su conducta en las relaciones internacionales"; *5)* los sistemas; en este nivel las variables son: las estructuras, los procesos, las instituciones, asuntos y capacidades externas a las sociedades en sistemas internacionales. Obviamente, el caso más claro es la distribución de poder en el mundo.

Como sostiene Rosenau, las diversas teorías de relaciones internacionales varían en el grado de influencia que atribuyen a cada nivel. En el artículo se presentan brevemente los casos de las teorías sistémicas como la de Immanuel Wallerstein y su sistema mundo centrado en el desarrollo y la evolución del capitalismo, la teoría de los ciclos largos de liderazgo de George Modelski y el neorrealismo. Caso distinto son las teorías que buscan sintetizar la importancia de los sistemas de valores y su influencia en el comportamiento estatal. También están los modelos de toma de decisiones.

En las últimas páginas de su texto, Rosenau plantea el dilema entre los enfoques macro y micro, y la importancia para los pluralistas empíricos de desarrollar modelos claros que logren vincular los distintos niveles, es decir, teorías *across systems*. El autor habla incluso sobre la necesidad de un Einstein de las ciencias sociales que logre resolver el dilema macro/micro. Según Rosenau, los pluralistas ven demasiada complejidad en muchos niveles de agregación y, por ello, no se comprometen con esquemas que atribuyen transformaciones a una o algunas variables mayores. Así, "la teoría del poder de Morgenthau falla porque es tan abarcadora que hasta resulta trivial: si todo manifiesta el ansia de poder, éste no puede destacarse entre los

demás fenómenos y, por lo tanto, carece de capacidad para explicar" (p. 309). Como pluralista, existe la opción de Laswell y Kaplan[1] desarrollada por Robert Dahl[2] y David Baldwin,[3] quienes definen el poder en términos de ámbito, alcance y costos. De hecho, esa solución está en el origen del neoinstitucionalismo liberal. El texto de Rosenau termina con una nota optimista acerca de cómo pueden los estudios internacionales explicar el cambio y tratar de disminuir las tensiones internacionales.

Esto nos lleva al texto de Ole R. Holsti sobre "Modelos de relaciones internacionales y política exterior". Holsti inicia su análisis a partir de la distinción entre el realismo "clásico" que finca en Tucídides y su análisis de la guerra del Peloponeso, y el realismo "moderno", que vincula a los trabajos de Kenneth Waltz y Robert Gilpin, luego compara ese realismo "moderno" con otros dos enfoques sistémicos el modelo sociedad-global/interdependencia-compleja y el modelo marxista/sistema mundial/dependencia. Para dar paso a un estudio de tres modelos de "toma de decisiones" claramente vinculados con el análisis de política exterior.

El texto de Holsti se escribió a finales de los años ochenta cuando el debate entre neorrealistas y neoinstitucionalistas liberales era candente. Los límites del neorrealismo para comprender fenómenos crecientemente importantes en los ámbitos del comercio, las migraciones, la salud, el medio ambiente, etc., así como el creciente poder en el sistema internacional de actores no estatales —como las grandes empresas transnacionales— ponían claramente al neorrealismo a la defensiva y con pocos instrumentos para analizar temas que iban más allá de la seguridad y las cuestiones militares.

El tercer grupo de modelos se desprendía del marxismo y ahí el papel de los Estados era aún más reducido. Para el grupo marxista/sistema-mundial/dependencia los actores relevantes son las clases y sus agentes; y el sistema que hay que explicar es la economía mundial capitalista global. En el mundo bipolar de los años ochenta, Holsti critica la visión marxista ya que no quedaba claro cómo clasificar y analizar la dinámica de los países del Bloque soviético y las relaciones entre los países de la llamada periferia.

La diversidad de teorías o modelos de relaciones internacionales, tal

como lo presentan los dos artículos anteriores, es resultado, en parte, de la evolución del sistema internacional que desafió al realismo. Si, como señala esta escuela, la política internacional se entiende como la lucha de los Estados por la seguridad y el poder, ¿cómo explicar la cooperación o las normas que regulan su comportamiento? Autores como Robert O. Keohane, Joseph Nye[4] y Stephen Krasner,[5] entre otros, y la llamada Escuela Inglesa, representada originalmente por Hedley Bull[6] y Martin Wight,[7] propusieron un entendimiento distinto de las relaciones entre países, que da lugar a la posibilidad de la cooperación y la existencia de reglas y normas que regulan la conducta de los estados.

En su artículo, Andrew Hurrell analiza la teoría de regímenes subrayando que no debe tratarse como una moda pasajera, "porque su preocupación central ha sido fundamental para la evolución del pensamiento occidental sobre las relaciones internacionales: ¿cómo es posible la cooperación entre estados que reivindican su soberanía pero que al mismo tiempo compiten por poder e influencia en una situación de anarquía?" (p. 644). Así pues, la teoría de regímenes se dio a la tarea de explicar la cooperación entre estados y el artículo de Hurrell contribuye arguyendo que hay una perspectiva europea que sugiere que la cooperación es posible también porque existe una forma de sociedad internacional. El autor examina entonces el origen de la idea de sociedad internacional, partiendo del trabajo de Hedley Bull, que hace referencia a las tradiciones grociana, hobbesiana y kantiana, y pone gran énfasis en el derecho internacional. Al hacer esto, Hurrell sostiene que tanto la teoría de regímenes, como las ideas de la sociedad internacional enfrentan, en esencia, la misma problemática: "la relación entre el derecho y las normas, por un lado, y el poder y los intereses, por el otro" (p. 646). En otras palabras, se trata de demostrar que:

> […] las leyes y las normas crean una voluntad de cumplimiento por sí mismas, una obligación por lo menos parcialmente independiente del poder y de los intereses que las sostienen y que, por lo general, son responsables de su creación… [las reglas] son creadas y obedecidas en función de intereses propios o de conveniencia [pero] también se cumplen en aquellos casos en que el interés del Estado pareciera indicar que lo adecuado sería no acatarlas (p. 648).

Con gran erudición, Andrew Hurrell contrasta la teoría de regímenes estadounidense que con mucho rigor busca explicar las condiciones en las que se da la cooperación, al discutir, entre otras cosas, el papel del poder hegemónico, la presencia de instituciones, la distribución del poder y la coerción. La contribución más clara del trabajo de los autores norteamericanos —según Hurrell— es la idea del interés propio y de los beneficios recíprocos, pero ha minimizado nociones como las de *comunidad* y *sentido de la justicia*. De esta manera, después de examinar minuciosamente los postulados centrales de esa teoría —producida principalmente en Estados Unidos— el autor pone mucho énfasis en el papel del derecho internacional, y analiza temas como la legitimidad de las reglas y la importancia del sentido de pertenencia de los estados a una comunidad legal. Su posición es clara: "Una vez que los estados reconocen que protegen intereses de largo plazo cuando participan en el sistema legal internacional, las ideas de obligatoriedad y normatividad de las reglas pueden recibir forma concreta y adquirir cierto grado de distancia con respecto a los intereses y las preferencias inmediatas de los estados" (p. 656). Más adelante, Hurrell expone igualmente las ideas de comunidad cultural y valores compartidos (la justicia) y, de gran relevancia, de dimensión normativa de la cooperación internacional (cuyo ejemplo principal es el ámbito de los derechos humanos).

En la conclusión de su trabajo, Hurrell sostiene que la teoría de regímenes debe ubicarse en una tradición de pensamiento más amplia sobre la cooperación en la vida internacional, que se basa en el concepto de sociedad internacional y que otorga un papel primordial al derecho internacional, pues es este último:

> [..] el que tiende los puentes entre las reglas de procedimiento del juego y los principios estructurales que defiende el juego de poder e interés y que establecen la identidad de los participantes…[y] ofrece un marco de referencia para la comprensión de los procesos de creación de normas y reglas, y la generación de un sentido de obligación en las mentes de quienes diseñan las políticas [y para] analizar los vínculos que existen entre las reglas que promueven el orden internacional y los sistemas internos, políticos y sociales, de los estados (p. 666).

En el artículo anterior, Andrew Hurrell trató el tema de la cooperación internacional a partir de una perspectiva amplia, la de la

sociedad internacional, con énfasis en el derecho internacional. De alguna manera, su preferencia por entender las normas y las reglas más allá de la coerción y el poder sugiere una forma de relación entre Estados y otros actores que puede llevar a pensar en un sistema gobernado, pero no por un gobierno. La anarquía, o ausencia de gobierno central, se mantiene en las relaciones internacionales. A pesar de ésta y de muchas otras propuestas teórico-analíticas en el campo de las relaciones internacionales (como las mencionadas en la presentación sobre los artículos de James Rosenau y Ole Holsti), el fin de la Guerra Fría y el cambio de siglo siguen atestiguando cierta inconformidad por la fragmentación teórico-metodológica como resultado del intento de explicar la realidad internacional: ese gobierno sin gobierno; y por la incapacidad de la disciplina de promover el cambio.

En su artículo, Thomas Weiss y Rorden Wilkinson sostienen que el campo de las relaciones internacionales necesita aire fresco y una renovada vitalidad para no caer en la irrelevancia. Al reconocer el éxito que ha tenido la disciplina lamentan la fragmentación en la que ha caído: "Hemos perdido de vista la necesidad (y, de hecho, probablemente la capacidad) de interactuar de manera más productiva unos con otros, y acabamos por lo común departiendo con correligionarios convencidos y rehuyendo el diálogo verdadero" (p. 80). Este diálogo —para los autores— es indispensable para poder comprender cómo está gobernado el mundo.

"*'Global Governance'* al rescate: ¿salvando las relaciones internacionales?" es, así, una reflexión sobre la diversidad de teorías y métodos de las relaciones internacionales, desde el inicio mismo de la consolidación de éstas como campo de estudio a finales de la Segunda Guerra Mundial. Recuerda el debate entre el deseo por hacer de la disciplina una "científica" y el uso de archivos, entrevistas y fuentes secundarias, así como la urgencia de recolectar enfoques de muchas otras disciplinas. Weiss y Wilkinson sostienen que, hasta hoy, no hemos superado la diferencias cualitativas-cuantitativas, y que la adopción de métodos de otras disciplinas nos separan, en lugar de unirnos. Al subrayar también las diferencias en la manera en que enseñamos (contrastando por ejemplo las universidades

estadounidenses con las británicas y australianas) y la forma como hablamos, los autores concluyen: "[J]untas, nuestras diferencias teóricas, metodológicas, pedagógicas y lingüísticas nos han acercado al borde de un abismo en el que podríamos caer fácilmente. Nos arriesgamos a ser irrelevantes y a la insatisfacción de los alumnos" (p. 85). Para alejarnos de la irrelevancia, los autores proponen iniciar discusiones que incluyan a todas las posiciones para entender cómo está siendo gobernado el mundo, ¿cómo hemos llegado a los arreglos de gobernanza con que contamos en el siglo XXI?, y, sobre todo, ¿qué forma de gobernanza global *deberíamos* tener?

En un recorrido histórico, los autores reconocen que la idea de *gobernanza* es muy anterior a los años noventa, cuando se acuñó el término; "gobernanza global" surge originalmente de la formulación de James Rosenau y Ernst Czempiel. "Gobernanza" sin "gobierno": "el concepto de que un sinfín de formas de autoridad y de procesos formales e informales podrían —por sí mismos, en conjunto o en concierto— ejercer la gobernanza (es decir, configurar y, en distintos grados, conducir algunos aspectos de la vida global) sin que necesariamente guardaran relación alguna con el gobierno formal" (p. 99). Además, según Rosenau y Czempiel, esas formas de autoridad, sus mecanismos de acción y los principios, ideas o ideologías más destacadas en que se basaban, abarcaban todos los ámbitos y niveles de la política mundial. Y más importante aún para Weiss y Wilkinson, interactuaban entre sí, aunque con resultados contradictorios y tendencias compensatorias, pero su suma era una forma discernible de gobernanza ordenada; es decir, un entendimiento más comprehensivo de las relaciones internacionales, que es lo que los autores del artículo que nos ocupa pretenden. Weiss y Wilkinson, en efecto, resaltan el propósito de descifrar la suma total y los elementos que la integran, así como las contradicciones y fuerzas compensatorias que allí coexisten. Así pues, la noción de gobernanza pudo haber existido mucho antes de los años noventa, pero como propuesta analítica su función consiste en presentar el "conjunto legítimo de preguntas sobre cómo está gobernado, ordenado y organizado el mundo en cada periodo histórico" (p. 100). De esta manera, hay una explicación holística del mundo, aunque incluyendo

contradicciones que, como modelo, podría aplicarse en distintos momentos de la historia internacional.

En breve, la propuesta de Weiss y Wilkinson es un proyecto de investigación de gobernanza global contemporánea para entender cómo se ejerce el poder en el mundo, cómo se relacionan actores muy distintos en torno a diversos temas, la complejidad global y el cambio en la manera en que el mundo se ha organizado. Y concluyen: "En resumen: si no tenemos nada que decir sobre cómo era, es y debería o podría ser gobernado el mundo, más vale que nos preguntemos si aquello a lo que nos dedicamos realmente califica como relaciones internacionales" (p. 101).

En su artículo "Acción y conocimiento histórico: la construcción de teorías de las relaciones internacionales", Kratochwil retoma el debate general de las ciencias sociales y la ciencia política sobre la dificultad metodológica que enfrenta el investigador de ser un observador inmerso en un mundo cambiante. Al igual que Gabriel Almond[8] en su artículo clásico "Mesas separadas", Kratochwil presenta las visiones contrastantes entre la derecha representada por la tradición weberiana y la teoría crítica en este caso haciendo referencia a los trabajos de Robert Cox y los estudiosos constructivistas de las relaciones internacionales (p. 589).

Este debate se intensificó en la disciplina con el cambio en el sistema internacional provocado por el colapso de la Unión Soviética, lo que destruyó el sistema bipolar y, en cierto sentido, se podría argumentar que se pasó de la "anarquía" a una "jerarquía" del mundo unipolar, sin que la URSS haya recurrido a la violencia para mantener su estatus, como prevería el neorrealismo. En su artículo, Kratochwil critica esa dicotomía entre "anarquía" y "jerarquía", hasta cierto punto, absolutista, de los neorrealistas, quienes, en aras de defender los principios de la teoría, son hasta cierto punto incapaces de comprender el cambio. Así, según el autor, "la historia se convierte en una curiosa fábula que ofrece 'evidencia confirmadora' de las verdades sabidas desde mucho tiempo atrás, que si ha de relatarse de nuevo es por aquellos que no logran apreciar las lecciones de una teoría que compacta toda la praxis y experiencia históricas en una estructura atemporal" (p. 598). Contrario a esa visión, Kratochwil

sigue a Rorty,[9] para quien "ni las nuevas conceptualizaciones pueden comprenderse con los vocabularios antiguos y su lógica, ni tampoco es posible interpretar los procesos de producción de un nuevo conjunto de conceptos e integrarlos como un acierto o una aproximación correcta a la realidad. Este método que Rorty llama "redescripción terapéutica", nos brinda más bien la posibilidad de ver las cosas pasadas con una nueva mirada y de crear nuevas oportunidades para *nuevas prácticas*[10] y "experiencias que el antiguo vocabulario impedía" (p. 604). Para ejemplificar este proceso, Kratochwil utiliza —de manera por demás creativa— el cuerpo teórico del constitucionalismo estadounidense frente al lenguaje del absolutismo europeo, y el caso contemporáneo de la construcción de la Unión Europea a partir de una nueva *praxis* de cooperación entre los estados.

Ahora bien, si los conceptos y las teorías son debatibles, cómo evitamos el nihilismo o la deconstrucción continua. Aquí, Kratochwil sigue a J. Elster para quien: "cuanto mejor sea nuestra explicación de un fenómeno histórico en términos teóricos, más específicas deberán ser las relaciones de causalidad. Sin embargo, para distinguir la causalidad de la mera correlación, debemos llevar a cabo un análisis contrafactual" (p. 608). Hasta cierto punto, la discusión de Kratochwil trata de sintetizar las posiciones originalmente presentadas como antitéticas entre Weber y la teoría crítica, concluyendo que: "[…] la capacidad de persuasión de nuestras teorías no es resultado al parecer, del rigor de sus inferencias lógicas, ni de su sustento en simples datos, sino más bien de experimentos mentales, en los que se contrastan construcciones teóricas con otros mundos posibles […]" (p. 610). Sin duda la propuesta teórica de Kratochwil es innovadora y hoy existe un conjunto de autores, sobre todo constructivistas, que han seguido la vía de analizar la acción para comprender el cambio.

El trabajo de Margaret Keck y Kathryn Sikkink demuestra empíricamente el vínculo entre lo internacional y lo interno, y entre la sociedad y el Estado. De esta manera pueden explicar una de las inquietudes de Weiss y Wilkinson: la naturaleza cambiante del sistema internacional. Al mismo tiempo, Keck y Sikkink también contribuyen a analizar la formulación de la política exterior, obviando la idea del

Estado como una "caja negra" ajena a procesos sociales (lo que también rechazan Rosenau, Holsti, Kratochwil, Weiss y Wilkinson). Keck y Sikkink son de las autoras más representativas de lo que podría llamarse el "transnacionalismo",[11] habiendo acuñado el concepto de *red transnacional de cabildeo e influencia*, que se convierte en el nexo entre el sistema internacional y el Estado, y que explica políticas exteriores específicas, así como cambios internos.

En el artículo —basado en el libro multicitado *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*—[12] Keck y Sikkink proponen como centro de su análisis las redes transnacionales de cabildeo e influencia, "para describir un nuevo e importante conjunto de actores de relaciones internacionales, cuyo rasgo distintivo es su conformación fundamental a partir de convicciones o valores (*principled ideas*)" (p. 404). En este tipo de redes participan actores que trabajan internacionalmente por una misma causa; se mantienen unidos, comparten un discurso y valores, e intercambian información y servicios. Así pues, el valor de esta propuesta es no sólo la inclusión de lo que las autoras llaman "actores no tradicionales", sino su énfasis en ideas, principios y valores; en otras palabras, se trata de un modelo teórico con una muy importante dimensión normativa. De igual manera, el hecho de que esos actores sean individuos u organizaciones destaca la relevancia del agente ante la estructura. Keck y Sikkink rescatan también la idea ya mencionada en la exposición del artículo de Andrew Hurrell, de que existe una sociedad internacional en la que los estados se ven vinculados por un conjunto común de reglas que norman sus relaciones y que pueden estar representadas en instituciones.

Las redes transnacionales de cabildeo suponen que grupos e individuos pueden influir en las preferencias de sus propios estados y en las de otros grupos, individuos e incluso Estados mediante una combinación de persuasión, socialización y presión. La teoría de redes, en consecuencia, ofrece una explicación sobre el cambio transnacional.

Las autoras definen a las redes como: "formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales" (p. 412), para las cuales la

información se vuelve un elemento indispensable para la acción. En general, las redes se identifican con activistas, pero Keck y Sikkink son explícitas al enumerar el tipo de actores que pueden encontrarse en las redes de cabildeo e influencia: *1)* sectores de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales; *2)* organizaciones no gubernamentales internacionales y nacionales, organismos de investigación y cabildeo e influencia, y movimientos sociales locales; *3)* sectores de las ramas ejecutiva o parlamentaria de los gobiernos; *4)* fundaciones privadas; *5)* iglesias; *6)* sindicatos; *7)* intelectuales, y *8)* medios de comunicación (p. 412).

Las autoras encuentran el origen de las redes en el siglo XIX, en la campaña para la abolición de la esclavitud. El artículo, sin embargo, trata redes de derechos humanos, ambientalistas, mujeres y otros asuntos más. En el primer caso, Keck y Sikkink examinan la labor de grupos e individuos, chilenos y extranjeros, para enfrentar la represión del gobierno de Pinochet; se analizan organizaciones ambientalistas con énfasis en el Tercer Mundo destacando el caso de Chico Mendes en Brasil. En relación con las mujeres, el artículo recuerda la serie de conferencias internacionales de la mujer para explicar así el surgimiento de una red en la que destaca, otra vez, América Latina, en donde grupos de mujeres fueron los primeros en manejar la comunicación al estilo de las redes y se convirtieron en modelos para organizaciones de mujeres en otras partes del mundo. Finalmente, Keck y Sikkink presentan brevemente asuntos relacionados con los pueblos indígenas. Vale la pena subrayar que en lo referente a mujeres e indígenas, el sistema de Naciones Unidas fue muy relevante para la conformación de redes.

Pero, ¿cómo actúan las redes para apoyar causas específicas? Por varios medios: recabando información y haciéndola pública; recurriendo a símbolos, acciones o historias; usando la política de "palancas de apoyo" (*leverage politics*), lo que significa acudir con actores poderosos que pueden modificar una situación; y mediante la política de responsabilidad frente a los electores, o acciones para que los actores poderosos cumplan con sus promesas de cambio. En breve, se trata de que grupos e individuos nacionales e internacionales se vinculen para ejercer presión ante actores

poderosos (los gobiernos, por ejemplo) para lograr cambios con base en ideas, valores y principios.

Las redes no siempre son exitosas pues los actores poderosos pueden ignorar la presión que ejercen. Sin embargo, a nivel teórico la propuesta de Keck y Sikkink permite entender procesos que otras teorías de relaciones internacionales no contemplan: la incorporación de temas en la agenda internacional, cómo se presentan y por qué algunas campañas o presiones internacionales son efectivas y otras no. Su propuesta es lo suficientemente flexible para aceptar que actores internos puedan tener aliados fuera de su estado y, como se ha dicho, cuenta con una dimensión normativa que se vuelve prioritaria.

En conclusión, "Redes transnacionales de cabildeo e influencia" es una lectura obligada para los estudiosos de las relaciones internacionales contemporáneas. Además, resulta de gran interés para aquéllos interesados en América Latina, pues ejemplifica el vínculo entre lo internacional y lo interno en la región.

A continuación examinaremos otras teorías y propuestas conceptuales que combinan los dos niveles de análisis para entender la política. En el artículo "Cambio político y dependencia: México en el siglo XX", Lorenzo Meyer parte de la teoría de la dependencia para analizar la evolución del sistema político mexicano desde el Porfiriato hasta los años setenta del siglo XX. La hipótesis de Meyer es que:

> […] dada la forma de vinculación de México con la economía mundial a partir del siglo XVI, se configuró una relación de dependencia que no fue eliminada cuando el pacto colonial desapareció a principios del siglo XIX. Con la paz porfiriana, se reafirmó el carácter dependiente de la sociedad mexicana […], el proceso político interno iniciado por la Revolución propició una cada vez mayor concentración de poder en el Ejecutivo a través de la institucionalización y control de la participación de grupos anteriormente marginados, y de la eliminación de caciques locales. Finalmente, al concluir la cuarta década de este siglo (el XX), la posición de la IED (inversión extranjera directa) pudo ser modificada principalmente a través de la expropiación petrolera. Es posible afirmar que el grado de dependencia de México en ese momento fue notablemente menor del que existía en el periodo prerrevolucionario y del que existiría posteriormente (pp. 101-102).

Los años sesenta y setenta del siglo XX fueron sin duda muy

fructíferos en términos teóricos en América Latina, y la teoría de la dependencia ejemplificó un esfuerzo, desde la región, por explicar la realidad política y social latinoamericana. La contribución de Meyer radica en vincular el desarrollo político al proceso de dependencia económica del país, en el que distingue cinco etapas en el desarrollo político: *a)* el fin del periodo porfirista (1900-1910), *b)* la Revolución armada (1911-1920); *c)* la hegemonía del grupo del Plan de Agua Prieta bajo Obregón y Calles (1920-1935); *d)* el periodo cardenista 1935-1940 y *e)* el periodo posrevolucionario (iniciado en 1940). De todos esos periodos sólo en el periodo cardenista es posible hablar de un mayor grado de autonomía estatal que, en parte, se explica por la situación internacional.

Otros autores, como Nora Hamilton[13] y Stephen Krasner[14], en su momento, reconocerán al cardenismo como una situación especial en la cual el Estado mexicano logra un mayor grado de autonomía relativa, debido tanto a la consolidación del Estado autoritario como al contexto internacional que por razones de seguridad nacional alineó los intereses del gobierno estadounidense con los del gobierno mexicano. Ambos textos son posteriores al trabajo de Meyer, lo que realza la importancia del artículo desde el punto de vista teórico.

Los años ochenta en América Latina se caracterizaron por importantes cambios tanto en el sistema internacional como en la política interna, como sostiene Peter H. Smith en su texto "Sobre la democracia y la democratización en América Latina: especulaciones y Perspectivas". El autor sostiene que en esos años se dio un doble proceso de pluralismo y descentralización en el sistema internacional y en los regímenes políticos de varios países de América Latina. En el ámbito internacional parecía surgir un mundo multipolar en donde Europa Occidental, Japón y China se fortalecían como potencias económicas, lo cual ponía en duda la bipolaridad previamente dominante. Libros como *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy,* de Robert Keohane, buscaban explicar la nueva realidad internacional y enfatizaban la importancia de la cooperación internacional para enfrentar los retos de un mundo multipolar.

Mientras estos cambios se daban en el sistema internacional, los

regímenes de América Latina iniciaban procesos de liberalización y en algunos casos incluso democratización que generaron una amplia literatura en Política Comparada sobre las transiciones desde regímenes autoritarios. El texto de Peter H. Smith reseña los trabajos elaborados por el grupo del Woodrow Wilson Center (WWC) quienes, encabezados por Guillermo O'Donnell, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead buscaron explicar las transiciones en América Latina y Europa del Sur.

Como eventualmente reconocerán algunos de los politólogos del mismo grupo, como Adam Przeworski, si bien los integrantes del WWC buscaban explicar los procesos de cambio político, también intentaban contribuir de alguna manera al cambio y presentar alternativas a la visión estructuralista sobre la democracia que había dominado el debate en los años cincuenta y sesenta. En parte esta situación llevó a una visión elitista sobre los procesos de transición, los actores centrales en esa explicación sobre los nuevos cambios en América Latina y en Europa del Sur eran las élites, las cuales tendrían que buscar acuerdos para abandonar el autoritarismo sin grandes rupturas económicas.

Según Smith:

> Aunque […] divididos, los partidarios del enfoque de la dependencia insistían desde el principio en que la dependencia económica llevaba al autoritarismo político […] fue Guillermo O' Donnell, quien presentó esta posición con una lógica más coherente […] la situación dependiente de las economías de América Latina ha puesto límites intrínsecos a la capacidad de crecimiento industrial de la región. Al contraerse la expansión surge el conflicto y las élites dominantes se enfrentan a un claro dilema: pueden sacrificar el crecimiento o mantenerlo a base de reprimir a las clases trabajadoras (reduciendo los salarios, controlando la inflación y atrayendo las inversiones internacionales) […]. Así se dieron los golpes cruentos y regímenes represivos en Brasil, Argentina y Chile (p. 15).

Ahora bien, los horrores del autoritarismo y sus fracasos llevarían a nuevas movilizaciones y a la construcción de las alternativas democráticas que hicieron posibles las transiciones.[15]

Entre los años ochenta y noventa la teoría de la elección racional tuvo un auge en los estudios de ciencia política. Como Donald P. Green e Ian Shapiro muestran en su artículo, "La política explicada por la

teoría de la elección racional. ¿Por qué es tan poco lo que esta teoría nos ha enseñado?", si en los años cincuenta esa teoría era casi invisible, a finales de los ochenta y principios de los noventa hubo una expansión muy importante reflejada en las revistas de ciencia política y de relaciones internacionales.

A pesar de su éxito, Green y Shapiro lanzan críticas sustantivas y metodológicas a la teoría al argumentar que:

> A la fecha, una gran parte de las conjeturas teóricas presentadas por los exponentes de la elección racional no han sido empíricamente verificadas, mientras que las pruebas que sí se llevaron a cabo fallaron según los propios criterios de la teoría, o bien no aportaron sino un mayor número de fundamentos teóricos para proposiciones que, a poco de analizarlas, resultan triviales, pues apenas hacen algo más que volver a expresar, con terminología de la elección racional, los conocimientos ya existentes (p. 366).

En términos de la naturaleza de la teoría, existen desacuerdos importantes sobre si los actores tienen "baja racionalidad" o "alta racionalidad". Así, "mientras algunos autores sostienen descripciones de baja racionalidad en las cuales sólo se afirma que la gente emplea en forma eficiente los medios de que dispone con el fin de alcanzar sus metas; otros exponen descripciones de alta racionalidad en las que "el analista plantea no sólo la racionalidad, sino alguna otra descripción adicional sobre las preferencias y creencias de la gente",[16] como aquella en la que se dice que los agentes maximizan el dinero, el placer o el poder (p. 370).

Pero la crítica más importante que hacen Green y Shapiro es que la teoría está guiada más por el método que por el problema "[…] lo que hace que los practicantes se preocupen más por validar alguno de los modelos universalistas que por comprender y explicar los verdaderos resultados políticos" (p. 374).

Así, cuando la teoría de elección racional busca dar explicación de fenómenos políticos como la participación electoral o los movimientos sociales, se topan con paradojas que no pueden explicar, por ejemplo, como Carole Uhlaner sostuvo: "desafortunadamente para la teoría la gente vota".[17] El número de votantes excede cualquier versión que pueda predecir la teoría y no es probable que converja en algún punto. La explicación sigue estando en otras

variables como la educación, la identidad partidista y la pertenencia a grupos.

Ahora bien, Green y Shapiro están dispuestos a aceptar que otras teorías universalistas, como "el marxismo, la teoría de élites, la teoría de sistemas y el funcionalismo estructural" son también vulnerables a problemas metodológicos similares, sobre todo cuando no se acotan las hipótesis y se muestran los mecanismos causales que explican un fenómeno particular.

En sus conclusiones los autores sugieren que:

> En lugar de preguntarse: ¿cómo podría una teoría de la elección racional explicar X?, sería más provechoso que se preguntaran: ¿qué explica X? Esto llevará a interrogantes sobre la importancia de un conjunto de posibles variables explicativa. Indudablemente, el cálculo estratégico será una de ellas, pero también habrá muchas otras, que van desde tradiciones de conducta, normas y culturas, a diferencias en la capacidad de las personas y a contingencias de las circunstancias históricas […]. No preferimos el trabajo empírico sobre la teoría, pero los teóricos deben acercarse más a los datos a fin de que puedan desarrollar teorías de una manera empíricamente correcta (p. 402).

Siguiendo el trabajo de Sidney Tarrow sobre el surgimiento de los movimientos sociales, en "Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina. Algunas claves interpretativas desde lo local y lo global", Salvador Martí analiza la estructura de oportunidades políticas que permitió el surgimiento y desarrollo de movimientos indígenas en América Latina. Martí explica cómo la combinación de actores desde abajo y desde fuera, las Iglesias y los antropólogos, junto a actores desde arriba, las redes transnacionales de defensa de los derechos de los pueblos indígenas, permitió el surgimiento de un régimen internacional de defensa de los derechos de los pueblos indígenas.

El Grupo de Trabajo sobre los Pueblos Indígenas (GTPI), establecido por el Consejo Económico y Social a partir de la resolución 1982/34 del 7 de mayo de 1982, fue fundamental. "El GTPI quedó conformado como un órgano subsidiario de la Sub-Comisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las minorías; se reúne anualmente en Ginebra" (p. 473).

Ahora bien, aunado a la dinámica internacional, Martí analiza tres

aspectos nacionales que dan luz sobre el desarrollo de los movimientos indígenas: *a)* la inserción normativa, *b)* las demandas de tierra y *c)* autonomía. Los movimientos indígenas son sin duda diversos en su extensión, fuerza y efectos sobre la política de cada país, pero como afirma Van Cott, es posible hablar de un

> constitucionalismo multicultural […] con al menos tres de los siguientes seis elementos *1)* el reconocimiento formal de la naturaleza multicultural de las sociedades y la existencia de pueblos indígenas como colectivos subestatales distintos, *2)* el reconocimiento de la ley consuetudinaria indígena como oficial y como derecho público, *3)* el reconocimiento de los derechos de propiedad y restricciones a la alienación y división de las tierras comunales, *4)* el reconocimiento del estatus oficial de las lenguas indígenas en el territorio y espacios donde los pueblos están ubicados, *5)* la garantía de una educación bilingüe y *6)* el reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos"(p. 477).

En términos de resultados de los movimientos, Martí nos habla de la poca permeabilidad de las poliarquías latinoamericanas a las demandas indígenas: "[…] la visibilidad de los movimientos indígenas durante la década pasada fue una consecuencia no deseada de la gobernanza en el momento de su arranque y no de una voluntad política de las "nuevas élites poliárquicas" de dar espacio y visibilidad a uno de los colectivos históricamente marginado" (p. 485). En buena medida las movilizaciones buscan avanzar en los procesos de democratización de los países de la región.

Sin duda uno de los aciertos del artículo de Martí está en contextualizar los fenómenos políticos y en combinar el ámbito internacional con los desarrollos nacionales para explicar la emergencia de los movimientos indígenas en América Latina.

Fiel a una tradición de más de seis décadas, los artículos presentados en esta brevísima antología muestran la importancia de una publicación como *Foro Internacional*, la cual le permite al público mexicano en general, a los estudiantes universitarios y a la academia, conocer y participar en los principales debates teóricos de la ciencia política y las relaciones internacionales, objetivo fundamental de los fundadores del Centro de Estudios Internacionales.

[1] Harold Lasswell y Abraham Kaplan, *Power and Society: A Framework for Political Inquiry,* New Haven, Yale University Press, 1950.

[2] Robert Dahl, "Power", en David Sills (ed.) *International Encyclopedia of the Social Sciences,* vol. 12, 1968, pp. 405-415.

[3] David, A. Baldwin, "Power Analysis and World Politics: New Trends *versus* Old Tendencies", *World Politics,* vol. 31, núm. 2.

[4] Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

[5] Stephen D. Krasner, *International Regimes*, Ithaca, Cornell University, 1983.

[6] Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Nueva York, MacMillan, 1977.

[7] Martin Wight, *International Theory: The Three Traditions*, Londres, Leicester University for The Royal Institute of International Affairs, 1991.

[8] Gabriel Almond, *Una disciplina segmentada: escuelas y correintes en las ciencias políticas,* México, Fondo de Cultura Económica, 2001.

[9] Richard Rorty, *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

[10] El subrayado es nuestro.

[11] Entre los muchos trabajos sobre transnacionalismo, uno de los mejores —de la "segunda ola", por llamarlo de alguna manera— es el de Thomas Risse (comp.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995.

[12] Margaret Keck y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

[13] Nora Hamilton, *The Limits of State Autonomy, Post-revolutionary Mexico,* Princeton, Princeton University Press, 1982.

[14] Stephen Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investments and U.S. Foreign Policy,* Princeton, Princeton University Press, 1978.

[15] Para una discusión más amplia sobre el tema véase Reynaldo Yunuen Ortega Ortiz, *Movilización y democracia. España y México*, México, El Colegio de México, 2008, pp. 28-50.

[16] John Ferejohn, "Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England", en Kristen Renwich Monroe (comp.), *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Actions,* Nueva York, Harper Collins, 1991, p. 282. Citado por D. Green e I. Shapiro, *op. cit.,* p. 370.

[17] Carole J. Uhlaner, "Rational Turnout: The Neglected Role of Groups", *American Journal of Political Science,* vol. 33, 1989, pp. 390-422. Citado en Green y Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory. A Critique of Applications in Political Science,* New Haven, Yale University Press, 1994, p. 50.

VISIÓN NORTEAMERICANA DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

Kenneth W. Thompson*

Toda cabeza honrada que se asome en estos tiempos turbulentos e inciertos a los problemas de la política mundial, sufrirá el tormento de una sensación de ineptitud y limitación. Es verdad que ahora sabemos más acerca del mundo donde vivimos de lo que sabíamos hace uno o dos siglos; las estadísticas son mejores y más cabal el conocimiento del pasado. Han mejorado las tasas de natalidad, mortalidad y emigración. Gracias a la prensa y a las instituciones democráticas, el hombre tiene un interés mayor en el gobierno; se conocen y se dominan mejor los factores elementales causantes del crecimiento y la prosperidad. Con todo, si es mayor el conocimiento del hombre, los factores que deben de calibrarse han crecido en número y complejidad hasta aturdir. En lugar de las rivalidades aisladas de antaño, nos enfrentamos ahora a luchas que involucran directa o indirectamente a todo el globo habitable. Han llegado a ser tan vastos nuestros problemas, tan dolorosa e incierta su solución y tan abrumador el peso de las contingencias, que la política exterior resulta, por lo menos en sus tres cuartas partes, una adivinanza, aun para el más sagaz estadista. Por añadidura, a despecho de todas nuestras estadísticas y gobiernos responsables, y de nuestra sabiduría histórica y económica, rara vez hemos acertado en la predicción de los acontecimientos futuros, no digamos ya en la solución de los actuales.

Surge la cuestión de si podemos destilar de la política internacional del pasado, como la miran algunos de nuestros más agudos intérpretes, un cuerpo de principios comunes o una médula de verdades perdurables. En el fondo, ésta es la cuestión que implícita o explícitamente se han planteado desde hace más de dos décadas en Estados Unidos los filósofos, sabios y planeadores de la conducta

política a los que se refiere este artículo. Es posible que la respuesta a semejante pregunta esté fuera del alcance humano. Sin embargo, algunos indicadores que han guiado a lo largo del camino a los escritores de nuestra escuela pueden ser consignados desde ahora, y reexaminarse al final de este incierto sendero.

Por principio de cuentas, los grandes estudiosos de la política internacional han acudido a su tarea con un vivo sentido de la historia. Bueno es recordarlo, por obvio que parezca, pues el hombre moderno, impaciente por enfrentarse y resolver los problemas de hoy, es por instinto suspicaz, o desdeñoso, de este enfoque. ¡Con cuánta frecuencia se oye decir que la historia no se repite, o que jamás se aprende algo en la historia! ¡Qué frecuentemente resuenan, tanto en el discurso del erudito como del hombre público, las palabras: "Dejad que se entierre a sí mismo el pasado muerto", o bien, "el cambio es la primera ley del universo"! Esa convicción puede surgir en parte de una incurable fe en el progreso y en la marcha ascendente de la humanidad. La gran mayoría de nosotros compartimos la vaga esperanza de que de la Primera Guerra Mundial, y más recientemente de la segunda, nacería una nueva era: se reemplazarían los viejos ideales con nuevos, se fundaría la familia humana en bases más amistosas y se eliminarían para siempre las emponzoñadas emociones que antes inficionaron las relaciones internacionales. Pocos observadores, o ninguno, creyeron que esos trágicos acontecimientos eran una regresión fatal de la que nos recuperaríamos sólo después de largas y dolorosas luchas. Más fundamentalmente, el rechazo de la historia significa que las interpretaciones espurias y bobas reemplazan a las onerosas exigencias de una paciente búsqueda del sentido que puedan tener las complejidades del pasado.

Se dice que Sir Nevile Henderson, embajador de Gran Bretaña en Berlín, de 1937 a 1939, creyó que la lectura de *Main Kampf,* hecha a bordo del barco en que regresaba de América Latina, lo prepararía cabalmente para observar los acontecimientos de Alemania. Manifiestamente creía que la oculta atracción del militarismo alemán, la herencia de Bismarck y de Federico el Grande, más los objetivos históricos de Alemania, eran de poca importancia inmediata, ilusión que se bosqueja en su *Failure of a Mission.* Es instructivo contrastar sus

opiniones con el análisis convincente, ilustrado por la historia, de Sir Eyre Crowe, de la Foreign Office, que ofrecía una base racional a una política que podía haber evitado la Segunda Guerra Mundial. En tiempos más recientes, un secretario de Estado norteamericano declaró que la única condición previa para comprender la política exterior soviética era leer el *Manifiesto comunista,* como si éste pudiera explicar la táctica soviética en Yugoslavia, la rivalidad chino-rusa o las ligas del Soviet con las dictaduras antirrevolucionarias de Medio Oriente.

Las grandes agrupaciones sociales tienden a reaccionar en forma semejante ante situaciones semejantes. La historia, al expresarse en esos patrones recurrentes, ofrece la materia con la cual pueden elaborarse módulos más intrincados e individuales de conducta social. El firme entendimiento que Sir Winston Churchill tiene de la política mundial está enraizado en la historia: su concepción de la Gran Alianza se fundaba en las lecciones de la coalición que hizo resistencia a Luis XIV. Su obra maestra histórica, *Marlborough: His Life and Times,* fue escrita durante la década de *La tormenta se aproxima,* cuyo anuncio hizo, no *ex post facto,* sino a la primera señal de que las nubes negras aparecían en el horizonte. Como Marlborough fue la cuña de la primera Gran Alianza que frustró el intento francés de dominar a Europa, así Churchill representó un papel semejante al organizar la resistencia contra la expansión germánica.

No existe, por supuesto, un argumento único en la historia, a pesar de los mejores esfuerzos de los filósofos para encontrarlo, ni tampoco puede la historia ofrecer un mapa carretero detallado que guíe a los hombres cuando van de un punto a otro. Existen, sin embargo, ritmos, módulos y repeticiones. De otra manera no podría haber comprensión o generalización válida. Tucídides, desdeñando el renombre contemporáneo, sólo pidió que su *Historia de la guerra del Peloponeso* fuese considerada, no "como un ensayo para ganar el aplauso del momento, sino como una adquisición para todos los tiempos", pues decía: "Quedaré satisfecho si la juzgan útiles los investigadores que desean un conocimiento exacto del pasado para ayudarse en la interpretación del futuro, que en el curso de lo humano ha de asemejársele, si no es que copiarlo". Con ese mismo

espíritu dijo Sir Walter Raleigh que "el fin y alcance de toda la historia es enseñarnos con el ejemplo de los tiempos pasados aquella sabiduría que pueda guiar nuestros deseos y nuestras acciones". Cada tipo de estudio tiene sus virtudes especiales; pero los más grandes pensadores occidentales estarán de acuerdo en declarar con Bacon que las "historias hacen sabio al hombre".

El dicho de que "por mucho que se eche fuera a la historia con una horquilla de pajar, siempre regresa", expresa una de las lecciones de la Historia. En Inglaterra, Cromwell y el ejército intentaron realizar un drástico rompimiento con el pasado barriendo la venerable forma del gobierno monárquico; mas con la muerte de Cromwell las formas tradicionales regresaron en oleadas, y la monarquía fue restaurada. En su gran obra *L'Europe et la Révolution Française,* Sorel traza la continuidad política francesa durante los periodos revolucionario y napoleónico con la del *Ancien Régime*. Hoy día, la falta de libertad política en la Unión Soviética, la omnipresente policía secreta y la aquiescencia general a un régimen autoritario recuerdan a la Rusia zarista. Difícilmente puede apoyarse en los hechos el rompimiento tajante entre el pasado y el futuro anunciado por algunos historiadores liberales. Un historiador inglés escribió en 1944 estas palabras: "Es probable que la renovada marcha de Rusia hacia sus seculares objetivos: un puerto en el Atlántico, en el Báltico y en los Balcanes, una salida en el Mediterráneo, en el Medio y el Lejano Oriente, ocupe importantes páginas en lo que será la historia del siglo xx".[18] Precisamente una década antes de que ocurrieran las revoluciones polaca y húngara de 1956, G. F. Kennan predijo levantamientos revolucionarios en el Imperio soviético dentro de 10 años. La base de su predicción era un conocimiento de la historia rusa y de la anatomía de los regímenes totalitarios.

La segunda cualidad digna de mencionarse en un repaso de filósofos y estadistas que hablan con una atemporalidad singular, es la suposición que la mayoría de ellos hace de que la comprensión de los fenómenos políticos, internacionales o nacionales es inseparable de una visión clara de la naturaleza humana. Esta opinión contraría a mucho del pensamiento actual. Los estudiosos de las ciencias sociales se inclinan a contestar que el hombre es un haz de impulsos

contradictorios y que debe probarse y analizarse su conducta en forma experimental antes de poder decir algo. Al universitario le parecen unidades de estudio más manejables las instituciones y los procedimientos políticos. Y, sin embargo, la pregunta con que Reinhold Niebuhr inició las Conferencias Gifford en la primavera de 1939 nos persigue: "El hombre ha sido siempre el problema más irritante del hombre. ¿Qué pensará de sí mismo?".[19] Éste es el punto de partida de todos los filósofos serios. Cuando Alexander Hamilton buscaba la causa del conflicto entre los estados, llegó a esta conclusión: "El presumir una falta de motivos para semejantes contiendas sería tanto como olvidar que los hombres son ambiciosos, vengativos y rapaces".[20] Otros filósofos, que suponen al hombre inclinado por naturaleza a ser virtuoso y deseoso de cooperar, creen que de otro molde se ha vaciado el sistema internacional. Aun los escritores que proclaman carecer de prejuicios sobre el hombre llevan una carga más pesada de presunciones de la que suponen; y el problema más grave surge de teorías acerca del mundo que se basan en una concepción disfrazada del hombre, y que por eso jamás se examina.

Una tercera condición de las teorías de los filósofos-profetas procede de su actitud hacia el progreso humano. Una opinión es la concepción de la Ilustración: la historia del hombre es esencialmente una espiral ascendente, en la que cada generación se hace más sabia, mejor y más próspera que la anterior. Los cristianos milenarios, los liberales y los marxistas liberales abogan por otra: para todos ellos es un artículo de fe que el hombre es perverso y depravado, pero que aguarda un suceso decisivo que traiga consigo "un cielo y una tierra nuevos". Los hombres han sido antes egoístas, rapaces y malvados; pero en un abrir y cerrar de ojos quedarán transfigurados de hombres mortales en miembros de una sociedad sin clases… ¡vaya progreso!

Pero todavía predomina más la teoría del progreso que contempla al hombre transformándose gracias a instituciones más novedosas y cuerdas. Adolf Harnack declara en *Essays on the Social Gospel:* "Es imposible ya la regresión, y que se avergüencen quienes la deseen".[21] La perniciosidad de este credo es menos obvia que la de otros credos deterministas; pero es tan engañoso porque sugiere que el progreso

espera —a la vuelta de la esquina— una carta de derechos, una constitución o un tribunal de justicia. Algunos de sus campeones norteamericanos presentaron a las Naciones Unidas como una organización que barrería con las alianzas, el equilibrio del poder y las amargas rivalidades entre los estados; en otras palabras, que esta novel institución crearía de la noche a la mañana una nueva conducta internacional. ¿Hasta dónde fueron profetas estos discípulos del progreso? Los despachos y encabezados de los periódicos dan la respuesta: la NATO, la SEATO, la Doctrina Eisenhower, el Pacto de Bagdad, el Pacto de Varsovia, el bloque Árabe-Asiático y los arreglos bilaterales de seguridad entre Estados Unidos y más de 40 países.

Debe uno apresurarse a añadir que el repudio de esas inmoderadas ideas de progreso no significa una negación del progreso como tal. Lo que está en tela de juicio es el progreso concebido como perfectibilidad. La historia testimonia avances humanos importantes, a los cuales, sin embargo, desfiguran las retiradas y regresiones. Por añadidura, resulta más frecuente que el progreso sea un paso a medias, un avance parcial que se acepta cuando la meta final está fuera del alcance. Ésta es una verdad que los hombres prudentes advierten, y con percibirla contribuyen al progreso.

En fin, las filosofías perdurables de la política internacional se apoyan en un concepto viable y realizable de la política. Ésta hace pasar al estadista por la prueba más rigurosa del escenario internacional; es ella la que exige un análisis y una generalización con sentido. Sin embargo, lo mismo en el escenario internacional que en el nacional, la política es objeto de calumnias, desprecios y ultrajes. Muchos de nuestros líderes no desean tanto comprender la política cuanto eliminarla. Un presidente norteamericano proclama que la política es algo que no le interesa mucho, y otros contrastan los elevados principios del estadista con la baja estrategia del político. El profesor Cari Becker hace notar que "el término 'política' ha adquirido un cierto significado desabrido cuando decimos 'juego político', o 'se trata sólo de política'. En las relaciones internacionales, el 'juego político', a veces llamado 'el juego diplomático', se ha transformado últimamente en algo más desagradable y hasta siniestro, al ser llamado 'política de poder'".[22] Sin embargo, si la política es algo, ese

algo es transacción, acomodamiento de intereses divergentes y reconciliación de pretensiones morales rivales. La política exige mayor vigor moral si los hombres han de mantenerse en el inseguro terreno en el que actuar puede ser obrar injustificadamente, en el que hay pocos o ningún absoluto, y en el que, desgraciadamente, sólo el éxito tiene la razón. Henry Ward Beecher hizo observar que la historia se apresura a recoger, no lo que de meritorio hace el hombre, sino lo que hace con éxito. El triunfo en política, como en los negocios, depende de la comprensión de sus principios o "leyes", comprensión que han alcanzado los hombres cuyas predicciones suenan a ciertas; la falta de comprensión es la causa del fracaso de aquellos cuyas palabras son hoy día una necedad.

Los filósofos

Si fuera verdad que la palabra de algún mal escritor académico se encuentra en el fondo de esa política que acaba por forjarse en el foro público, no tengo por qué excusarme de estudiar la visión o el enfoque de los filósofos. Con frecuencia se acusa a los eruditos de vivir en torres de marfil y de divorciarse de las realidades que los rodean. Bacon dijo en su *On the Advancement of Learning:* "Los filósofos hacen leyes imaginarias para naciones imaginarias, y sus discursos son como estrellas que alumbran poco por estar muy altas". Sin embargo, el académico de las universidades y colegios norteamericanos ha demostrado ser capaz de desenvolverse quizá más todavía que el hombre público. El profesor Bernard Brodie ha escrito: "Los estudiosos de la ciencia política han aprendido mucho en los últimos 15 o 20 años... Hitler y la guerra que nos trajo fueron una gran influencia educativa en cuanto a los temas de la política y el uso del poder".

La trayectoria intelectual de los eruditos y filósofos norteamericanos del siglo xx debe trazarse a lo largo de cuatro caminos relativamente distintivos. Durante una fase, antes y durante la Primera Guerra Mundial, los historiadores diplomáticos disfrutaban casi de un monopolio virtual. En lo que más descolló esta época fue en la gran

exactitud histórica y la devota dedicación a los cánones de la historiografía. Los historiadores consideraron como su primer deber abjurar de toda tentación a generalizar sus observaciones tajante e incondicionadamente. Su único anhelo era presentar un relato con todos sus detalles, y, a la vez, con sencillez esencial. Este enfoque riguroso, objetivo y carente de un espíritu generalizador, se hizo a costa de renunciar a todo cuanto significara una teoría de las relaciones internacionales. Más aún, se le criticó que no daba a la opinión pública hitos para el entendimiento y la acción.

En consecuencia, durante la tregua entre las dos guerras, surgió una preocupación avasalladora por descubrir los medios de estudiar el presente inmediato. En lugar de las despreocupadas y muy especializadas técnicas de la historia diplomática, nació lo que se ha llamado el enfoque de los acontecimientos del día. *The New York Times* fue la "biblia" para estudiar las relaciones internacionales, y la función del maestro, la de interpretar y explicar la importancia inmediata de los acontecimientos del día. Este enfoque trajo consigo una racha de interés popular que resultó, empero, prematuro, ya que descansaba en cimientos débiles e inestables. En efecto, esta versión del saber colocaba al maestro en el papel de un pontífice e hizo de los especialistas apenas algo más que abogados defensores. Esto dio por resultado que el campo que pudiera haberse explotado a base de los estudios anteriores de la historia diplomática quedara sin tocar en gran parte, y que el estudio del presente se hiciera sin la ayuda de los principios ordenadores que pudieron haberse derivado de la experiencia pasada. Cada erudito se convirtió en el portavoz de su propia marca de legislación o reforma internacional: unos discutían de memoria la disyuntiva entre el libre cambio y el proteccionismo; otros, una reforma monetaria internacional; los de más allá nuevas formas y medios de transformar la organización internacional. Pero ninguno trataba de relacionar los problemas políticos de la posguerra con las controversias de tiempos anteriores: haberlo hecho hubiera sido anticuado, y habría demostrado que el erudito no se ceñía a su época.

Aun líderes universitarios como el presidente Woodrow Wilson, prorrumpían en invectivas contra la idea de usar los estudios sobre el

Congreso de Viena como antecedente de la Conferencia de Paz de París, según lo proponían los británicos. Se declaró fuera de orden la luz que Tayllerand o Metternich hubieran podido arrojar sobre la política exterior. El enfoque se convirtió apenas en algo más que un ejercicio diario al proponer y descartar cada grande o pequeño problema mundial según se presentaba. Además, la falta de un cimiento metodológico para estudiar esos sucesos condujo a una gran concepción estrafalaria de lo que los estudios internacionales debían comprender. Todo lo extraño era pertinente, y en vano buscaba uno el principio ordenador.

Si alguna filosofía dominante dio durante esos años algún contenido al enfoque de los sucesos del día, así como sentido y propósito a la investigación, fueron el derecho y la organización internacionales. Este enfoque, que se inicia poco después de la Primera Guerra Mundial, ofreció a sus discípulos dos metas. Los estudiantes iban a buscar los fines y los objetivos hacia los cuales tendería la sociedad internacional, y, entonces, debían trabajar fielmente para alcanzarlos. No sin razón, la primera cátedra de política internacional, en la Universidad de Gales, se definió como "el estudio de esos problemas conexos del derecho y… la ética que surgieron del proyecto de la Sociedad de Naciones". Valiéndose del catequismo de las ideas y de una información acerca de la Sociedad, los estudiosos internacionales harían una acción educativa y transformadora. Los críticos habrían de decir sobre esta manera de pensar que en ningún otro campo los estudiosos se habían dejado cautivar hasta ese grado de emoción y de esperanzado pensamiento. Otra tendencia, que había comenzado a asomarse en los años inmediatamente anteriores a la Segunda Guerra Mundial, se hizo prominente al concluir ésta. El estudio de la política internacional reemplazó el estudio de la organización internacional como el eje de las relaciones internacionales. Se enfocaron los problemas mundiales recurrentes, no con la mira de elogiarlos o condenarlos, sino de comprenderlos. El profesor Grayson Kirk, presidente de la Columbia University, dijo en un estudio publicado en 1947 bajo el patrocinio del Council on Foreign Relations, que en casi todo el país la política internacional era ya el campo central de estudio. Los estudiosos, en lugar de examinar la estructura y

organización de la sociedad internacional, volvían su atención hacia las fuerzas y tendencias subyacentes que moldeaban y daban forma a la conducta de los estados. La intención era estudiar la política internacional de la misma forma en que la política interna lo había hecho durante casi una generación. Del mismo modo que los estudiosos del gobierno y de la política de Estados Unidos habían avanzado del examen de la Constitución y de los estatutos fundamentales a la política práctica y los grupos de presión, los estudios internacionales empezaron a preocuparse acerca de las tendencias ocultas de la política internacional de los diferentes estados y de las formas y técnicas mediante las cuales la política nacional de cada estado podía llegar a una transacción y un ajuste en el plano internacional. En lugar de principiar con la sociedad internacional, el nuevo sentido de investigación subrayaba el estudio de las metas y propósitos nacionales como un punto de partida lógico. Así como nadie imaginaría siquiera por un momento que la política en el escenario interior sea un dato fijo, sino que ha de buscarse en el acomodo de la pretensión encontrada de los partidos políticos y de los grupos de presión; la política internacional, digamos dentro de las Naciones Unidas, vino a ser estudiada como la resultante de presiones y pretensiones de las naciones en el escenario internacional. Puede definirse brevemente la política internacional como el estudio de las rivalidades entre los estados, y de las condiciones e instituciones que suavizan o exacerban esas relaciones.

Este enfoque de las relaciones internacionales no es producto de una sola cabeza, ni siquiera de una escuela comparable, por ejemplo, a la vienesa de la teoría psicoanalítica. No está ningún Freud al centro, rodeado de críticos, intérpretes, glosadores y revisores. Las publicaciones como *The American Political Science Review, World Politics* y *The Review of Politics* han dado ocasión a que surjan especialistas, pero los mejores escritores aparecen dispersos en publicaciones políticas y religiosas, populares y eruditas. Ha de admitirse el riesgo de reclamar para determinados estudiosos una contribución especial y de excluir a otros que pueden ser igualmente creadores y reflexivos. Sin embargo, debe decirse que unos cuantos han desempeñado un papel decisivo, aun cuando quizá no tanto como Keynes en la economía o Clausewitz

en la estrategia militar. Sus antecedentes sorprenden por sus diferencias. Reinhold Niebuhr es teólogo; otro, Nicholas J. Spykman, un sabio que trabajó en esa oscura área donde las consideraciones geográficas y la política exterior chocan; y el último, un teórico de la política, Hans J. Morgenthau. El lazo que ata a este grupo es la preocupación por un estudio que incluya la teoría y la práctica de la política internacional. Por supuesto que otros se han preocupado por la metodología o por los problemas concretos en este campo. Unos cuantos pontífices y hombres experimentados, a los cuales me referiré después, se las han entendido con las cuestiones fundamentales. Sin embargo, el pequeño grupo que hemos singularizado se distingue por su atención al problema superior de preparar un marco general dentro del cual se enfoquen los problemas contemporáneos. Cada uno de sus miembros ha rechazado las comodidades y tentaciones seductoras de una sabiduría que se divorcia de los ásperos y tenaces problemas a los que se enfrentan quienes trazan las líneas de una acción política. Por ejemplo, puede decirse lo que estos hombres creen o han creído acerca de la Guerra Fría, de los objetivos soviéticos o de la organización internacional. Es sorprendente que muchos de sus contemporáneos se mantengan curiosamente callados respecto de los problemas actuales; quizá se deba esto a una reacción a la reiteración inconsiderada con que antes se insistió en los sucesos del día, o, más posiblemente, a que la metodología abstracta resulta menos controvertible en esta época de conformidad.

El diplomático e historiador George F. Kennan ha llamado a Reinhold Niebuhr “el padre de todos nosotros”. Los escritos de más de 40 años de este notable teólogo suman más de 1 500 artículos y reseñas de libros, y 16 volúmenes de importancia. En un campo que él llama de esparcimiento, ha editado un torrente de comentarios sobre los problemas sociales y políticos contemporáneos. El filósofo político John H. Hallowell, de la Universidad de Duke, capta superiormente la cualidad esencial de la contribución de Niebuhr en las siguientes palabras: “Porque ‘suenan a verdad’, los análisis del doctor Niebuhr producen el impacto que ha hecho en las mentes modernas... Nos atraen porque confirman lo que la historia y nuestra

experiencia personal confirman. Hace explícito lo que hasta entonces habíamos sido incapaces de articular, pero que sentíamos ser la verdad". Niebuhr nos refiere que el desenvolvimiento gradual de sus ideas ocurrió, no tanto gracias al estudio, sino a la presión de los acontecimientos mundiales. Así como las hipótesis del hombre de ciencia se ajustan a los descubrimientos de la experiencia, los conceptos e ideas de Niebuhr han ido en consonancia con las lecciones de la historia contemporánea. *Moral Man and Immoral Society,* escrito al principiar la década de los treinta, significa una admisión del hecho y la experiencia, que lo obliga a abandonar el absolutismo cristiano. Nos cuenta que antes de la Primera Guerra Mundial era "un joven que pretendía ser un optimista sin caer en el sentimentalismo"; al concluir ésta y revelarse toda su tragedia, "me había convertido en un realista esforzado en salvarse del escepticismo". La verdad es que, por encima y más allá de su cautivadora habilidad para corregir su opinión a la vista de los acontecimientos, percibió con mucha anticipación la contienda entre las filosofías del realismo y el idealismo, así como los peligros y excesos de los dos puntos de vista.

Quizá la contribución más importante de Niebuhr a la sustancia de la política internacional sean sus atrevidos, impertérritos ataques a las ilusiones más extendidas, como el concepto erróneo de que las instituciones transformarían la sociedad internacional. En el informe de la Comisión Consultora de Relaciones Exteriores del Consejo de Investigación de Ciencias Sociales, el profesor Shotwell habla así: "surgen nuevas formas que... modificarán todas las relaciones de las naciones civilizadas". Otros vieron el milenio en la firma del Pacto de París de 1928, donde se renuncia a la guerra. Aun cuando el idealismo de Niebuhr culminó entre 1928 y 1935, idealismo cuya rápida declinación inició la Guerra de Etiopía, desde julio de 1929, cuando el Pacto de París entró en vigor, observó que dos de sus signatarios estaban violando sus principios: China se había apoderado del Ferrocarril Oriental Chino, cosa que precipitó el ataque de las fuerzas soviéticas. Niebuhr ha luchado tenazmente por rectificar los errores resultantes de confundir las proclamas con la política, los procedimientos con la política, la forma con las funciones y las

promesas con la práctica.
Desde un principio declaró la guerra a la más funesta de todas las ilusiones, la visión liberal del poder, de acuerdo con la cual el poder o la fuerza era un arcaísmo, el último vestigio de la barbárica era feudal preindustrial. Hasta una inteligencia tan supremamente dotada —como la del presidente Woodrow Wilson— anhelaba la desaparición del poder de la escena internacional. No así Niebuhr, que se dedicó a observar como plano de nivel de la política la existencia del poder y sus conflictos, sus fuentes y modos de expresión, y los métodos por medio de los cuales podría hacérseles concordar con las exigencias del orden. Encontró que en la funesta concesión que la ética hace a la política, la coerción es un instrumento necesario de cohesión social, ya sea la coerción de las protestas de Gandhi contra la violencia en su marcha hacia el mar (para extraer la sal del océano y contrarrestar así las injusticias del impuesto sobre la sal), o la coerción en la violencia de la guerra entre patronos y obreros durante las primeras décadas de este siglo. Además, descubrió que el poder nunca se contiene sólo por un acto voluntario de quienes lo detentan, sino creando frente a él otro que lo contrarreste. El reinado de la política es una zona crepuscular donde la ética y el poder se encuentran, y es en esta angustiada región en la que Niebuhr ha hecho sus embestidas más a fondo. Nadie puede escribir sobre estos problemas sin reconocer una deuda inmensa a esta mente privilegiada. Ocurre que los problemas más arduos a los que él y sus sucesores se enfrentan, surgen en la política internacional.
Nicholas J. Spykman, profesor de relaciones internacionales en la Universidad de Yale, contribuyó tanto como cualquier otro estudioso de su generación a cimentar el pensamiento internacional en las realidades políticas. Llamó geopolítica a su enfoque, y escribió: "El hecho de que algunos escritores hayan desvirtuado el término *geopolítica*, no basta para condenar su método y contenido. Es, en realidad, un nombre adecuado a un tipo de análisis y un conjunto de datos que resultan indispensables para llegar a decisiones inteligentes en determinados aspectos de la política exterior".[23] Se sintió obligado a separarse de Haushofer y sus partidarios, puesto que la defensa de una política no es un empeño científico, y fue aquí donde la escuela

alemana se perdió.

Spykman vio en la geografía el factor primero que condiciona la política exterior, pero advirtió que ella no podía explicar todo, desde la cuarta sinfonía hasta la cuarta dimensión. El problema de la seguridad de un estado lo define su situación en el mundo y las relaciones que guarda con otros centros de poder, y, para asegurar su posición, una nación tenía que hacer "de la conservación y mejoramiento de su situación de poder... su primer objetivo". La sinceridad de Spykman fue tachada de "exceso de escepticismo" y de obsesión con la *realpolitik*; pero contestó: "... el poder tiene mala fama y suele condenarse su uso...", añadiendo: "... existe una tendencia, sobre todo entre determinados liberales y muchos de los que se llaman a sí mismos idealistas, a creer que no hay que hablar del poder en el mundo internacional, excepto para desaprobarlo moralmente". Sin embargo, concluye: "Los ideales y las visiones políticos que no se apoyan en la fuerza, parecen ayudar poco a sobrevivir".[24]

La obra más importante de Spykman fue *American Strategy in World Politics,* publicada en 1942. No existe quizá en la literatura de la política internacional otra en que se presenten con mayor sistema los argumentos en favor del "aislamientismo" y del internacionalismo. Spykman advirtió que los ingredientes de estas dos ideas políticas tenían una profundidad y una persistencia mayor de lo que en general se había supuesto, sobre todo entre quienes creían que era más bien fácil inculcarle al pueblo norteamericano un sentido internacionalista. Señaló, por ejemplo, que la tesis del aislamiento tenía aspectos emocionales y estratégicos. Emocionalmente, conmovía al pueblo y a las familias que, como emigrantes, habían vuelto la espalda a Europa y querían olvidar el Viejo Mundo. Ahora que las guerras y conflictos del resto del mundo habían llegado a su patria, se refugiaban en la doctrina consoladora de que ya no tenían por qué preocuparse de Europa. Eran, además, herederos de la regla de conducta que por cerca de dos siglos se había afirmado como única política exterior norteamericana viable. Cuando al principiar el siglo XIX la Gran Bretaña solicitó del Nuevo Mundo que interviniera para rehacer el equilibrio de poder en Europa, cuando otra vez se solicitó de Estados Unidos que participara en las dos conferencias de

Marruecos y en la de Berlín, y una vez más en el debate acerca de la Sociedad de Naciones, surgió la controversia sobre si el orden y el equilibrio de Europa y Asia eran un interés vital de Estados Unidos. Los partidarios del aislamiento estaban dispuestos a ampliar su concepto de una zona de defensa del territorio nacional hasta el litoral del Caribe, y aun a todo el hemisferio Occidental. Pero flotan aún en el día de hoy los vestigios de la psicología de la Fortaleza Norteamericana, como lo demuestran ciertas actitudes respecto a la crisis en Europa. La virtud y el equilibrio del enfoque de Sypkman reside en su comprensión de que el fondo intelectual en que descansa un gran "bloque" del pensamiento internacionalista, no era mejor que el de la tesis del aislamiento. Sostuvo que en crisis sucesivas, los internacionalistas más acérrimos "han sido aquellos que se inspiran en consideraciones idealistas. Algunos favorecían la participación porque eran pro-británicos; otros, porque en un periodo de guerra ideológica, los norteamericanos tenían la obligación moral de apoyar al pueblo cuya estructura social y política más se asemejaba a la de ellos".[25] Pero pocos expusieron con claridad el argumento de que la primera línea defensiva de Estados Unidos reside en la conservación del equilibrio del poder en Europa y en Asia, no importa que la segunda línea caiga en el hemisferio Occidental.

Sypkman avanzó a estocadas contra una verdadera hueste de doctrinas populares. En 1942 sostenía: "El nuevo orden no diferirá en lo fundamental del antiguo, y la sociedad internacional seguirá funcionando dentro de los mismos módulos de poder. Será un mundo de política basada en la fuerza". Hizo esta advertencia a una nación ansiosa de librarse de la angustia de la política exterior: "Un equilibrio de fuerzas inherentemente inestables, siempre reemplazadas, siempre cambiantes, no es, en verdad, el módulo ideal de poder de la sociedad internacional. Si bien podemos deplorar sus defectos, acertaremos en recordar que es un elemento indispensable en un orden internacional que se funda en estados independientes". Y al examinar la seguridad colectiva, acerca de la cual surgen normalmente asuntos como la definición de agresión, una fuerza policíaca mundial y posiblemente un gobierno mundial, enunció un

principio más fundamental: “cuando... las presiones dejan de ser iguales, las fronteras se mueven. El problema de la seguridad colectiva es el problema de igualar esas presiones; y si no se resuelve, el fenómeno de la expansión, como tal, seguirá presentándose”. En presencia de todo lo que se habla acerca de un bravo mundo nuevo, advirtió: “La Historia es testigo de la constante reaparición de esas formas expansivas y de los módulos de conflicto, siempre recurrentes, que de ellas resultan, y no parece haber razón para suponer o esperar que esas pautas de conducta de los estados cambien o desaparezcan súbitamente”. Sin embargo, esto no significa por necesidad que la política exterior de Estados Unidos tenga que ser esclava del pasado: “El criterio de una política sensata es a inconformidad con el pasado, pero, al mismo tiempo, a su viabilidad práctica actual. La guía para un programa de acción ha de ser, no la experiencia de casos selectos, sino la experiencia histórica general de Estados Unidos”.[26]

Vale la pena aludir a todo esto, al menos por dos razones. Primera, el nuevo enfoque de las relaciones internacionales, fundado en la experiencia general de los estados, es el que se acepta hoy día con mayor generalidad en el estudio de la política internacional. Más importante parece todavía que esas bases, en las cuales se apoya el pensamiento de Spykman, fueron las que le permitieron prever el futuro. Por ejemplo, en la época de buena disposición hacia los rusos, escribió: “Un estado ruso desde los Urales hasta el Mar del Norte no puede ser una gran mejoría sobre un estado alemán desde el Mar del Norte hasta los Urales”. Más atrevida todavía fue esta afirmación, hecha durante la Segunda Guerra Mundial: “En el curso de una generación hemos acudido dos veces en ayuda de la Gran Bretaña para que esa pequeña isla, apenas separada de la costa, no tuviera que hacer frente a un solo estado gigantesco que dominara la costa opuesta del continente. Si se ha de conservar el futuro equilibrio del poder en el Extremo Oriente... Estados Unidos tendrá que adoptar una política protectora semejante con Japón”. Y en medio de una era de cálidas relaciones chino-americanas, él vio en una China de 450 millones de gentes, moderna, vivificada y militarizada, “una amenaza no sólo para Japón, sino también para las potencias occidentales...”. Tampoco consoló a quienes deseaban la destrucción total del poder

alemán, deseo que hemos acabado por lamentar. En una aseveración —calificada por un crítico de la conclusión imaginable más sorprendente— Spykman insistió: "Es indudable que el actual esfuerzo militar se endereza a destruir a Hitler y al Partido Nacionalsocialista, pero esto no supone por necesidad que busque la destrucción de Alemania como potencia militar".[27] Y coloca estas predicciones dentro de un marco nacional al agregar que el encanto de la política del poder radica en que uno no necesita hastiarse de sus amigos. Por lo tanto, en Spykman se encuentra por lo menos un toque de esa cualidad de profesía política que se hermana con las de otros de la civilización occidental que vieron el futuro a la luz de una concepción más general acerca del hombre y la política.

Para terminar, acudimos a otro erudito que, en el más liberal sentido intelectual, contribuyó a la cimentación de la política internacional, a Hans J. Morgenthau, director del Centro de Estudios de la Política Exterior Norteamericana de la Universidad de Chicago. Como pertenece a una generación posterior a los que he mencionado antes, es más difícil apreciar su contribución, además de hallarnos demasiado próximos a su obra para hacerle justicia. Pocos, o ninguno de sus contemporáneos, han elaborado su filosofía con igual fuerza, derechura y claridad. Morgenthau se da cuenta cabal del dilema moral al que se enfrenta el estudioso de los problemas sociales por ser al mismo tiempo juez y parte en la escena social. Al pasar por esa experiencia, Morgenthau ha demostrado un valor moral sin rival. Ha eludido la tendencia popular, la solución fácil, la inocua banalidad. Si hemos de citar al decano de Harvard, McGeorge Bundy, Morgenthau "admite a todos los que llegan" en un debate continuo sobre la naturaleza del hombre, de la política y de los principios de la política exterior. Por el valor y la claridad que distinguen su obra, quienes rebaten sus opiniones han podido volver a percibir los puntos que deseaban discutir con él. La verdad es que mucha de la literatura sobre política internacional de los últimos años es diálogo, explícito o no, entre "Morgenthau y sus críticos", como se llamó un debate habido en 1955 durante la reunión anual de la Asociación Norteamericana de Ciencias Políticas.

Puede ser útil el revisar rápidamente los rasgos más salientes de su

filosofía. El primer documento importante en que expresó ésta es *Scientific Man* versus *Power Politics* (1946). Se han publicado otros estudios sobre el tema de la "ciencia no puede salvarnos", pero pocos, o ninguno, han afianzado con tanto éxito el importante problema de la existencia social del hombre. Por un lado, Mórgenthau objeta la opinión dominante de que puede estudiarse la conducta política por la simple adopción de los métodos empleados en las ciencias naturales. Revisa el método científico y demuestra que la concepción de la ciencia a la que las ciencias sociales tratan de imitar, la repudian los científicos actuales, porque la ciencia moderna tal como la consideran hombres como Eddington y Jeans, es una ciencia indeterminada que considera las contingencias y accidentes del mundo natural. Por lo tanto, el que se imponga a las incertidumbres de la política un mundo racional y predecible, es tan dudoso en el campo social como la premisa paralela lo es en el físico.

Por otro lado, Morgenthau postula una sociología de la política en que se rebaten y se descartan los absolutos morales, y las soluciones avasalladoras. Los hombres que se meten en la política buscan el poder y antagonizan con otros empeñados en la misma tarea. Utilizan justificaciones morales para velar por sus aspiraciones, y así sublimar y avivar la lucha. Las instituciones constitucionales y ciertas normas de general aceptación limitan los conflictos internos o nacionales; y quienes fracasan hoy, pueden tener éxito mañana. En la sociedad internacional son mayores la incertidumbre, el desorden y el conflicto irrestricto. En los tiempos anteriores a la Segunda Guerra Mundial, naciones como Checoslovaquia, Etiopía o Francia, tenían poca seguridad de que sus intereses fueran protegidos y conservados; en el día de hoy, Egipto e Israel, y hasta Gran Bretaña y Francia, están frente al mismo problema. En consecuencia, la brutalidad y las rivalidades de las naciones egoístas —egoístas porque su supervivencia peligra— confunden a los racionalistas y reformadores que se empeñan en eliminar las rivalidades de poder entre los estados por medio del libre cambio universal, las sanciones internacionales y el desarme mundial.

Si *Scientific Man* ofreció un plano para levantar una teoría sistemática de la política mundial, entonces *Politics among Nations* (1948) nos dió

el edificio completo. Este libro fue el resultado de 20 años de reflexión y estudio; según palabras del autor, emprendió un ataque frontal contra "la forma en que la falsa concepción de la política exterior, aplicada por las democracias occidentales, conducía inevitablemente a la amenaza y a la realidad del totalitarismo y la guerra".[28] El libro quería postular sobre todo la forma en que lo hizo la segunda y la tercera ediciones (1954, 1960), una teoría realista de la política internacional. Intenta proporcionar al estudioso de la ciencia política un punto focal que diferencie sus investigaciones de las del economista, del abogado o del moralista. Se propusieron al estudiante de la política internacional como conceptos ordenadores el *inter*és y el *poder*. Como ejemplo del enfoque peculiar de este tratamiento, Morgenthau cita este hecho histórico:

> La Unión Soviética atacó en 1939 a Finlandia. Esta conducta obligó a Francia y a la Gran Bretaña a enfrentarse con dos problemas: uno legal y otro político. ¿Violaba esa acción el Pacto de la Sociedad de Naciones, y si lo violaba, cuáles eran las medidas que Francia y Gran Bretaña podían tomar para contrarrestarla? La cuestión legal podía fácilmente ser contestada por la afirmativa, pues era evidente que la Unión Soviética había hecho lo que el Pacto prohibía. La respuesta a la cuestión política dependía, primero, de la forma en que la acción de Rusia había afectado los intereses de Francia y de la Gran Bretaña; segundo, de la distribución de poder existente entre Francia y Gran Bretaña, por un lado, y entre la Unión Soviética y otras naciones potencialmente hostiles, sobre todo Alemania, por el otro; y tercero, de la influencia que las medidas para contrarrestar la acción pudieran tener sobre los intereses de Francia y Gran Bretaña y la futura distribución del poder. Francia y Gran Bretaña, como los miembros salientes de la Sociedad de Naciones, se encargaron de que la Unión Soviética fuera expulsada de ella, y lo único que les impidió unirse a Finlandia en la guerra contra la Unión Soviética fue la negativa de Suecia a permitir que sus tropas pasaran por territorio sueco al dirigirse a Finlandia. Si esta negativa no las hubiera salvado, Francia y Gran Bretaña se hubieran visto al poco en guerra con la Unión Soviética y Alemania al mismo tiempo.[29]

El legalista, frente a este problema, subordina otras consideraciones al derecho. El estudioso de la ciencia política —preocupado con otra norma de conducta— tiene que subordinar todos los aspectos a la conveniencia y al poder. Ni aquél ni éste suponen que la suya es la única verdad; pero cada uno de ellos trata de comprender un asunto ordenándolo en la forma que le parece más pertinente. Ese ejemplo

va muy lejos en cuanto a proporcionar el patrón intelectual más apropiado para enfocar el semianárquico orden internacional.
Morgenthau trata de aplicar este concepto general de las relaciones internacionales a la política exterior norteamericana. Su libro *In Defense of the National Interest* (1950) es un ensayo para demostrar que toda política exterior feliz debe fundarse en el concepto racional de la conveniencia nacional. Los escritos de Morgenthau sobre política exterior están diseminados en las publicaciones de la última década, de modo que el interesado en ver cómo aplica su teoría en la práctica tiene que consultar un buen número de fuentes.[30]

Los pontífices

Los universitarios no fueron los únicos que transformaron el pensamiento norteamericano en cuanto a la política exterior. Hay que conceder a los pontífices y a los periodistas, por lo menos, un reconocimiento y una responsabilidad iguales. Los universitarios analizan, sintetizan y sistematizan los hábitos y las ideas de su oficio para crear sistemas coherentes, llámense leyes de la economía política o principios de la política. Los periodistas, con muy escasas excepciones, están demasiado ocupados para formular sus convicciones, pero a veces poseen lo que Lord Bryce llamaba "el arte de cogerlas al vuelo", o "la maña de sacar ventaja" de pequeños indicios, como "el marino viejo descubre, antes que el hombre de tierra, las señales de una tormenta".[31] Y un hombre extraordinario puede acomodar esas impresiones inquisitivas en un cuadro más general.
Como es de suponer, entre los observadores contemporáneos más destacados se cuenta Walter Lippman, quien durante casi toda la primera mitad del siglo xx ha sido la conciencia intelectual de quienes trazan la política norteamericana, acusándolos en cuanto se apartan de los principios elementales de la política exterior. Ayudante del secretario de Guerra Newton D. Baker, y secretario de investigación que redactó e interpretó los Catorce Puntos de Wilson, consejero frecuente de presidentes y diplomáticos, Lippman ha

tenido una carrera intelectual larga, rica y variada. Durante la Primera Guerra Mundial escribió protestando contra la ingenuidad de los programas de paz de Inglaterra y Estados Unidos: los creía hijos de la desesperación y la angustia, y víctimas de la ilusión de que la solución a los problemas de Europa podía encontrarse postulando simplemente lo contrario a las fuerzas que despedazaban a la sociedad.

Lippman, sobre todo en sus primeros escritos, titubeaba más que los filósofos antes mencionados al generalizar acerca de la naturaleza humana. Se daba cuenta de que al soldado en guerra se le exige todo, hasta la vida, a cambio de pagársele tan sólo un dólar diario. No hay quien se imagine que pudiera ser mejor soldado gracias a estímulos económicos. Aquí desaparece el motivo económico como factor de la naturaleza humana. Pero existe también el negociante, que pesca un contrato en tiempos de guerra y recibe una muy hermosa ganancia, bien superior a sus costos. Pocos se atreverían a sostener que su producción de municiones sería igual si se le restara el incentivo económico. El código patriótico supone una naturaleza humana, y el código mercantil otra. Según palabras de Lippman: "Ésta es una de las razones por las cuales resulta peligroso generalizar acerca de la naturaleza humana. Un padre amante puede ser un patrón áspero, un ardiente reformador municipal y un rapaz patriotero en el extranjero. Su vida de familia, su carrera de negociante, su política interior y la exterior descansan en diferentes versiones de lo que son los otros y de cómo debe él actuar".[32]

Faltaba que Lippman demostrara en sus escritos posteriores que, a despecho de la inmensa variedad de códigos de conducta y comportamiento que esas acciones evocaban, existían, sin embargo, algunos impulsos comunes, tales como la ambición del poder y el agradecimiento, que les daban sentido. Sin embargo, su penetración en la naturaleza humana, si bien sugestiva, no era convincente, porque este campo tan vasto cae más bien en el dominio del filósofo político. Lippman no ha desarrollado un pensamiento sistemático y comprensivo; no ha hecho sino abrir unos cuantos surcos, pero han sido anchos y profundos. Uno de ellos se presenta en el terreno de la diplomacia, su naturaleza, sus exigencias, sus reglas y problemas.

Algunos críticos atribuyen a Lippman un concepto demasiado estrafalario de la función y las posibilidades de la diplomacia; lo tachan de parcial en favor de la negociación como alternativa de la guerra. Sin embargo, en una cultura constantemente tentada a emplear casi cualquiera otro recurso en vez de la negociación, Lippman reconocería sin duda que ésta ha resistido en gran medida la prueba del tiempo. Los norteamericanos, más que otros grupos nacionales, han visto con ojo avinagrado la tradición diplomática. Lippman, tal vez más que ningún otro filósofo o pontífice, se ha opuesto a la tendencia dominante. De su pluma han fluido constantemente ideas sobre la diplomacia saturadas por la experiencia y maduradas por el tiempo. A principios de 1915 escribió: "Todo este asunto de hacer trampas para lograr una posición parece tan tonto a primera vista, que muchos liberales consideran la diplomacia como un híbrido de conspiración siniestra y vacua etiqueta". Sin embargo, los liberales olvidan que son reales las cosas que le van a uno en la diplomacia, sean bases estratégicas, aliados de confianza o influencia en áreas emergentes. Lo que convierte un territorio en problema diplomático es la combinación de recursos naturales, bajos salarios, mercados, desamparo y gobierno corrompido e inepto. Otras naciones pelearán por él y tratarán de organizarlo para el futuro. En 1945, el problema no era ya luchar por dominar las áreas subdesarrolladas, sino asociarse a las nuevas nacionalidades. Al repasar los problemas que han plagado el mundo sitiado de la posguerra, sorprende la incidencia de ellos en áreas poco desarrolladas: Corea, Indochina, Siria, Egipto, Indonesia e Irán.

Lippman está convencido de que la negociación es la esencia de la diplomacia, y que la tragedia de nuestro tiempo es la conjura de una multitud de fuerzas que hacen las negociaciones infinitamente más difíciles. Hoy día, todo documento o nota diplomática ha de prepararse pensando en su publicación, y el negociador debe considerar no sólo lo que él dice, sino también lo que la gente creerá que dijo y la reacción que producirá en ella esa creencia. La incertidumbre acerca del apoyo con que pueden contar, constriñe a los delegados y plenipotenciarios, y en el caso de los de Estados Unidos, se añade el hostigamiento del público. Una tara verdadera

pesa sobre los representantes de países democráticos cuando negocian con representantes que gozan de la autoridad completa de un estado totalitario.
El problema se agrava todavía más cuando una democracia sujeta deliberadamente a sus líderes, sobre todo al jefe del Poder Ejecutivo, a restricciones que los paralizan.

> Nuestra experiencia histórica en tiempos de crisis debiera habernos demostrado que esperamos que al reclutar un ejército o prepararnos para una lucha mundial, un Lincoln, un Wilson o un Franklin Roosevelt harán mejor lo que necesitábamos sin decirles cómo debían hacerlo. Preferimos "confiar en el Presidente" a convocar al Congreso en la crisis del *Lusitania*, y ha ocurrido igual siempre que la intrincada obligación de hacer la guerra o la paz ha demostrado plenamente que la flexibilidad de una cabeza es superior a la inercia de muchas.

Los norteamericanos jamás quisieron atribuirle a un solo hombre tanta importancia; siempre han creído que existía un control democrático de la política exterior, pero de poco tiempo a esta parte han confiado mucho en el Ejecutivo.
En 1955 no estaba muy seguro de la aceptación de sus principios. Habla de la enfermedad de los estados democráticos y hace advertencias sobre la parálisis de los gobiernos. Descubrió que uno de los orígenes del creciente desorden en la sociedad Occidental era la usurpación gradual que hacían las legislaturas de las facultades del Poder Ejecutivo. Las democracias sin directores reaccionan ante los acontecimientos, pero no los dominan, y de nada sirve "pensar mal de los políticos y hablar con aliento entrecortado de los electores. No debe circundarse con halo divino al pueblo, como antes no debieron serlo los reyes".[33] En el siglo xx ha ocurrido un desbarajuste funcional en las relaciones del pueblo con el gobierno: "El pueblo ha adquirido un poder cuyo ejercicio es incapaz de hacer, y los gobiernos a los que elige han perdido facultades que tendrán que recuperar si han de gobernar".[34] Nuestra catástrofe histórica es ésa, y quizá sea ella la causa principal de la falla alarmante de las democracias liberales para enfrentarse a las ásperas realidades de este siglo, así como de una influencia y una confianza en sí mismas en decadencia. Lippman parece en los últimos años menos optimista sobre la posibilidad de contrariar esta tendencia. Se había proclamado que el gobierno

popular era el mensajero de la paz; en vez de esto, medio mundo parece ahora negar o desesperar de la democracia. Las asambleas populares, nacionales o internacionales recorren la gama de la apatía a la pasión belicosa. A veces, parecen proféticas las palabras del *Leviathan* de Hobbes: "Porque las pasiones de los hombres, que dispersas parecen moderadas, como el calor en una brasa, juntas son como muchas brasas que se inflaman unas a otras, sobre todo cuando se inflaman unas a otras con discursos". Lippman ha recapacitado sobre estos sucesos al proponer su filosofía en más de 20 volúmenes. El autor no encuentra sino una respuesta, si bien provisional, que se basa en el aforismo de Jefferson: "El pueblo no es capaz de ejercer por sí mismo la rama del Poder Ejecutivo, aun cuando lo es para designar a la persona que ha de ejercerlo". Tomándolo como un punto de partida burdo, Lippman halla los verdaderos límites del poder del pueblo en su capacidad de otorgar o retener consentimiento: "consentimiento para lo que el gobierno le pide, le propone y hace al dirigir sus asuntos. El pueblo puede elegir el gobierno, puede cambiarlo, aprobar o desaprobar su actuación; pero no puede administrar el gobierno", y, sobre todo, las relaciones exteriores.

Yo no sé si otros prominentes escritores o pontífices, como James Reston, los hermanos Alsop, Eric Sevareid o Edward R. Murrow aceptarían esta interpretación de la organización de Estados Unidos. Sospecho que ellos conceden mayor importancia a las facultades del Congreso. Sin embargo, de una manera más general, ellos, como Lippman, han ejercido una influencia apreciable en moldear la opinión acerca de la política internacional. Reston, sin tratar de estructurar del todo una teoría, ha contribuido más a estimar las fuerzas nacionales e internacionales que determinan la política exterior. En sus despachos periodísticos se halla el esquema de una visión más amplia acerca de la naturaleza de la política mundial. Descubre las mismas aprehensiones de Lippman, Spykman o Morgenthau acerca de las declaraciones públicas como sustitutos de una política concreta, o de los debates de propaganda en lugar de las negociaciones, así como el olvido de los intereses vitales de la nación. Sea que se considere a sí mismo como un exponente del punto de

vista de la política internacional, la verdad es que ha contribuido tanto como cualquiera otro norteamericano para inducir a sus conciudadanos a pensar acerca de las realidades de la política exterior tal y como son hoy día.

Los que proyectan la política

Finalmente, al trazar la evolución del pensamiento norteamericano sobre la política exterior, no es posible pasar por alto el papel de ese notable grupo de hombres que formó el Personal de Planeación Política en sus primeros y más activos años. Creado en 1947 por el general Marshall, como primera oficina autorizada del Departamento de Estado para hacerse cargo de estudiar los problemas desde el punto de vista del interés total de Estados Unidos, ha legado un cuerpo doctrinario que fortalece la corriente principal del pensamiento académico sobre la política mundial y la amplía con nuevas dimensiones propias.

Las obras de George F. Kennan, Paul H. Nitze, Louis J. Halle, C. B. Marshall y Dorothy Fosdick, llevan consigo el prestigio y la autoridad del practicante a quien no puede hacerse a un lado fácilmente como un tejedor de teorías refugiado en el santuario del claustro académico. Las escribieron hombres y mujeres que han estado en la línea de fuego. Este grupo sintió desde el principio la necesidad de "un cuerpo doctrinario susceptible de aplicación", y trató de crear una "base teórica que afianzara el manejo de nuestras relaciones exteriores". A continuación, destacándose del trasfondo de estos principios, intentaron apreciar tanto los sucesos del día como los conceptos dominantes que habían guiado a los estadistas de las recientes décadas. Así, el Personal de Planeación Política creó un enfoque propio de las desconcertantes y tenaces complicaciones de la política exterior, basado en ciertos elementos comunes que se deslizan como hilo conductor a través de las opiniones individuales de este talentoso grupo. En mis lecturas descubrí por lo menos cuatro aspectos que llamaron mi atención.

El primer elemento común es de una naturaleza esencialmente

negativa. Descansa en la proposición de que no existen, o hay pocos absolutos en la política internacional. Lord Acton advertía ya: "Un principio absoluto es tan absurdo como el poder absoluto"; de allí su consejo: "Cuando adviertas una verdad, busca la verdad equilibradora". Su filosofía resulta singularmente apropiada a la política exterior, porque cuando nuestros diplomáticos y estadistas están tratando con un país extranjero, su papel es, cuando mucho, marginal. Pueden ayudar o animar tendencias latentes que existen en un territorio extranjero, pero llevarlas a su término toca a quienes son los responsables más cercanos de los asuntos del otro país. Por demás está decir que esto choca con ciertos sentimientos fundamentales de los norteamericanos. Es muy tentador proclamar que este acongojado mundo podría librarse de todos sus conflictos tan sólo con que los pueblos adoptaran por doquiera las instituciones políticas que han sido forjadas en el fuego de la experiencia nacional de ellos: "La tesis wilsoniana fue... que, desde el momento en que el mundo no daba ya seguridades a la democracia norteamericana, el pueblo de Estados Unidos estaba llamado a hacer una cruzada que hiciera del mundo un lugar seguro para la democracia norteamericana. Para conseguirlo, los principios de ésta debían ser hechos universales en el mundo".[35]

Pero no existe en absoluto un Estado que sea el mejor para todos los pueblos. Debemos recordar las palabras de De Tocqueville acerca de Estados Unidos, escritas en 1831: "Mientras más veo este país, tanto más me siento penetrado de esta verdad: no existe nada absoluto en el valor teórico de las instituciones políticas, y casi siempre su eficacia depende de las circunstancias originales y de condiciones sociales del pueblo al cual se aplican". Las formas en que los pueblos avanzan hacia tipos de gobierno más ilustrados constituyen el más hondo proceso de la vida nacional. Esto limita las acciones en la jurisdicción de otro estado. La creencia en la omnipotencia de Estados Unidos es apenas una muestra de la lastimosa tendencia de muchos norteamericanos a pensar en absolutos. Según las palabras de Marshall:

> Nos olvidamos de que las otras naciones no son furgones que pueda desviar de un

> lado para el otro una locomotora norteamericana; olvidamos que la sola legislación no puede asegurar el éxito del logro; olvidamos que en nuestros tiempos la victoria no es paz, sino únicamente un preventivo de la derrota, y, sobre todo, nos inclinamos a olvidar que la única certidumbre en los asuntos humanos es la incertidumbre, y que los proyectos y la política deben ser hacederos y flexibles.

Los miembros del grupo se unen para protestar por esos errores y advertir, según las palabras de Kennan: "Debemos ser jardineros y no mecánicos en el tratamiento de los asuntos mundiales".

Un segundo elemento común en los planeadores de la política es su descontento general con las ideas dominantes de la segunda y tercera décadas de este siglo y con hábitos más recientes todavía. Los dogmas dominantes de aquellos años concebían la política del poder y el equilibrio del poder como males de los cuales brotaban las guerras. Fundando sus acciones en los conceptos de los universitarios de los años treinta, los vencedores de la Segunda Guerra Mundial trataron de reemplazar el equilibrio del poder con promesas solemnes y una imponente organización política. Se sacó la conclusión de que podía dividirse a los estados en agresores y amantes de la paz, como en tiempos más recientes se ha intentado distinguir entre naciones respetuosas y naciones contraventoras de la ley. Halle ha observado mordazmente:

> Ahora nos parece extraño, aunque a nadie escapa su lógica, que Alemania, Italia y Japón hayan sido llamados los estados agresores, y que la Unión Soviética, en nuestra compañía y en la de China, fuera tenida como una de las potencias amantes de la paz. Fundándonos en esta persistente negativa a considerar el equilibrio del poder como bueno o necesario, cooperamos con la Unión Soviética para crear los "vacíos de poder" alemán y japonés a uno y otro lado de ella, de manera que mientras nosotros confiadamente desmovilizábamos nuestras fuerzas, ella procedía a extender su poder. Otra vez nos dimos cuenta de nuestro error a última hora, y hemos tratado de conducir desde entonces a nuestra civilización Occidental, en un desesperado esfuerzo, hacia la restauración del Equilibrio del Poder que acostumbrábamos vituperar.

Existieron, sin duda, algunos espíritus osados como Mahan y Spykman que trazaban nuevos senderos hacia un análisis más profundo de las fuentes de la seguridad norteamericana; pero formaban un grupito muy reducido y sus esfuerzos siguieron

prendidos en el aire de la historia: "un brote aislado de actividad intelectual contra el trasfondo de un torpor y una presunción generales del pensamiento norteamericano acerca de los asuntos exteriores".[36] Se alimentaba la ilusión de que otras gentes eran tan norteamericanas, o, más precisamente, norteamericanos a quienes les había dado por llevar barba; que los otros compartirían nuestros valores y pronto adoptarían nuestras instituciones; que unos cuantos planes precisos para el desarme universal o el repudio de la guerra conseguirían para el mundo lo que nuestras leyes fundamentales habían hecho por nosotros, y que otros reconocerían, como antes lo habíamos hecho nosotros, que podrían alcanzar la mayor parte de sus metas sin recurrir a la fuerza, y que, por lo tanto, aceptarían la congelación del *statu quo*. Supusimos que el concepto anglosajón del derecho sería tan fácil de aplicar a los estados como lo era a los individuos en nuestro país.

Los conceptos e instituciones norteamericanos eran en parte largueza de la historia, y ésta es una de las razones por las cuales los norteamericanos se inclinan tan curiosamente a creer que pueden trasplantarse con facilidad. Nosotros no lo inventamos, pues, como dice De Tocqueville, los norteamericanos "nacieron libres sin tener que hacerse libres". La nación se salvó de muchas luchas inherentes a las ideas nuevas, porque la mayor parte de nuestros principios elementales habían sido abandonados a sus propios recursos, y cuando la metrópoli intentó restablecer su papel director, las costumbres de independencia y libertad habían sido firmemente implantadas. Pocas o ninguna de las antiguas zonas coloniales cuentan hoy día con la bendición de una tradición tan rica, ni se puede señalar una organización jurídica y política que se apoye en los escritos de hombres como Locke, Rousseau y Montesquieu. ¿Es entonces extraño que algunos norteamericanos hayan juzgado mal los problemas y dificultades de crear un gobierno elegido libremente, responsable y restringido?

Un tercer lazo unió a los primeros miembros del Personal de Planeación Política: su actitud respecto al progreso. Su punto de vista es un contragolpe sin ambajes a la resonante convicción de la mayoría de los norteamericanos. Woodrow Wilson hablaba por su época

cuando proclamó que principios universales de la humanidad suplantarían a los fines egoístas nacionales. Anunció la "lenta y penosa lucha hacia adelante, hacia adelante, hacia arriba, hacia arriba, poco a poco, a lo largo de la cuesta del interminable camino". Algunos de sus herederos, menos rectos o menos escrupulosos acerca de la verdad, han echado a un lado la estorbosa noción de que el progreso ha de ser lento y penoso. El notorio fracaso de los recientes acontecimientos para concordar con esta entusiasta y pulcra teoría, parecen invitar cuando menos a un llamado a cuentas más juicioso. En todo caso, cuando la historia se aparta radicalmente de una teoría, es costumbre reformular la teoría. ¡Pero no ha sido así en este caso! Si la historia ha rehusado obstinadamente acomodarse al recto patrón del progreso, la culpa debe ser de los errores de un estadista traidor, del engaño de Yalta, Múnich o Versalles. Si no fuera por un hombre o una nación malvados, el intento de ascender proseguiría. Según los "planificadores", todos y cada uno de estos conceptos de progreso y perfectibilidad humanos descansan en cimientos movedizos y están muy lejos de la realidad.

El cuarto factor unificador compartido por la pequeña partida de practicantes teóricos es su pasión por la historia. Algo de su compulsión a ser historiadores parte de su inquietud frente a las anteriores interpretaciones. Los estudiosos y los estadistas del interregno entre las dos guerras, dieron por supuesto que la historia del mundo de Talleyrand y de Bismarck era una venerable tradición. Si por acaso recurrían a la historia, lo hacían con una tendencia a utilizarla como un marcador que registraba la curva ascendente de las instituciones y la conducta internacionales, un empleo de la historia "que soslaya y pasa por alto la mitad de los hechos y la mitad de las dificultades", provocando así que otros pongan las cosas en su lugar. La Historia es la mejor maestra, pero no se encuentran sus lecciones en la superficie. Por eso son eminentemente útiles, por ejemplo, los sondeos hechos por C. B. Marshall en los orígenes del "aislamientismo", o por Kennan acerca de los propósitos nacionales originales de Estados Unidos, o por Halle en el caso de la civilización nacional y la política exterior. El Occidente tiene una larga experiencia histórica, exige estudio y reflexión, y no se pueden

desairar las historias particulares sin un grave peligro futuro. Me ha impresionado en los escritos de estos hombres la recurrencia de este tipo de pensamiento: "Aquí, en el problema soviético, tenemos la mayor necesidad posible de una amplia perspectiva histórica".[37] Pero ésta no es historia por la historia, sino aquella otra que procede de la preocupación por los problemas de la política exterior, y de allí que tenga un enfoque peculiar, individual. Por ejemplo, un partidario de este enfoque, al escribir acerca de un estadista, no se siente obligado a contar todo cuanto le concierne: sus buenas intenciones, su cortesía, su vida social, sus antepasados y herederos, además de las consecuencias de su política y sus propósitos. Consideraría sus tendencias y estados anímicos como temas pertinentes de estudio sólo cuando afectan al manejo de su política exterior. Esto puede perturbar al historiador profesional que desearía, digamos, que todos los detalles personales e institucionales que rodean al Pacto de París fuesen expuestos; Kennan, en cambio, cree que la guía de la investigación la da la tendencia general de los estadistas norteamericanos de hacer frente a los problemas internacionales concretos con fórmulas legales.

El quinto lazo que une a esos hombres —de quienes ha dicho el exsecretario de Estado Dean Acheson que "enriquecerían incomparablemente cualquier ministerio de relaciones exteriores del mundo"— es su esfuerzo común para entenderse ellos mismos, a su país y al mundo exterior. Ven en la política exterior un asunto realista enfocado hacia la naturaleza del hombre y de la política, así como del mundo tal como lo encontramos. Según palabras de Mr. Halle:

> Debemos tener una comprensión tan sagaz de nosotros mismos como de nuestro medio ambiente. Estas exigencias no se satisfacen al mostrar el mundo exterior en su sórdida realidad, con todas sus arrugas, cicatrices y verrugas, y a nosotros en impecable mármol.[38] Las contradicciones… son inherentes a la naturaleza del hombre, ese centauro moral, mitad bestia y mitad dios, que encierra en su ser, sin que llegue a resolverse la lucha entre el bien y el mal.

Los miembros del Personal de Planeación Política, a diferencia de muchos estudiosos de las ciencias sociales, se apegan a una concepción más o menos explícita de la naturaleza humana. Según Halle, es la "del hombre en que se basa nuestra civilización… de una

bestia con alma, una criatura que en sus nueve décimas es bestia y en una décima parte divinidad, y cuya misión es dominar al elemento animal y alcanzar sus posibilidad divinas".[39] Según la tradición cristiana, el bien es en el hombre una chispa de luz en las tinieblas, y la misión de la humanidad es hacer crecer esa chispa. El advertir que este concepto está sujeto a la prueba de fuego anima todo este examen; pero es impresionante que un grupo con una visión clara de la verdadera naturaleza de la política, arranque de esta histórica visión del hombre, tan diametralmente opuesta a la Ilustración, al darwinismo, al freudismo y al marxismo. Todavía más impresionante es la unificación de filósofos, pontífices y planificadores a este respecto.

---

* Fundación Rockefeller

[18] A. L. Rowse, *The Uses of History,* 1946, pp. 26-27.

[19] Reinhold Niebuhr, *The Nature and Destiny of Man: A Christian Interpretation,* vol. I, 1945, p. 1.

[20] M. Beloff (ed.), *Alexander Hamilton, James Madison and John Jay: The Federalist,* 1948, p. 20.

[21] Adolf Harnack y Wilhelm Herrmann, *Essays on the Social Gospel,* 1907, p. 7.

[22] Carl L. Becker, *How New Will the Better World Be?,* 1944, p. 76.

[23] Nicholas J. Spykman, *The Geography of Peace,* 1944, p. 7.

[24] *Ibid.*, p. 3.

[25] Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics,* 1942, pp. 3-4.

[26] *Ibid.*, p. 7.

[27] *Ibid.*, p. 460.

[28] Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations,* 2a ed., 1954, p. 7.

[29] *Ibid.*, p. 11.

[30] Veinticuatro de ellos han sido publicados en el libro *Dilemmas of Politics,* por la Universidad de Chicago (1958).

[31] James Bryce, *Modern Democracies,* vol. I, 1931, p. 156.

[32] Walter Lippman, *Public Opinion,* 1946, p. 93.

[33] Walter Lippman, *The Public Philosophy,* 1956, p. 14.

[34] *Ibid.*, p. 11.

[35] Walter Lippman, *Isolation and Alliances: An American Speaks to the British,* 1952, p. 22.

[36] George F. Kennan, *American Diplomacy: 1900-1950,* 1951, p. 78.

[37] George F. Kennan, *Realities of American Foreign Policy,* 1954, p. 92.

[38] Louis J. Hall, *Civilization and Foreign Policy*, 1955, p. 27.
[39] *Ibid.*, p. 164.

EL PLURALISTA EMPÍRICO *VS.* LOS PUNTOS DE VISTA DE LAS GRANDES TEORÍAS SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES

(actores, niveles y sistemas)[40]

James N. Rosenau*

Es privilegio "especial" que nuestras ideas se traduzcan a otra lengua y aparezcan en una revista de otro país. Esa circunstancia manifiesta también la transnacionalización que desde hace poco tiempo caracteriza los asuntos mundiales. Grupos de académicos como los que presentan números anteriores de *Foro Internacional* no existían en otras generaciones; su aparición es tanto un signo de cambio cuanto un testimonio de la labor pionera de El Colegio de México.

Movido por esa evolución de una comunidad transnacional dedicada a los estudios internacionales, intento en estas líneas articular las premisas básicas sobre las que los pluralistas empíricos de esta comunidad han organizado su investigación y los grandes problemas que aún les aquejan. El análisis deja ver la complejidad y algunos elementos para tratarla; este punto de vista se adecua a la preocupación —ampliamente compartida— por desplegar en toda su extensión el dinamismo de la vida mundial.

Las grandes teorías y las perspectivas pluralistas

Como estadunidense y estudioso de la política internacional, profundamente interesado en los métodos científicos de investigación, aspiro, desde hace mucho tiempo, a elaborar teorías para el estudio de asuntos internacionales que sean amplias en su alcance y sirvan para explicar cualquier acontecimiento internacional. Entiendo por "grandes" teorías modelos al mismo tiempo amplios y concisos que se distinguen por su claridad, coherencia y solidez; características que les merecen la confianza de colegas que tienen los

mismos intereses. En otras palabras: como académico, tengo el propósito de contribuir a que se comprenda mejor el sustrato de la vida política —tan amplia y profunda, que explica cualquier corriente que llega a manifestarse—.

Creo también que una teoría de esa magnitud es posible. La premisa científica —en el mundo hay orden, nada ocurre por casualidad y, en consecuencia, todo puede conocerse teóricamente— alienta la fe en que la gran teoría es aspiración realista, no fantasía disparatada.

Entonces, ¿por qué no adoptar cualesquiera de las grandes teorías —la neomarxista, la realista, la de la dependencia, por ejemplo— que predominan ahora en el favor de los académicos? Me he preguntado esto con frecuencia y he llegado siempre a la misma respuesta: mi preparación sostiene mi aspiración por una gran teoría, pero alimenta también enorme respeto por lo que es complejo, y profundo escepticismo hacia la facilidad con que puede explicárselo; así pues, encuentro la política mundial demasiado diversa como para aceptar alguna de las grandes teorías elaboradas en los últimos decenios. Dicho de otra manera, mis motivaciones teóricas y empíricas están de tal manera en perpetua tensión, que no puedo forzarme —como algunos grandes teóricos parecen hacerlo a veces— a acomodar cada observación en una sola teoría. El compromiso de la ciencia con la teoría concisa no es mayor que su compromiso con el criterio probatorio, que requiere un acomodo exacto e inequívoco entre los patrones observados y los concebidos teóricamente. Hay demasiada variedad de motivos, actores, sistemas y niveles de agregación en el teatro del mundo, que se manifiestan —en mi opinión— a la inversa de lo que esperan los grandes teóricos, y, en consecuencia, no puedo confiar en sus principios organizadores.

Mi preparación científica me ha convencido de que una teoría valida debe permitir su negación. Ya se trate de hipótesis elementales, ya de modelos abarcadores, las proposiciones científicas no pueden afirmarse con pruebas si no es posible negarlas. Lamentablemente, muchas grandes teorías no lo permiten. Tienden a ser sistemas cerrados en los que cualquier elemento nuevo que contradiga la teoría —o al menos exija cambiar uno o varios elementos esenciales— se interpreta como algo ya previsto en ella, y, por lo tanto, como dato

que confirma sus premisas básicas en vez de contradecirlas. Así pues, algunos grandes teóricos jamás tienen que enfrentarse con datos que probarían su error, algo inaceptable para los que practican la ciencia empírica rigurosamente. Reconocer que hay error y que es necesaria la revisión teórica nunca es fácil; la historia de las ciencias esta saturada con casos de errores que se ignoraron, reestructuraron o trataron de alguna manera para no comenzar de nuevo. Pero la hipótesis nula (mecanismo por el cual se asegura la posibilidad de probar que hay error) es un recurso común en cualquier investigación científica seria y se halla en la médula del considerable progreso que alcanzaron muchas ciencias.

¿O me engaño? Mis razones para rechazar las grandes teorías existentes, ¿son un mero esfuerzo por racionalizar diferencias de valores básicas? Creo que no. Después de todo, la mayor parte de las teorías tienen sus raíces en el humanismo occidental, de modo que son obligatorios varios de los principios ideológicos que las sustentan. Dichos principios permiten suponer que los ricos y fuertes explotan injustamente a los pobres y débiles. Todas las teorías parten de la premisa de que hay distorsiones en la distribución de riqueza, y que esas distorsiones son causa de que se fortalezca la explotación. Y todas proponen que es deseable servir necesidades individuales y propósitos colectivos. No, los valores no hacen cuestionables las teorías, sino las simplificaciones teóricas y los procedimientos metodológicos en que se sostienen.

Si rechazamos las teorías existentes porque no responden del todo a las complejidades de la vida posindustrial, ¿debemos renunciar a las teorías grandes y concisas? Tampoco creo eso. Deberá darse al criterio de concisión margen suficiente para introducir un empirismo que ilumine los diversos y múltiples motivos, actores, subsistemas y sistemas que alternan en el escenario mundial. Pero el objetivo de elaborar una teoría que reúna y sintetice esa multiplicidad de componentes no es menos forzoso o factible. Para esa complejidad se necesita una teoría plural que una los eslabones que forman la política mundial. No hay, sin embargo, razón interna para que esa gran teoría no sea también abarcadora.

Por esa razón, me propongo en este trabajo presentar un esquema

que cubra los motivos, actores, subsistemas y sistemas diversos y complejos, a partir del cual pueda elaborarse una teoría plural. Pero debo advertir que lo que presento aquí no es una teoría. Es una prototeoría, un primer paso para presentar en un cuadro coherente la enorme cantidad de fenómenos que los colegas de tendencia empírica en mi país consideran como sustrato y base de los acontecimientos mundiales.

Acciones, actores, sistemas y niveles

Ser empírico significa ocuparse de todo lo que es "observable", de hechos que en algunos aspectos (no en todos, forzosamente) son tangibles y que, en consecuencia, los analistas pueden detectar, medir, comparar y confirmar. Algunas dimensiones del fenómeno empírico —sus fuentes, estructuras, dinamismo y posibles consecuencias— no son directamente observables y deben inferirse durante el análisis. Pero al mismo tiempo que el empirista se concentra en las dimensiones analizables del fenómeno, quiere de él elementos concretos, que cualquier otro empirista, con los mismos instrumentos, pueda registrar. A veces, un empirista identifica, describe y mide aspectos concretos de los fenómenos antes de proceder a la tarea más difícil de evaluar los aspectos analíticos; éstos, en otros casos, se analizan antes de observar sistemáticamente las estructuras que forman y, en otros, quizá con más frecuencia ambas dimensiones de la investigación empírica se atienden simultáneamente. Pero cualquiera que sea el orden del procedimiento, los empiristas se aseguran de que sus interpretaciones analíticas coincidan con sus observaciones concretas y se sustenten en ellas. Las preguntas de más interés —las más desafiantes— sobre los hechos internacionales se refieren a sus aspectos analíticos, pero las deducciones e interpretaciones que el análisis origina se consideran significativas sólo si están apoyadas en material empírico recogido cuidadosamente.

Los empiristas estudiosos de la política mundial no tienen en cuenta cuestiones de valores, especulaciones filosóficas, intuiciones u otras formas de conocimiento que provienen de fuentes que no son la

observación sistemática. Concierne al empirista el conocimiento independiente del individuo que lo genera. La prueba más importante para saber si se han seguido procedimientos científicos es la siguiente: si las deducciones e interpretaciones no pueden obtenerse por medio de la investigación empírica, sino que dependen de la visión o sesgo de algún promotor, filósofo o intuicionalista, no son dignas de incluirse en la elaboración de una gran teoría.
Atendiendo a esa dedicación por la observación directa, ¿donde debe comenzar el que estudia empíricamente la política mundial? ¿En donde busca los datos concretos para su campo de estudio? ¿A base de qué elementos organiza su análisis? Las respuestas reflejan su orientación empírica y señalan la variedad de sus tendencias, porque la característica esencial de su respuesta es observar diversos niveles de agregación de sistemas (llamados también niveles de análisis) para actores y acciones que subyacen en los asuntos mundiales. Algunos analistas explican los acontecimientos de la política mundial sólo como movimientos que operan en uno u otro de esos niveles; otros procuran entender dos o más niveles y otros varían la identidad y número de niveles que observan según cambia la naturaleza de los problemas que investigan. Esa diversidad puede resumirse en cinco niveles de investigación:

1) Nivel individual

El trabajo se concentra aquí en esos aspectos del individuo (experiencias, personalidad, valores, sistemas de valores, capacidad) que son únicos y lo hacen diferente de cualquier otro que se halle en la misma circunstancia. En su mayoría, los individuos que interesan ocupan altos puestos en un gabinete, gobierno, partido u otro organismo que les confiere autoridad para atender asuntos públicos. Los científicos sociales que estudian este nivel parten del supuesto de que los que ocupan cargos con alguna autoridad tienen capacidad para ejercerla. Tienen, por ello, gran influencia en el curso de los acontecimientos y, por esa razón, las variables que hay entre ellos deben considerarse de enorme importancia para entender lo que

trasciende en asuntos internacionales. Las diferencias entre presidentes de Estados Unidos, líderes japoneses, ministros del exterior británicos, son casos de interés para lo que estudian la variable individual. Pero, aun concentrándose en las diferencias individuales, el investigador procura ordenar sus datos metódicamente. Estudia a los líderes con base en algunos conceptos analíticos que se consideran muy importantes en relación con sus decisiones y, por lo tanto, es más fácil compararlos. En lo que concierne a la personalidad del líder, por ejemplo, se presta mucha atención a variables como son nacionalismo, necesidad de poder y afiliación, tolerancia a la complejidad conceptual, desconfianza, y la creencia de que pueden controlarse ciertas situaciones.

2) Nivel gubernamental. Funciones

Se atiende aquí lo que se espera de las posiciones, cargos o actividades que desempeñan altos funcionarios y que, en teoría, a pesar del individuo que los ocupa, son constantes. Premisa de los que incluyen la variable "función" es que los líderes tienen límites en su libertad de actuar, que esos límites son expectativas que restringen y dan forma a las acciones y actitudes de los que ocupan el puesto, y que una parte del comportamiento que estudian puede explicarse como respuesta a esas expectativas. Por ejemplo, la tendencia de los funcionarios a identificarse profundamente con los objetivos de sus instituciones se considera una variable que causa conflictos entre el sector militar y el servicio exterior, entre las diversas oficinas de éste, entre los que manejan los presupuestos y los que orientan la política exterior. Otra variable funcional, que se considera tiene efectos importantes en las decisiones que se toman en política exterior, es la tendencia de los subordinados a reunir, clasificar y dar información que, en su opinión, los jefes quieren oír.
Las variables funcionales se consideran base de la continuidad de las relaciones internacionales, porque explican, por ejemplo, por qué la política de los ocho individuos que fueron presidentes de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial coincide en muchos

casos. Así, puede verse la decisión de Nixon de visitar China como una respuesta a lo que se esperaba de su función, sobre todo si se toma en cuenta su actitud hacia China en el decenio de l950.
La capacidad de entender el comportamiento como reacción a lo que puede esperarse de la función, diferencia singularmente a los científicos sociales de Occidente de los periodistas y del ciudadano común. Éste, preocupado por héroes y víctimas propiciatorias y por acomodar la responsabilidad dentro de los valores democráticos, tiende a concentrar su atención en los individuos como tales y, en consecuencia, a marcar las diferencias entre ellos. Pero el científico social observa los individuos en cuanto cumplen una función y por ello señala las constantes y variaciones en las relaciones internacionales.

3) Nivel gubernamental. Las instituciones

Algunos analistas consideran importante la estructura de las instituciones gubernamentales para la forma que adquieren las relaciones internacionales. Por ejemplo, si la autoridad que hace y pone en práctica la política internacional es descentralizada o jerárquica, se considera variable gubernamental que puede tener consecuencias importantes en la estabilidad, decisión, coherencia y adecuación de las acciones del gobierno y su política exterior. Otras variables gubernamentales que hacen las diferencias entre los Estados son la forma en que se estructura el gobierno para oír y atender la opinión del pueblo, apoyar la rivalidad entre el cuerpo Legislativo y el Ejecutivo, y alentar la política burocrática.

4) Nivel social

Muchos analistas consideran importante el cambio de valores, precedentes, capacidad y estructura de una sociedad (externos a su gobierno), como bases de su conducta en las relaciones internacionales. Estos factores se consideran variables en cuanto cambian en las sociedades o entre ellas; es considerable el número de

esas variables. Incluso las que se califican como más poderosas se hallan en una larga lista que va desde la situación y estructura de la economía nacional, la estabilidad o fluctuación de la opinión pública, la intensidad y naturaleza de los conflictos entre las clases, hasta la existencia de recursos materiales y la capacidad de la fuerza de trabajo. Con ciertas variables sociales —especialmente las relacionadas con la organización de la economía— pueden coincidir marxistas y pluralistas en el análisis de las relaciones internacionales, aunque tienden a disentir en cuanto a la importancia de la opinión pública sobre ciertas cuestiones. Así, por ejemplo, un analista estadunidense diría que antes de que Nixon pensara y actuara para restablecer relaciones con China, existía ya esa tendencia en la opinión pública de su país. Más ejemplos de la influencia que las variables sociales ejercen en los acontecimientos se encuentran en el esfuerzo que hacen los países del Tercer Mundo para mejorar su economía y en las consecuencias que de ese esfuerzo se desprenden.

5) Nivel de los sistemas

En este nivel, son variables importantes las estructuras, los procesos, las instituciones, asuntos y capacidades externas a las sociedades en sistemas internacionales. Ya se trate de una relación dual o plural, de la totalidad de los actores en el sistema mundial, de la actividad de organizaciones internacionales, de corporaciones multinacionales o asociaciones supranacionales, las variables de sistemas corresponden a hechos y circunstancias que se derivan de la interacción y los recursos que van más allá de los límites políticos de un país. La distribución del poder en el mundo, por ejemplo, la jerarquía y las alianzas entre los estados, se consideran variables de sistema muy importantes. En la perspectiva de un país, pueden ser variables importantes de este tipo su localización estratégica, la naturaleza de su comercio, las rivalidades históricas con otros países.

Síntesis teórica

Ante la diversidad de actores, subsistemas, sistemas y niveles, los

pluralistas difieren bastante en el grado de influencia que atribuyen a los fenómenos de cada nivel y el tipo de síntesis teóricas que quieren conseguir entre los cinco niveles. Quizá, las síntesis más coherentes y abarcadoras son las que se basan en los fenómenos de sistemas. Varias escuelas adoptaron el nivel de sistemas. Una de ellas es la *World-System Approach*, que basa su teoría del sistema mundial en la economía capitalista —a la que considera fuerza que da forma a la estructura y a las relaciones entre los estados, especialmente a la "evolución histórica de la división del trabajo centro-periferia—, al auge y decadencia de los poderes hegemónicos, y a la expansión geográfica gradual unida al crecimiento y estancamiento periódico de la economía mundial".[41] Otra corriente, la llamada *Long Cycle of World Leadership Perspective*, propone que las fluctuaciones en la concentración del poder y los ciclos en el estallido de las guerras son fundamentales para el dinamismo del sistema mundial.[42]

Esas dos escuelas consideran que los estados actúan según los requerimientos de las estructuras mundiales, y una tercera dentro de la misma corriente, la del neorrealismo, considera a los estados, sus acciones e interacciones como el motor que sustenta las estructuras y actividades de los sistemas internacionales.[43] Los neorrealistas ven a las naciones como actores políticos autónomos, capaces de ignorar, alterar o resistir los requerimientos de la economía mundial. Para ellos, la conservación del poder y la expansión es —más que la acumulación de capital— la fuerza que dirige las relaciones internacionales, y opinan que las normas para adquirir, conservar y extender el poder funcionan igual para todos los estados, de lo que resultan estructuras internacionales tales como el equilibrio del poder que manifiesta la actual distribución de capacidades entre los estados.

Otros teóricos buscan la síntesis atendiendo a las maneras en que las normas mundiales que dominan el comportamiento de los estados se modifican con variables sociales y gubernamentales. Opinan estos especialistas que los estados tienen diferente historia, cultura, recursos, y, por lo tanto, no pueden responder de igual manera a los estímulos que se originan en el nivel de sistemas. Según ilustra la "presión lateral" de Robert North, algunos especialistas crearon modelos para obtener la síntesis con base en las consecuencias que

recursos tales como la tecnología y la población[44] tienen para el comportamiento del Estado. Otros hacen sus modelos a partir del proceso de toma de decisiones[45] y de la política burocrática[46] de los gobiernos como medio de comprobar el juego entre las variables de diversos niveles.

Otros analistas opinan que una síntesis teórica con significado pleno debe tener en cuenta la forma en que pueden reaccionar actores y sistemas a diferentes tipos de problemas importantes. Se parte en este caso de que las normas de decisión y el dinamismo de la interacción están sólidamente ligados a las cuestiones que han dado lugar al conflicto. Tomemos como ejemplo el control de armas. Se supone que este problema trae a colación motivos, instituciones que tienen a su cargo tomar decisiones y reacciones públicas más diversas que la disputa sobre comercio y aranceles, y ambas, a su vez, pueden implicar más actores y procesos diferentes que una política de alianzas. Para conseguir un poco de concisión, la teoría reúne problemas similares en "áreas temáticas" y luego elabora hipótesis sobre esas áreas y los rasgos que las distinguen.[47]

Problemas que perduran

A pesar del progreso teórico que caracteriza hoy a los estudios internacionales en Estados Unidos, quedan grandes dilemas. El más difícil es, quizá, elaborar una teoría que una variables de diferentes niveles —la que llamo *across systems*, diferente de la teoría *within systems*. La cuestión aquí no es la cantidad de motivos, actores, subsistemas y sistemas que pueden destacarse en la perspectiva pluralista. El número y diversidad de esas variables puede aumentar la complejidad de teorizar, pero la complejidad como tal no presenta obstáculos teóricos para predecir la interacción de las variables. El problema es tener profundidad e imaginación para obtener relaciones teóricas a través de los niveles de sistemas. Por ejemplo, saber empíricamente que las reacciones colectivas son producto de la acumulación de acciones individuales no significa entender teóricamente cómo y por qué las grandes reacciones macro cambiaran sistemáticamente de acuerdo con acciones micro. Porque

para entender los resultados en el nivel macro son necesarios supuestos simplificadores en el nivel micro, y esos supuestos simplificadores pueden omitir algunas de las variables micro anómalas que son importantes en las reacciones macro. Además, el juego de variables micro en el nivel macro puede dar lugar a nuevos fenómenos macro que no tienen claro origen micro, y se pueden malentenderse entonces las relaciones entre los niveles.

He aquí ejemplos de esas dificultades teóricas. Consideremos la relación entre revoluciones nacionales y estructuras internacionales. Ninguna de las síntesis teóricas mencionadas arriba tiene conceptos básicos para prever de qué manera las revueltas en un país del Tercer Mundo pueden tener repercusiones internacionales diferentes de las que provocaría una revuelta parecida en un país del primer mundo. Ningún análisis describe adecuadamente las circunstancias en que los resultados de elecciones, crisis de sucesión, liderazgos ideológicos y muchas otras variables individuales, gubernamentales y sociales pueden tener consecuencias diversas para la política mundial. Al contrario, nuestra teorización sobre guerras, estancamiento diplomático, crisis monetarias y otros conflictos de sistemas que pueden formar y alterar estructuras en sociedades y gobiernos, está lejos de ser elaborada y convincente. Es como si necesitáramos un Einstein de las ciencias sociales para que abriera camino en el dilema macro-micro y diera forma a la teoría general del universo político.

Otro problema que aún debe resolver el pluralismo es la previsión y explicación de los grandes cambios y transformaciones de la política mundial. Es asunto serio; significa, nada menos, que nuestras teorías actuales son más estáticas que dinámicas, que pueden explicar los acontecimientos en cualquier momento del tiempo, pero no pueden trazar las conexiones entre dos hechos en el tiempo. Hasta cierto punto, naturalmente, esa conclusión es exagerada. Algunos pluralistas identifican las "grandes variables" a partir de las cuales se explican los grandes cambios en los comportamientos, relaciones y estructuras de sistemas. Para Hans Morgenthau, por ejemplo, la variable principal es el deseo de poder.[48] La teoría de la "presión lateral", de Robert North, se concentra en la energía, la población y el crecimiento tecnológico como causas de transformación en la política mundial.[49] Richard

Rosecrance —en una monografía inédita— distingue entre variables territoriales y comerciales como alternativas que incluso se excluyen mutuamente y sirven para explicar el cambio en los patrones de vida mundial. Pero ninguna de estas propuestas ha estimulado ampliamente la investigación. Al parecer, la mayoría de los pluralistas ven demasiada complejidad en demasiados niveles de agregación, y por ello no se comprometen con esquemas que atribuyen transformaciones a una o algunas variables mayores. La teoría del poder de Morgenthau falla porque es tan abarcadora que hasta resulta trivial: si todo manifiesta el ansia de poder, éste no puede destacarse entre los demás fenómenos y, por lo tanto, carece de capacidad para explicar. También la teoría de la presión lateral se limita a situaciones en las que el cambio toma forma de expansión, y por eso es incapaz de explicar los cambios que implican contracción. North, por su parte, propone ahora que el dinamismo de la negociación es un conjunto más poderoso de grandes variables.[50]

Ante la extrema complejidad que no ayuda a delinear los factores de cambio muy abarcadores, muchos pluralistas evitan el problema teorizando sobre la continuidad, no sobre el cambio, o trabajan en contextos más descriptivos que teóricos, o proponen teorías *ad hoc* que sitúan los orígenes del cambio en hechos históricos únicos, exclusivos en tiempo y espacio, que, por lo tanto, se sitúan de manera asistemática en todos los niveles de análisis.

Hay estructuras profundas en la política mundial, y por esa razón las fuerzas que impulsan la continuidad son profundas y merecedoras de atención teórica. También tiene sentido elaborar contextos en los que las relaciones se identifican y describen aun cuando no puedan explicarse adecuadamente, así como tiene sentido identificar ciertos factores históricos que funcionan en situaciones especiales. Pero se tomen aisladas o en conjunto, ninguna de estas soluciones satisface el problema del cambio. El dinamismo transformador que domina el panorama mundial en estos momentos del siglo xx no puede ignorarse. Los pluralistas deben seguir buscando rumbos teóricos que permitan a sus exposiciones explicar nuevos esquemas no previstos que pueden hallarse en los próximos años.

Otro problema que contamina muchas teorías pluralistas es el

enciclopédico, incluir tantas variables en un modelo hasta volverlo inmanejable, impracticable. Aunque los pluralistas están preparados para abrir las normas a la concisión con el propósito de atender a los múltiples estratos causales, corren el peligro de perder el control de la coherencia de sus teorías si consideran importantes todas las variables de los cinco niveles que pueden explicar alguna parte de la varianza que quieren dilucidar. Y a causa de lo complejo que es hoy nuestro mundo, una interminable multitud de variables puede parecer importante para todo un modelo. Ahí, en la tentación de atribuir valor a todos los fenómenos, está el peligro del enciclopedismo. Algunos pluralistas ceden a la tentación, pero otros advierten el peligro y por eso concentran su teoría en las variables que explican parte sustancial de la varianza. Evitan el enciclopedismo al reconocer que no aspiran a esclarecer el cien por ciento de la varianza, que el propósito de sus teorías es descubrir las tendencias esenciales y no detenerse en detalles menores. Deducen que, si es posible dar cuenta de la mayor parte de la varianza, no importa que algunos aspectos queden sin elucidar. Basan este razonamiento en que las ciencias tratan con probabilidades, no con absolutos, principio que permite avanzar en la investigación y en la teoría sin que las paralice la desordenada complejidad de los asuntos humanos. Las mejores teorías pluralistas se encuentran entre la aspiración de dominar las variables y la tentación de documentarlas exhaustivamente.

Optimismo que perdura

A pesar de los grandes problemas que deben resolverse, de la enorme complejidad y del paso veloz de la vida en la actualidad, los devotos de la teoría pluralista aún creen que es posible aumentar y profundizar en el entendimiento de la política mundial. El ritmo de los estudios internacionales puede ser lento para la urgencia de los retos actuales, pero los pluralistas están convencidos de que su trabajo ayudará a una mejor comprensión, lo que, a su vez, permitirá disminuir las tensiones internacionales.

---

* Leí una versión preliminar de este trabajo en el "Seminar on the Political Implications of World Economic Trends", patrocinado por la National Science

Foundation de Estados Unidos y la Academia China de Ciencias Sociales (Chongqing, 18 de octubre de 1984).

[40] Traducción de Martha Elena Venier.

[41] Immanuel Wallerstein expone ampliamente en sus obras el método "sistema mundial". Véase por ejemplo su libro *The Capitalist World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1976. La cita corresponde al artículo de William R. Thompson, "World System Analysis with and without the Hyphen", en el libro por él editado, *Contending Approaches to World System Analysis*, Beverly Hills, Sage Publications, 1983, p. 11.

[42] George Modelski desarrolla totalmente la perspectiva de los ciclos largos; véase, por ejemplo, su artículo "Long Cycles of WorId Leadership", en *Contending Approaches, op. cit.*, pp. 115-139.

[43] En el artículo de Richard K. Ashley, "The Poverty of Neo-Realism", *International Organization*, núm. 38, 1984, pp. 225-286, se encontrará un análisis convincente de la escuela neorrrealista.

[44] Véase Nazli Choucri y Robert North, *Nations in Growth: National Growth and International Violence*, San Francisco, W. H. Freeman, 1975.

[45] Amplia exposición del modelo sobre decisiones se encuentra en el libro de R. C. Snyder, H. W. Bruck y B. M. Sapin, *Foreign Policy Decision-Making*, Nueva York, Free Press, 1962.

[46] Véase el modelo burocrático en el libro de Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1984.

[47] Richard W. Mansbach y John A. Vasquez desarrollan ampliamente el punto de vista de las "áreas temáticas" en su libro I*n Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1981.

[48] Véase su obra *Politics Among Nations*, 5a ed., Nueva York, Random House, 1973.

[49] Véase el libro de N. Choucri y R. North citado *supra*, nota 44 (OJO: ref. cruzada, incluir la n. def.).

[50] Robert C. North y Nazli Choucri, "Economic and Political Factors in International Conflict and Integration", *International Studies Quarterly*, núm. 21, 1983, pp. 443-461.

MODELOS DE RELACIONES INTERNACIONALES Y POLÍTICA EXTERIOR*

Ole R. Holsti**

En las universidades y asociaciones profesionales se suelen dividir las áreas académicas de tal manera que los especialistas de una disciplina quedan separados de los de otras, creándose, en muchos casos, estereotipos que los caracterizan a ellos y a sus asignaturas. No se le ha dado mucha importancia a la obvia convergencia académica entre historiadores de la diplomacia y politólogos especializados en las relaciones internacionales, aunque ya se vislumbran algunos cambios en esta situación. Por ejemplo, se han publicado algunos trabajos que sugieren la forma en que estas dos disciplinas se pueden dar apoyo mutuo; en la última década se han visto varias disertaciones sobresalientes de algunos politólogos —que han sido premiadas para luego convertirse en libros— en las que se combinan teorías de la ciencia política con investigaciones y materiales de carácter histórico; se sabe de investigaciones realizadas en conjunto por especialistas de las dos disciplinas, y existen publicaciones y revistas interdisciplinarias como International Security, que le dan cabida a los trabajos de aquellos historiadores y politólogos que tienen intereses comunes.[51]

Este trabajo tiene por objeto agregar a ese acervo mi propia contribución para el intercambio de ideas entre las dos disciplinas mediante la descripción de algunas de las teorías, enfoques y "modelos" que en las últimas décadas han utilizado los politólogos en sus investigaciones sobre las relaciones internacionales. Un breve artículo como éste no le puede hacer justicia a la multiplicidad de modelos que se encuentran en las publicaciones de los años recientes, en los que han proliferado las teorías. Pero quizá los modelos aquí descritos, en combinación con las fuentes citadas de algunos trabajos representativos, podrán serle útiles a los historiadores de la diplomacia como una breve guía de las ideas más destacadas de sus colegas

académicos en una disciplina afín.

En vista de que el más persistente y venerado de los modelos de relaciones internacionales es el del "realismo clásico", servirá como punto de partida y de comparación con otros modelos. Robert Gilpin pudo haber exagerado cuando cuestionó si habíamos avanzado desde la época de Tucídides en nuestra comprensión de las relaciones internacionales, pero no se puede descartar que su análisis de la Guerra del Peloponeso contiene conceptos que no le son ajenos a los estudiosos contemporáneos de la política del equilibrio de poder.[52]

Después de abordar el modelo del realismo clásico, se hará un análisis del "realismo moderno" para identificar las semejanzas y las diferencias que existen entre ambos. Enseguida se verán varias propuestas que cuestionan una o más de las premisas básicas de esos dos modelos. De éstos, los dos primeros se concentran en el nivel sistémico: son el modelo de sociedad-global/interdependencia-compleja y el modelo marxista/sistema-mundial/dependencia. Más adelante se verán varios modelos de "toma de decisiones" que comparten una actitud escéptica acerca de la viabilidad de aquellas teorías que se basan en la estructura del sistema internacional y descuidan los procesos políticos dentro de las unidades que constituyen el sistema.

Cabe mencionar desde ahora que existen tres limitaciones. Cada uno de los tres esquemas sistémicos y de los tres modelos de toma de decisiones constituyen un compuesto de varios modelos. Las restricciones de espacio no permiten explayarse en las diferencias sutiles que hay entre los modelos e ir más allá de ciertos denominadores comunes. Tampoco se tratarán aquí cuestiones puramente relacionadas con la metodología y sus controversias, por ejemplo lo que Stanley Hoffmann llama "la lucha de los literatos contra los cuantificadores".[53] Finalmente, aquí se pasarán por alto algunos modelos de ciencia política sobre relaciones internacionales basados en orientaciones "formales" o matemáticas, pues se considera que esos modelos abstractos —generalmente carentes de contenido histórico— son de poco interés para los historiadores.[54] Habiendo hecho estas aclaraciones, permítaseme ahora concentrarme en el realismo clásico, el primero de los modelos sistémicos que aquí se

analizan.

Pese a que en Estados Unidos ha sido muy popular el punto de vista realista sobre las relaciones internacionales y a que entre sus exponentes se encuentra Alexander Hamilton, las raíces intelectuales contemporáneas de este concepto se encuentran en Europa. Tres son los autores que más han influido en el mundo académico estadunidense en el periodo comprendido entre las dos guerras: el historiador E. H. Barr, el geógrafo Nicholas Spykman y el teórico político Hans J. Morgenthau. Otros europeos que han aportado sus ideas en este campo han sido John Herz, Raymond Aron, Hedley Bull y Martin Wright, en tanto que entre los estadunidenses se encuentran los estudiosos Arnold Golfers y Norman Graebner, así como el diplomático George F. Kennan, el periodista Walter Lippman y el teólogo Reinhold Niebuhr.[55]

Aunque los realistas no constituyen una escuela homogénea —como tampoco los demás teóricos que aquí se incluyen— la mayoría comparte por lo menos cinco premisas básicas sobre las relaciones internacionales. Primero, consideran como preguntas centrales las de las causas de la guerra y las de las condiciones para la paz. También consideran, en segundo término, que la estructura del sistema internacional es el punto de partida necesario, aunque no suficiente, para explicar los diferentes aspectos de las relaciones internacionales. Según algunos exponentes del realismo clásico, la "anarquía estructural" o la falta de una autoridad central para resolver conflictos es el elemento fundamental del sistema contemporáneo, el cual da lugar al "dilema de la seguridad", es decir, en un sistema donde cada estado es responsable de su seguridad (*self-help system*), la búsqueda de seguridad por parte de una nación frecuentemente coloca a sus adversarios reales o potenciales en una situación de inseguridad; cualquier nación que busca la seguridad absoluta coloca a las demás del sistema en una posición de inseguridad absoluta, y esto da pie a las carreras armamentistas y a otro tipo de interacciones hostiles. Por lo tanto, un factor clave es la cuestión de la capacidad relativa. Los intentos por lidiar con este elemento central del sistema internacional explican las relaciones entre las diversas unidades del sistema, por lo cual los realistas clásicos, a diferencia de los "idealistas" o de los

"internacionalistas liberales", consideran que el conflicto es un factor natural más que una consecuencia de hechos históricos, de dirigentes malvados, de sistemas sociopolíticos mal concebidos o de una falta de comprensión y de educación a nivel internacional.[56]

La tercera característica que tienen en común los realistas clásicos es el enfoque que busca en grupos geográficamente delimitados a los protagonistas del sistema internacional. En otras épocas los protagonistas pudieron ser ciudades-Estado o imperios, pero al menos desde los tratados de Westfalia (1648) los Estados han sido la unidad dominante. Además, para los realistas clásicos el comportamiento del Estado es racional. Detrás de esta cuarta premisa está el supuesto de que a los Estados los guía la lógica del interés nacional que, por lo regular, se traduce en términos de sobrevivencia, seguridad, poder y capacidades relativas. Según Morgenthau, por ejemplo, "una política exterior racional minimiza los riesgos y maximiza los beneficios". Aunque el interés nacional pueda variar de acuerdo con las circunstancias, la similitud de motivos en las naciones le permite al investigador reconstruir la lógica de los políticos que buscan ese bienestar o interés nacional —lo que llama Morgenthau la "hipótesis racional"— evitándole caer en el engaño de buscar los motivos y de buscar las "preferencias ideológicas".[57]

Finalmente, el Estado-nación se puede conceptualizar también como un actor unitario. Dado que los problemas centrales de los Estados los define claramente el carácter del sistema internacional, sus acciones son esencialmente reacciones a la dinámica política exterior más que a la interna. En el mejor de los casos, ésta sirve poco para explicar las decisiones de política exterior. Según Stephen Krasner, por ejemplo, al Estado "se le puede ver como un actor independiente que persigue metas asociadas con el poder y con los intereses generales de la sociedad'.[58] Sin embargo, los realistas clásicos a veces le dan importancia también a la política interna como una variable residual para explicar las desviaciones de la política racional.

En los últimos 50 años, el realismo ha sido el modelo predominante en el estudio de las relaciones internacionales, quizá en parte porque servía aparentemente como un buen marco de referencia para entender la Segunda Guerra Mundial y la Guerra Fría. Sin embargo,

las versiones clásicas expuestas por Morgenthau y otros han sido analizadas críticamente. Entre los críticos se encuentran estudiosos que aceptan las premisas básicas del realismo pero consideran que, en por lo menos cuatro aspectos, a esas teorías les falta precisión y rigor suficientes.

El realismo clásico, por lo general, se fundamenta en una teoría pesimista de la naturaleza humana, ya sea en la versión teológica (p. e., san Agustín y Reinhold Niebuhr) o en la secular (p. e., Maquiavelo, Hobbes y Morgenthau). El egoísmo y la ambición personal no se limitan a unos cuantos dirigentes malvados o descarriados, como lo plantean los idealistas, sino que estas características son inherentes al *homo politicus*, y, por lo tanto, son el punto central de la teoría realista. Pero según los críticos de esa teoría, puesto que la naturaleza humana —si es que tiene alguna importancia— es una constante y no una variable, no sirve para explicar de manera cabal las relaciones internacionales. Si la guerra y el conflicto se explican por el carácter de la naturaleza humana, ¿cómo explicar la paz y la cooperación? Para eludir este problema, los realistas modernos en general hacen caso omiso de la naturaleza humana y se ocupan de la estructura del sistema internacional para explicar el comportamiento de los Estados.

También han observado los críticos que hay una falta de precisión —y hasta contradicciones— en el uso por parte de los realistas clásicos de los conceptos *poder*, *interés nacional* y *equilibrio del poder*.[59] Asimismo, ven una posible contradicción entre los principales elementos descriptivos y prescriptivos del realismo clásico. Por una parte las naciones y sus dirigentes "piensan y se comportan en términos de intereses que se drenen como poder", pero, por la otra, se exige a los estadistas que se comporten con prudencia y autodisciplina, y que reconozcan "los legítimos intereses nacionales de otras naciones".[60] El poder desempeña un papel central en el realismo clásico, pero la correlación entre el equilibrio relativo del poder y las consecuencias políticas no siempre es la que se predice, lo cual sugiere la necesidad de enriquecer los análisis con otras variables. Además, en la época nuclear, es muy importante diferenciar entre "poder como capacidad" y "opciones utilizables".

Los realistas clásicos típicamente se han remitido a la historia y a la

ciencia política en busca de ideas y evidencia, pero los realistas modernos, en su afán de lograr mayor precisión, han buscado en otras disciplinas ideas, analogías, metáforas y modelos más adecuados. Su disciplina predilecta es la economía, de la cual los realistas modernos han tornado una serie de mecanismos y conceptos, incluyendo la elección racional, las utilidades esperadas, las teorías de empresas y mercados, la teoría de la negociación y la teoría de los juegos. Sin embargo, contra lo que pudieran manifestar algunos de sus críticos, los realistas modernos comparten más que rechazan las premisas básicas de sus precursores clásicos.[61]

La búsqueda de precisión ha rendido una cosecha muy rica de teorías y modelos, y otra más pobre de aplicaciones empíricas. Basado hasta cierto punto en la teoría de los juegos, Morton Kaplan describe varios tipos de sistemas internacionales, por ejemplo, el del equilibrio del poder, el bipolar libre, el bipolar restringido, el universal, el jerárquico y el de unidad-veto en el que cualquier acción requiere la aprobación unánime de todos sus miembros. Enseguida describe Kaplan las reglas que constituyen esos sistemas. Por ejemplo, las normas que rigen un sistema de equilibrio del poder son: *1)* aumentar la capacidad, pero negociar antes que pelear; *2)* pelear antes que perder capacidad; *3)* dejar de pelear antes que eliminar a un actor principal; *4)* oponerse a una coalición o actor individual que pretenda asumir una posición de predominio en el sistema; *5)* reprimir a aquellos actores que apoyen principios organizativos supranacionales, y *6)* permitir que aquellos actores principales que hayan sido derrotados o reprimidos regresen al sistema.[62]

Richard Rosecrance, J. David Singer, Karl Deutsch, Bruce Russett y muchos otros, aunque no necesariamente son realistas, han diseñado modelos con los que intentan comprender las relaciones internacionales a través de explicaciones sistémicas. En su repaso de la literatura pertinente, Andrew M. Scott recopiló un catálogo de proposiciones sobre el sistema internacional que sirve para ilustrar la búsqueda de mayor precisión en los modelos sistémicos.

Kenneth Waltz, en *Theory of International Politics*, la más importante aportación para el diseño de un modelo riguroso y sobrio de realismo "moderno" o "estructural", plasma los términos de una vigorosa

controversia que ha tenido lugar en el último decenio. Retoma y aumenta los conceptos que expuso en su otra importantísima obra, en la que desarrollo la posición rousseauniana de que la teoría de la guerra tiene que plantearse a nivel sistema (lo que llama la "tercera imagen") y no señaló a nivel de la primera imagen (teorías de la naturaleza humana) o de la segunda (atributos del Estado). ¿Por qué hay guerra? Porque no hay nada en el sistema que la evite.[63]

En su libro, Waltz se basa en analogías tomadas de la microeconomía: la política internacional y la exterior son análogas a los mercados y a las empresas. La teoría del oligopolio ilustra la dinámica de la elección interdependiente en un sistema anárquico donde cada Estado es responsable de su seguridad. Waltz se limita precisamente a la teoría estructural de los sistemas internacionales y rehúye la tarea de ligarla a la teoría de la política exterior. De hecho, duda que se puedan combinar en una sola teoría y critica fuertemente a los analistas sistémicos como Morton Kaplan, Stanley Hoffmann, Richard Rosecrance, Karl Deutsch, J. David Singer y otros, aludiendo a sus errores, como el "reduccionismo, es decir, definir el sistema en términos de atributos o interacciones de las unidades.

A fin de evitar el reduccionismo y aumentar el rigor y la sobriedad, Waltz construye su teoría sobre la base de tres proposiciones centrales que definen la estructura del sistema internacional. La primera se centra en los principios que ordenan el sistema. El sistema contemporáneo es anárquico y descentralizado, más que jerárquico; aunque difieren en muchos aspectos, cada unidad es formalmente igual.[64] Una segunda proposición define la naturaleza de las unidades. Un sistema anárquico se compone de unidades soberanas semejantes y, por lo tanto, sus funciones también son similares y no diferentes; por ejemplo, todas tienen la tarea de buscar su propia seguridad. Por el contrario, un sistema jerárquico se caracteriza por alguna clase de división del trabajo, como en el caso de la política interna.

Finalmente, la tercera proposición se refiere a la distribución de capacidades entre las unidades del sistema. Aunque la capacidad sea un atributo de la unidad, la distribución de capacidades es un concepto que se refiere al nivel del sistema.[65] Un cambio en cualquiera de estos factores constituye una modificación en la estructura del

sistema. El primer elemento de esta estructura lo define Waltz como una casi-constante, porque el principio ordenador casi nunca cambia, y el segundo elemento se sale del análisis porque las funciones de las unidades son similares en tanto el sistema siga siendo anárquico. Por lo tanto, el último de los tres atributos —la distribución de capacidades— es el que desempeña el papel principal en el modelo de Waltz.

Waltz usa su teoría para deducir las características principales de las relaciones internacionales. Estas incluyen algunas proposiciones no obvias acerca del sistema internacional contemporáneo. Por ejemplo, con respecto de la estabilidad del sistema (que se define como mantenimiento de su carácter anárquico sin variaciones resultantes en el número de actores principales), Waltz concluye que: dado que el actual sistema bipolar reduce la inseguridad, es más estable que otras estructuras alternativas; en el siglo xx la interdependencia se ha reducido en vez de aumentar, tendencia que ha contribuido a la estabilidad; y la proliferación de armas nucleares puede contribuir a la estabilidad del sistema en vez de erosionarla.[66]

A diferencia de algunos modelos sistémicos, el intento de Waltz de infundirle rigor y sobriedad al realismo ha fomentado más investigación, pero él no ha escapado de la controversia y la crítica.[67] Dejando a un lado la polémica ideológica —por ejemplo, que Waltz y sus partidarios se han enfrascado en un "proyecto totalitario a nivel global" — casi todo el debate vigoroso se ha centrado en cuatro supuestas deficiencias relacionadas con intereses y preferencias, cambios en el sistema, asignación equivoca de variables entre el nivel del sistema y el de las unidades, e incapacidad de explicar algunos eventos.[68]

Concretamente, un esquema estructural austero tiene el inconveniente de no poder identificar completamente la naturaleza y el origen de los intereses y preferencias, porque éstos probablemente no se derivan exclusivamente de la estructura del sistema. A veces cuestiones de ideología o de carácter interno pueden tener por lo menos la misma importancia. Por lo tanto, el modelo no sirve para explicar en forma adecuada cómo cambian los intereses y las preferencias. Además, las tres características principales de la

estructura del sistema son demasiado generales y, por ende, no son suficientemente sensibles para especificar el origen y la dinámica de los cambios en el sistema. Al señalar que el modelo es demasiado estático, los críticos se apoyan en la afirmación de Waltz de que en los últimos 300 años sólo ha habido un cambio estructural en el sistema internacional.

Otro inconveniente es la limitante definición de las propiedades del sistema, que hace que Waltz asigne mal y descuide, por lo tanto, elementos de las relaciones internacionales que corresponden propiamente al nivel del sistema. Los críticos se han concentrado en su planteamiento acerca de la destructibilidad de las armas nucleares y de la interdependencia. Waltz clasifica estos factores como propiedades de la unidad, mientras que para algunos de sus críticos se trata de atributos del sistema.

Por último, la distribución de capacidades explica los resultados de las relaciones internacionales en una forma muy general, sin responder a las preguntas que más interesan a muchos investigadores. Por ejemplo, por la distribución del poder al final de la Segunda Guerra Mundial se podía prever la rivalidad que se suscitó entre Estados Unidos y la Unión Soviética, pero ese factor no basta para poder analizar el curso de las relaciones entre las dos naciones —la Guerra Fría, en vez del aislamiento de una o de las dos potencias, la división del mundo en esferas de influencia, o la Tercera Guerra Mundial—.[69] Para ese propósito, es necesario explorar los procesos políticos dentro de las naciones —por lo menos en Estados Unidos y en la URSS— y no sólo entre ellas.

Robert Gilpin comparte con Waltz los supuestos básicos del realismo moderno, pero en su obra *War and Change in World Politics* intenta además resolver parte de la crítica contra la teoría de Waltz, centrándose en la dinámica de los cambios en el sistema. Basado en teorías económicas y sociológicas, su modelo contiene cinco proposiciones principales. La primera es que el sistema internacional es estable —en estado de equilibrio— en tanto ningún estado crea que le conviene hacer el intento de cambiarlo. La segunda sostiene que un estado intentara cambiar el *statu quo* del sistema internacional siempre y cuando los beneficios esperados excedan a los costos; es decir, si el

estado revisionista cree sacarle ventaja neta al cambio. Viene ligada a ésta la proposición de que un estado buscara cambios por medio de su expansión territorial, política y económica, siempre y cuando los costos marginales sean iguales o no excedan a los beneficios marginales. Además, cuando se obtiene un equilibrio entre los costos y los beneficios de los cambios adicionales, aumentan más aceleradamente los gastos para el sostenimiento del *statu quo* (gastos militares, ayuda a los aliados, etc.) que los recursos de los que se dispone para mantenerlo. El equilibrio existe cuando ningún estado poderoso cree obtener beneficios netos con un cambio en el sistema. Finalmente, si el desequilibrio resultante entre las reglas de gobierno del sistema internacional y la redistribución del poder no se resuelve, el sistema cambiará y se establecerá un nuevo equilibrio que refleje la distribución de las capacidades relativas.[70]

A diferencia de Waltz, Gilpin maneja procesos a nivel estado para explicar el cambio: las tasas de crecimiento diferenciales entre las naciones —variable a nivel sistémico estructural— desempeñan un papel fundamental en su explicación sobre el surgimiento y el ocaso de los grandes poderes; pero el modelo también incluye proposiciones acerca de la ley de las ganancias decrecientes, el impacto de la abundancia en el espíritu marcial y en la relación entre consumo e inversión, y el cambio estructural en la economía.[71] El cuadro 1 resume algunos de los elementos clave del realismo y establece comparaciones entre éstos y otros dos modelos sistémicos de las relaciones internacionales: el modelo de sociedad-global/interdependencia-compleja y el modelo marxista/sistema-mundial/dependencia, de los que enseguida nos ocuparemos.

Así como el realismo tiene sus variantes, existen varios modelos de sociedad-global/interdependencia-compleja (SG/IC), pero este análisis se concentra en dos denominadores comunes que pueden cuestionar las premisas primera y tercera del realismo, basándose en que el exceso de atención a la cuestión de guerra/paz y al Estado-nación hace que este modelo se vuelva crecientemente anacrónico para el análisis de las relaciones globales.[72] El calendario de problemas críticos con el que se tienen que enfrentar los estados se ha incrementado enormemente en el siglo XX. Según los exponentes del modelo de

SG/IC, no está de más prestarle atención a la cuestión guerra-paz, pero en esta época tienen el mismo potencial de motivación y de acción los problemas relacionados con el bienestar, la modernización, el medio ambiente y otros por el estilo. La difusión de la información y de la tecnología, combinada con la globalización de las comunicaciones, ha hecho surgir nuevas expectativas populares. Las nuevas demandas han excedido los recursos y la capacidad de las instituciones existentes —especialmente del Estado-nación soberano— para hacerles frente. La interdependencia se produce cuando ni los estados más poderosos pueden resolver esos problemas, que abarcan desde el comercio internacional y el SIDA hasta los migratorios y los relacionados con el medio ambiente, o cuando hacerlo unilateralmente les signifique altos costos y riesgo

Paralelamente a la expansión de la agenda de asuntos críticos, se da la proliferación de actores cuyo comportamiento puede causar un fuerte impacto más allá de las fronteras nacionales; de hecho, el efecto acumulativo de sus acciones puede tener consecuencias profundas en el sistema internacional, por lo cual, aunque el Estado-nación siga siendo un protagonista internacional importante, su capacidad para controlar su propio destino va en declive. El efecto acumulado de las acciones de una multitud de actores no-estatales puede producir consecuencias que trasciendan más allá de las fronteras políticas. Entre esos actores pueden contarse organizaciones no-estatales poderosas o muy visibles como la Exxon, la Organización de Países Exportadores de Petróleo o la Organización para la Liberación de Palestina. Por otra parte, el efecto agregado de las decisiones de actores menos poderosos o visibles también puede tener profundas consecuencias internacionales. Por ejemplo, la decisión que tomaron el 19 de octubre de 1987 miles de individuos, fondos mutualistas, bancos, fondos de pensiones y otras instituciones financieras, de vender sus acciones, no sólo causó un derrumbe sin precedentes en Wall Street, sino que en pocas horas se hicieron sentir las consecuencias en todo el sistema financiero mundial. Los gobiernos pueden tomar ciertas acciones como liberalizar los créditos o cerrar la bolsa; pero, por lo general, no pueden contener los efectos causados por el pánico.

Al ampliarse la agenda de problemas críticos, la mayoría de los cuales no son de solución exclusivamente nacional, han surgido nuevos actores que trascienden las fronteras políticas; por ejemplo, organismos internacionales, empresas transnacionales, organismos no gubernamentales, corporaciones multinacionales, etc. En este contexto, un enfoque basado exclusivamente en cuestiones de guerra/paz ni puede captar las complejidades de la vida internacional ni le da al investigador la posibilidad de analizar las instituciones, los procesos y las normas que hacen posible la cooperación y que sirven para mitigar algunos aspectos de un sistema anárquico. En resumen, desde la perspectiva de la SG/IC no es posible comprender el sistema global emergente con un solo modelo, y menos si éste se limita a analizar la manera en que los estados se ocupan de los problemas tradicionales de seguridad, pues en este caso, más que explicar las realidades del mundo contemporáneo, las hacen más incomprensibles.

Los modelos de SG/IC tienen varias ventajas importantes. Reconocen que el comportamiento internacional y sus consecuencias provienen de una multitud de motivos y no exclusivamente de problemas de seguridad, por lo menos en tanto la seguridad se defina sólo en términos militares o de estrategia. Además, estos nuevos modelos nos ponen sobre aviso de que los procesos y las situaciones internacionales importantes no sólo se originan en las acciones de los estados, sino también en el comportamiento acumulado de otros actores. Estos modelos no sólo le permiten al investigador manejar una agenda más extensa de problemas críticos, sino que, lo que es más importante, lo obligan también a contemplar una gama más amplia de demandas, procesos y consecuencias que la que se podría estudiar con modelos realistas centrados en el poder. Dicho de otra manera, los modelos de SG/IC son más sensibles a la posibilidad de que la política en las actividades asociadas con el comercio, las divisas, la inmigración, la salud, el medio ambiente, etc., pueda diferir significativa y sistemáticamente de la política asociada con problemas de seguridad.

Por otra parte, hay analistas de la SG/IC que menosprecian la fuerza del nacionalismo y lo perdurable del Estado-nación. Hace apenas 20 años que uno de ellos escribió que “la nación, como unidad política a

la que se dirigen las lealtades, está en declive".[73] Visto objetivamente, el nacionalismo podrá ser anacrónico, pero para bien o para mal, el Estado-nación sigue atrayendo poderosas lealtades. No es muy convincente la tesis de que el Estado soberano territorial está en declive, porque aun en naciones bien consolidadas se han presentado movimientos de independencia entre las minorías étnicas, culturales o religiosas. Al contrario, la evidencia apunta al revés: en casi cada región del mundo hay grupos que buscan crear o reconstruir entidades geográficamente delimitadas en las que sus miembros puedan tener la posición y los privilegios que se asocian con un Estado soberano territorial. Todo indica que, de Polonia a Palestina, de España a Sri Lanka, de Estonia a Eritrea, de Armenia a Afganistán y otros lugares, todavía es prematuro publicar esquelas de defunción del nacionalismo.

Igualmente, prematuro es suponer que ciertos actores poderosos no-estatales como las grandes corporaciones multinacionales (CMN) pronto trascenderán al Estado-nación. Surgen, de hecho, mafias organizadas en el comercio de las drogas capaces de controlar estados como Colombia y Panamá, pero las tendencias que se desprenden de los enfrentamientos entre las CMN y los estados, incluso en casos de expropiación de propiedades corporativas, indican que aun los estados relativamente débiles no siempre son títeres de las CMN. Las investigaciones de Joseph Grieco y de Gary Gereffi, entre otras, muestran que las relaciones entre las CMN y los estados generan gran variedad de resultados.[74]

En el fondo de la crítica que le hacen los estudiosos de la SG/IC a los modelos realistas está el señalamiento de que éstos se encuentran demasiado inmersos en el pasado y que, por lo tanto, no pueden analizar adecuadamente los procesos de cambio. Sin embargo, en la actualidad, y aunque la dinámica global se genere en muchas fuentes (incluso las acciones de los actores no-estatales) las acciones de los Estados-nación todavía siguen siendo la principal fuente de cambio en el sistema internacional. No obstante, el último grupo de modelos sistémicos que aquí se analizan, el marxista/sistema-mundial/dependencia (M/SM/D), reduce aún más el papel que desempeña el Estado-nación.

Como ha ocurrido con otros modelos aquí analizados, las características individuales de los modelos M/SM/D se difuminan al tomarlos en conjunto y resaltar únicamente sus denominadores comunes, cosa a que necesariamente obliga el espacio reducido de este artículo. Estos modelos también ponen en entredicho el enfoque de guerra/paz y la centralidad del Estado en el realismo, pero lo hacen de manera radicalmente diferente a los modelos de SG/IC.[75] En lugar de concentrarse en la guerra y en la paz, estos modelos se ocupan de toda una gama de problemas diferentes, como el desarrollo desigual, la pobreza, la explotación en y entre las naciones. Estas condiciones, que surgen de la dinámica de los modos de producción e intercambio, son fundamentales y deben incluirse en cualquier análisis que se haga de conflictos intra e internacionales.

A nivel superficial, según los exponentes de estos modelos, el que ahora existe es un sistema internacional de Estados-nación. Sin embargo, entrando más a fondo, los grupos clave en y entre las naciones son las clases y sus agentes: Immanuel Wallerstein dice que "en los siglos XIX y XX sólo ha existido un sistema mundial, la economía mundial capitalista global.[76] El "sistema capitalista mundial' se caracteriza por una división del trabajo muy inequitativa entre el centro y la periferia. Quienes se encuentran en la periferia son esencialmente los exportadores de materias primas, en tanto que los que se encuentran en el centro son aquellos que se apropian de los excedentes de toda la economía global. Este elemento crítico del sistema mundial no sólo genera, sino que perpetua la brecha, que crece en vez de estrecharse, entre el centro rico y la periferia pobre, y que da lugar a una relación de dependencia de la que no se pueden librar los países periféricos. Además, la lucha de clases dentro del centro, que se caracteriza por una brecha creciente entre el capital y la mano de obra, se reproduce fielmente en la periferia, de manera que las élites de estas áreas tienen, con sus colegas del centro, interés en perpetuar el sistema. Por lo tanto, en contraste con las teorías realistas, los modelos M/SM/D abarcan e integran teorías sobre relaciones globales e internas.

Se ha criticado duramente a los modelos M/SM/D.[77] El Estado, el nacionalismo, los dilemas de seguridad y los asuntos conexos quedan

fuera de estos análisis; se encuentran en la periferia de la teoría más que en el centro: "Desde sus inicios, el capitalismo fue un asunto de economía mundial", dice Wallerstein, "y no de naciones-Estado".[78] Una virtud de muchos de los modelos M/SM/D es que analizan los problemas mundiales desde una larga perspectiva histórica, y no sólo desde el punto de vista de los problemas contemporáneos. Sin embargo, estos modelos son menos atractivos, bien porque hacen caso omiso de los Estados-nación y de la dinámica que generan los intentos de éstos por asegurarse en un sistema anárquico, o bien porque colocan a estos actores y sus motivaciones en un nivel menos importante. Los modelos para el estudio de los problemas mundiales de los últimos siglos que no le otorguen el papel principal al Estado-nación son tan deficientes como un análisis de Hamlet que no tome en cuenta al protagonista y sus motivaciones.

Segundo, el concepto *sistema mundial capitalista* es central en estos modelos, pero su importancia en el siglo XX puede cuestionarse. Podría ponerse a discusión si el término describía adecuadamente al mundo de 1880, pero está claro que ha disminuido su utilidad analítica y aun su adecuación para describir los problemas internacionales de 1980. Entonces, cabe cuestionar la afirmación que hace Wallerstein en el sentido de que: "No hay todavía en la economía mundial sistemas socialistas, como tampoco los hay feudales, ya que sólo hay un sistema mundial. Es una economía mundial que es por definición capitalista en su forma".[79] En un sistema que así se define, ¿en dónde colocamos a la URSS o a Europa Oriental? En esta área se ubican muchos países industrializados ricos que no parecen pertenecer a la periferia. Sin embargo, para colocarlos en el centro de un "sistema capitalista mundial' se necesitaría hacer una gimnasia terminológica y conceptual de altura. Describir a la URSS y a Europa Oriental como países de "capitalismo de Estado", ¿incrementa acaso nuestra capacidad analítica?

¿En dónde podemos ubicar a China dentro de esta concepción del sistema? ¿Como explicar la dinámica dentro de la "periferia', o las diferencias entre los países de crecimiento acelerado de Asia, como Corea del Sur, Taiwán y Singapur, y sus vecinos de crecimiento lento como Bangladesh, Corea del Norte y Filipinas? La incorporación de

una tercera posición estructural —la "semiperiferia"— no resuelve del todo estos enigmas.

Tercero, los modelos M/SM/D con dificultad explican las relaciones entre los países no capitalistas —por ejemplo, entre la URSS y sus vecinos de Europa Oriental o China— y mucho menos explican los conflictos que se suscitan entre ellos. De hecho, los partidarios de estos modelos generalmente se limitan a analizar las relaciones Oeste-Sur y rehúyen los análisis de las relaciones Este-Este o Este-Sur. ¿Acaso se incrementa el poder analítico con sólo adoptar los lentes y el lenguaje del marxismo o es mejor el realismo para describir las relaciones entre naciones dominantes y débiles? Por ejemplo: ¿entre la URSS y los países de Europa Oriental, entre la URSS y la India u otros países del Tercer Mundo, entre China y Vietnam, entre la India y Sri Lanka, o entre Vietnam y Camboya? ¿Acaso las categorías como "clase", de los modelos M/SM/D, son más útiles que las de "capacidades relativas de los realistas para describir o entender las relaciones entre esos países?

Finalmente, hay que hacer hincapié en las observaciones anteriores relativas a la perdurabilidad del nacionalismo como un elemento en las relaciones internacionales. Quizá justificándolo con el término de falsa conciencia' se pueda descartar el elemento de las lealtades nacionales, pero aun en los países en que ha habido casi dos generaciones de dominio comunista unipartidista, como en Polonia, es evidente que la solidaridad de los trabajadores polacos con los soviéticos o con otros no ha remplazado los sentimientos nacionalistas de aquellos.

Muchos partidarios del realismo reconocen que con ese modelo no se puede hacer un análisis muy detallado del comportamiento de la política exterior. Es más, como lo afirma Waltz, ni siquiera es deseable o posible combinar teorías de relaciones internacionales con las de la política exterior. Los modelos de toma de decisiones ponen en entredicho las premisas que sostienen que es útil conceptualizar la nación como un actor racional unificado cuyo comportamiento se puede explicar en relación con la estructura del sistema —las proposiciones segunda, cuarta y quinta antes mencionadas— porque los individuos, grupos y organizaciones que actúan como agentes del

Estado también son vulnerables a las presiones y restricciones no internacionales, incluyendo el sostenimiento de las élites, la política electoral, la opinión pública, las actividades de grupos de presión, las preferencias ideológicas y la política burocrática. El sistema internacional —y mucho menos la estructura de éste— no es el único factor que define conceptos centrales como el *interés nacional*, que también refleja algunos elementos del escenario político interno. Entonces, en vez de suponer, como lo hacen los realistas, que el Estado se puede conceptualizar como una "caja negra" —o sea que los procesos de política interna son difíciles de comprender y que no hacen falta para explicar el comportamiento externo del Estado— los analistas del modelo de toma de decisiones consideran que se tiene que tomar en cuenta esos procesos, en especial los que se refieren a los tomadores de decisiones y sus definiciones de la situación.[80] A fin de reconstruir la forma en que las naciones se tratan entre sí, es necesario observar la situación desde la perspectiva de aquellos que actúan como agentes del Estado-nación: los tomadores de decisiones y los contextos de grupo y de organización burocrática en que aquellos se mueven. En el cuadro 2 Waltz ofrece un resumen de los tres principales tipos de modelo a que hace referencia en su trabajo, empezando con los modelos de organización burocrática.[81]

CUADRO 2
Tres modelos de toma de decisiones

	Política burocrática	*Dinámica de grupo*	*Toma de decisiones individual*
Conceptualización de la toma de decisiones	La toma de decisiones como resultado de negociaciones dentro de organismos burocráticos.	Toma de decisiones como resultado de interacciones de grupo.	Toma de decisiones como resultado de preferencias individuales.
Premisas	Valores centrales de la organización mal internalizados. Comportamiento organizacional = a comportamiento político. Estructura y normas de operación estandarizadas afectan sustancia y calidad de decisiones.	Decisiones principalmente tomadas por pequeños grupos elitistas. Grupo es diferente a la suma de sus miembros. Dinámica de grupo afecta sustancia y calidad de decisiones.	Importancia de valoración subjetiva (definición de la situación) y procesos cognitivos (procesamiento de información, etc.).
Restricciones para la toma racional de decisiones	Información imperfecta, producto de: centralización, jerarquías y especialización. Inercia organizacional. Conflicto entre beneficios individual y organizacional. Política burocrática y negociación dominan toma de decisiones e implementación de decisiones.	Unos grupos más efectivos para unas tareas, menos para otras. Presiones para conformismo. Propensión de grupos a tomar riesgos (controvertida). Calidad de dirigencia. "Pensamiento de grupo".	Límites cognitivos a la racionalidad. Procesamiento distorsionado de la información por dinámicas de consistencia cognitiva. Análisis causal prejuiciado sistemática e interesadamente. Diferencias individuales en capacidad para tomar decisiones (ej., capacidad para resolver problemas, tolerancia a la ambigüedad, defensa y ansiedad, búsqueda de información, etc.).
Fuentes de teoría, ideas y evidencia	Teoría de la organización. Sociología de las burocracias. Política burocrática.	Psicología social. Sociología de grupos pequeños.	Disonancia cognitiva. Psicología cognitiva. Psicología dinámica.

Los modelos tradicionales —de organizaciones y burocracia complejas subrayaban— los beneficios de la división del trabajo, de las jerarquías y del centralismo, combinados con la especialización, la racionalidad y la obediencia. Según esos modelos había que distinguir claramente entre política y toma de decisiones, por una parte, y entre administración e implementación, por la otra. Basándose en los planteamientos pioneros de Chester L. Barnard, Herbert Simon, James G. March y Simon y otros, las nuevas teorías enfocan las organizaciones de manera muy diferente.[82] La premisa central es que la toma de decisiones en las organizaciones burocráticas no sólo se ve limitada por las normas legales y formales que tienen por objeto incrementar los elementos nacionales y reducir los caprichos del comportamiento burocrático, sino que todas (o la mayoría) de las organizaciones complejas generan graves "patologías de

información".[83] No se niega, sino que se confirma el carácter político de las burocracias y de otros aspectos "informales del comportamiento de las organizaciones. Las organizaciones complejas se componen de individuos y unidades con percepciones, valores e intereses conflictivos que tienen su origen en estrechos intereses particulares ("lo que beneficie a mi oficina también beneficiara a mi carrera"), así como en diferentes percepciones de los conflictos que inevitablemente surgen de la división del trabajo ("tu posición depende de donde estés colocado"). La memoria y las normas de las organizaciones, los compromisos previos, la inercia normal de las organizaciones, las rutinas y las normas de operación estandarizadas, sirven para darle forma y quizá distorsionar la interpretación de los problemas, la canalización de la información, el aprovechamiento de capacidades y la implementación de las decisiones ejecutivas. Las consecuencias de las políticas burocráticas en el área del Poder Ejecutivo o en general dentro del gobierno, pueden limitar considerablemente la forma de definir los problemas, la gama de opciones a considerar y la forma en que los subordinados implementan las decisiones ejecutivas. Por lo tanto, la toma de decisiones en las organizaciones no es resultado sólo de análisis, sino que es un asunto netamente político, sujeto a la negociación de recursos, de posiciones, de comisiones y compromisos.[84]

Quizá se deba al predominio de la perspectiva realista que la mayoría de los estudiosos de la política exterior apenas comienzan a incorporar modelos de organización burocrática en sus análisis. Existe una voluminosa documentación que constata que los presupuestos, la compra de armas, la doctrina militar y otros asuntos semejantes, casi nunca se apegan al "tipo ideal" weberiano de organización racional.[85] Hay analistas que afirman que las crisis pueden producir la motivación y los medios para reducir algunos de los aspectos no racionales del comportamiento burocrático: las crisis pueden impulsar el proceso de toma de decisiones hacia la cúspide de la organización, donde se dispone de servicios de inteligencia de mejor calidad; la información probablemente llegue a los altos niveles en forma directa, reduciendo el efecto distorsionador que resulta de procesar la información a través de varios niveles de organización, y los valores que se esgriman

probablemente sean menos estrechos. La urgencia en la toma de decisiones en épocas de crisis restringe las posibilidades de tomar decisiones basadas en la negociación, el intercambio de favores, el incrementalismo, los valores menos nobles, la inercia, etcétera.[86]

Sin embargo, este esquema de la toma de decisiones en esas circunstancias no tiene un apoyo unánime ni siquiera entre los investigadores que se especializan en el estudio de las crisis desde la perspectiva de la organización burocrática. El análisis de Graham T. Allison de la crisis originada por los misiles en Cuba señala que hubo una serie de torpezas burocráticas relacionadas con la dispersión de aviones estadounidenses en Florida, con la ubicación del bloqueo naval y con la suspensión de vuelos de reconocimiento meteorológico en Alaska —por temor a que pudieran desviarse a la Unión Soviética —. El estudio de Richard Neustadt, sobre dos crisis relacionadas con Estados Unidos y con la Gran Bretaña, expone una serie de importantes malentendidos en relación con intereses y procedimientos políticos mutuos. También, el análisis de tres alertas nucleares en Estados Unidos demostró que existieron grandes fallas de comprensión y de comunicación entre los políticos y los dirigentes militares que tenían a su cargo implementar dichas alertas.[87]

Los críticos de algunos de los modelos de organización burocrática y de los análisis que se han hecho con base en ellos señalan varios problemas.[88] Indican, por ejemplo, que el énfasis que se le da a la negociación burocrática no toma en cuenta la posición de los actores. En el sistema estadounidense, el presidente no es sólo un actor más en un complejo juego burocrático. No sólo será él quien tome la última decisión, sino que escoge a los demás actores, elemento que puede tener una importancia fundamental para la decisión final. Si el general Matthew Ridgway y el procurador general Robert Kennedy tomaron las respectivas decisiones de no intervenir en Indochina en 1954 o de no bombardear Cuba en 1962, se debe a que los presidentes Eisenhower y Kennedy aceptaron las decisiones de aquellos y no de otros actores. Además, el concepto de *negociación burocrática* tiende a subrayar los elementos no racionales, sin tomar en cuenta las auténticas diferencias intelectuales que pueden provenir de otras preocupaciones más amplias —incluso la cuestión de si pudiera estar

en riesgo el interés nacional en determinada situación. De hecho, si se manejan bien, los procesos de decisión que promueven y se basan en "asesoría múltiple" entre funcionarios pueden conducir a decisiones de alta calidad.[89]

Estos modelos posiblemente sean útiles para explicar las fallas que a veces se presentan entre las decisiones ejecutivas y las acciones de política exterior en el proceso de implementación, pero son menos útiles para explicar las decisiones en sí. El análisis de Allison sobre la crisis cubana no nuestra una correlación fuerte entre las posiciones burocráticas y las evaluaciones de la situación o las recomendaciones de política, como lo sugería su "Modelo III" (política burocrática); y las transcripciones, recién publicadas, de las discusiones que se llevaron a cabo durante la crisis, no aportan ningún dato nuevo que pueda reforzar el modelo.[90] Por otra parte, Allison sí presenta evidencia importante acerca de la implementación de la política, que pone en duda la utilidad del "Modelo I" (la concepción tradicional realista del actor unitario racional).

Otro modelo de toma de decisiones que se utiliza en los análisis de ciencia política complementa los modelos de organización burocrática al reducir el campo de investigación a los niveles más altos de la política. Esta orientación se presta a la investigación de decisiones de política exterior que generalmente se toman en el contexto de grupos pequeños. Algunos analistas han recurrido a la sociología y a la psicología social para evaluar el impacto de varios tipos de dinámicas de grupo en la toma de decisiones.[91] En el trasfondo de estos modelos están las premisas de que el grupo no sólo es la suma de sus miembros (las decisiones que surgen del grupo serán diferentes a la simple acumulación de preferencias y capacidades individuales), y de que la dinámica de grupo y las interacciones entre sus miembros pueden tener un impacto importante en la sustancia y calidad de las decisiones.

Los grupos a menudo funcionan mejor que los individuos en el desempeño de tareas complejas, debido a las diferentes perspectivas y talentos que se reúnen la eficiente división del trabajo y las discusiones de alto nivel enfocadas a evaluar la situación y las recomendaciones para manejarla. Los grupos pueden darles también a los tomadores de

decisiones apoyos emocionales y de otros tipos que les pueden ayudar a resolver problemas complejos. Por otro lado, pueden ejercer presiones para que se tomen decisiones de acuerdo con las normas del grupo, inhibiendo de esa manera la búsqueda de información y de opciones alternativas, o frenando el proceso prematuramente, descartando la legitimidad de algunas opciones, impidiendo las evaluaciones independientes y suprimiendo algunas formas de conflicto intragrupo que podrían aclarar las metas, los valores y las opciones. El psicólogo Solomon Asch realizó algunos experimentos clásicos que revelan hasta qué grado los miembros de un grupo suprimen sus ideas y juicios cuando se enfrentan con una mayoría que sostiene una opinión contraria, aun cuando se trate de una opinión equivocada.[92]

Con base en una serie de estudios históricos, el psicólogo social Irving L. Janis identifica una variante diferente de la dinámica de grupo, a la que nombré "pensamiento de grupo" (*groupthink*) para distinguirlo de una forma más común de presionar a los miembros "descarriados del grupo".[93] Janis no acepta la premisa tradicional de que una fuerte cohesión entre los miembros de un grupo invariablemente mejora la capacidad de éste. En ciertas condiciones, una fuerte cohesión puede reducir considerablemente la capacidad del grupo para tomar decisiones. En esos casos, los miembros de un grupo cohesivo pueden aumentar la frecuencia y la intensidad de la interacción personal con el fin de poder enfrentarse a los problemas graves, y reforzar su autoestima. Esto conduce a una mayor identificación con el grupo y reduce la competencia interna. La dinámica de grupo de lo que Janis llama ''buscar acuerdo" puede desplazar o reducir la necesidad de poner a prueba la realidad o de procesar y evaluar adecuadamente la información. Esto puede ocasionar que los grupos sean presa de sentimientos injustificados de optimismo y de invulnerabilidad, creen imágenes estereotipadas de sus adversarios y no presten atención a las advertencias. El análisis que hace Janis de casos "exitosos" (el Plan Marshall, la crisis cubana de los misiles) y de "casos fallidos" (la Conferencia de Múnich en 1935, Pearl Harbor, la invasión de la Bahía de Cochinos) indica que el "pensamiento de grupo" y otras patologías de la toma de decisiones no son inevitables, y prepara una guía para

evitarlas.[94]

Hay otros analistas que se centran en el individuo. Muchos de los modelos de toma de decisiones subrayan la brecha que hay entre las demandas del modelo clásico de toma de decisiones racional y el cuerpo de teoría y evidencia relativo a las diversas restricciones que entran en juego aun en el caso de opciones relativamente sencillas.[95] Las más recientes perspectivas, basadas en la psicología cognitiva, van más allá de algunas de las formulaciones anteriores que se basaban en teorías psicodinámicas para identificar diversos tipos de psicopatologías entre los dirigentes políticos: paranoia, autoritarismo, transferencia de los motivos personales a los objetos públicos, etc.[96] Estos intentos recientes de incorporar en los análisis de política exterior el tipo de procesamiento de información de la toma de decisiones individual señalan las restricciones cognitivas y de motivación que, en grados diversos, afectan las decisiones de los sujetos "normales". En este caso se observa el comportamiento de todos los dirigentes y no sólo de aquellos, como Hitler y Stalin, que manifiestan síntomas de anormalidades clínicas. Los desafíos más importantes al modelo clásico se centran, de diversas maneras, en las limitaciones de la capacidad humana para llevar a cabo las tareas que requiere la toma de decisiones objetivamente racional. Las restricciones cognitivas a la racionalidad incluyen: límites en la capacidad del individuo para recibir, procesar y asimilar información acerca de la situación; la incapacidad de identificar el conjunto de alternativas de política; conocimientos fragmentados de las consecuencias de cada opción, y la incapacidad para ordenar preferencias en una sola escala de utilidad.[97] Éstas han dado lugar a una serie de concepciones alternativas de la toma de decisiones individual y de las estrategias del individuo para manejar la complejidad, la incertidumbre, la información incompleta o contradictoria y, paradójicamente, el exceso de información. Estas restricciones caracterizan al individuo que toma las decisiones como un solucionador de problemas, científico ingenuo o intuitivo, equilibrista cognitivo, "evitador" de disonancias, buscador de información, procesador cibernético de información y tomador de decisiones renuente.

De estas concepciones, tres parecen tener importancia en el análisis de la política exterior. La primera ve al tomador de decisiones como un "racionalista limitado" que busca soluciones satisfactorias, aunque no óptimas. Según Herbert Simon, "la capacidad de la mente humana para formular y resolver problemas complejos es muy pequeña en comparación con la magnitud del problema cuya solución se requiere si se ha de hablar de comportamiento objetivamente racional en el mundo real —o aun de una mínima aproximación a esa racionalidad objetiva"—.[98] Además, no es práctico que el tomador de decisiones busque alternativas óptimas; por ejemplo, por el costo que significa buscar información. Se relaciona con éste el concepto más reciente del individuo como un "mezquino cognitivo", alguien que desea simplificar problemas complejos y encontrar atajos para resolver problemas y tomar decisiones.

Otra orientación consiste en ver al tomador de decisiones como un científico intuitivo propenso a "cometer errores", quien probablemente caerá en una extensa variedad de errores de inferencia. En este caso, en vez de subrayar los límites de la búsqueda, del procesamiento de información, etc., esta concepción considera que el tomador de decisiones usa mal la información, y que es víctima de una heurística inadecuada o de rutinas de decisión inapropiadas. Existen tendencias a subutilizar información diagnóstica, a creer en la "ley de los números pequeños", a sobrestimar las probabilidades bajas y menospreciar las altas, y a violar otros requisitos de consistencia y coherencia. Estas desviaciones de la teoría clásica de decisiones se basan en los principios de psicología que rigen la percepción de los problemas y la evaluación de las opciones.[99]

Por último, haré referencia a la perspectiva que identifica las fuerzas que dominan al tomador de decisiones, fuerzas que no se puede o no se quiere controlar.[100] Los tomadores de decisiones no son sólo calculadores racionales; las decisiones importantes generan conflictos, y la renuencia a tomar decisiones irrevocables muchas veces se traduce en un comportamiento que disminuye la calidad de las decisiones. Estos modelos se centran en los sistemas de creencias de los tomadores de decisiones, en sus imágenes de los actores importantes, en las percepciones, en las estrategias de procesamiento de información, en

algunas características personales (capacidad para tolerar la ambigüedad, complejidad cognitiva, etc.), y en su influencia sobre el desempeño del tomador de decisiones.

A pesar de tal diversidad de perspectivas y de lo difícil de escoger entre modelos de motivación y cognitivos, ha habido cierta convergencia en relación con varios tipos de restricciones que pueden afectar los procesos de decisión.[101] Una de ellas implica las consecuencias de los intentos por lograr consistencia cognitiva en percepciones y el procesamiento de información. Se han identificado varios tipos de prejuicios, tanto en los estudios experimentales como en los históricos. Los tomadores de decisiones son propensos a interpretar y asimilar información de manera que concuerde con las creencias, las preferencias, las esperanzas y las expectativas, en vez de desafiarlas. A menudo niegan la necesidad de enfrentarse al sacrificio de unos valores por otros, convenciéndose de que determinada opción satisfará a todos. Finalmente, racionalizan las situaciones para apoyar la opción escogida, desacreditando las que fueron rechazadas.

Hay numerosos textos sobre los tipos de atribuciones, que revelan varios tipos de prejuicio sistemático en el análisis causal. Quizá el más importante para el análisis de la política exterior es el típico error de atribución: la tendencia a explicar el comportamiento del adversario en términos de sus características (por ejemplo, agresividad u hostilidad innata) y no en términos del contexto o de la situación, atribuyendo el propio comportamiento a lo segundo (por ejemplo, necesidades legítimas de seguridad que surgen de un entorno peligroso o incierto) y no a lo primero. George Kennan ha observado un comportamiento similar de "doble-estándar"': "¿Es ahora nuestra opinión que debemos tomar en cuenta únicamente la capacidad de ellos (soviéticos), haciendo caso omiso de sus intenciones, pero que esperamos que ellos tomen en cuenta únicamente nuestras intenciones, haciendo caso omiso de nuestra capacidad?".[102]

También hay analistas que han ilustrado el importante efecto que tienen en la toma de decisiones las ideas preconcebidas del tomador de decisiones acerca del orden y la posibilidad de predecir el entorno. Sucede que el tomador de decisiones puede estar consciente del entorno desordenado en que opera (consecuencia, quizá, de procesos

políticos internos), pero tiende a suponer que otros, especialmente sus adversarios, carecen de esas restricciones. Graham T. Allison, Robert Jervis y otros han mostrado que los tomadores de decisiones tienden a creer que el "actor racional unificado realista es la representación correcta de los procesos de decisión del adversario, y que, por lo tanto, todo lo que pueda ocurrir es resultado directo de una elección deliberada. Por ejemplo, no se le dio importancia a la hipótesis —o se suprimió por razones estratégicas— de que la destrucción por parte de los soviéticos del avión de KAL (vuelo 007) pudo haber sido producto de fallas de información o burocráticas, en vez de una decisión fría de asesinar a pasajeros civiles.[103]

A partir de voluminosas publicaciones, se han desarrollado y aplicado en estudios de política exterior varios modelos que vinculan las tensiones producidas por crisis con procesos de decisión.[104] Irving L. Janis y Leon Mann han desarrollado un modelo más general de la teoría del conflicto que percibe al individuo como un "tomador de decisiones renuente" y que se enfoca al "cuándo y por qué las tensiones generadas por conflictos de decisión limitan la racionalidad de las decisiones del individuo".[105] Se puede recurrir a cinco estrategias para manejar una situación que requiere tomar decisiones: adhesión no conflictiva a la política existente, cambio sin conflictos, evasión defensiva, hipervigilancia y toma de decisión vigilante. Las primeras cuatro estrategias probablemente conduzcan a malas decisiones, debido a fallas en la búsqueda de información, en la evaluación de la situación y de las opciones, y en los planes alternativos, en tanto que la toma de decisión vigilante, que se caracteriza por un desempeño más eficiente de tareas vitales, probablemente resulte en una mejor elección. Los factores que afectaran la utilización de estilos de decisión son: la información acerca de los riesgos, las expectativas de encontrar una opción mejor, y el tiempo suficiente para buscar y sopesar.

Una última orientación que debemos considerar, es la que intenta demostrar la influencia de las características personales en la toma de decisiones. No faltan tipologías que pretenden vincular características de mando con comportamientos de toma de decisiones, pero existen pocas investigaciones que demuestren esos vínculos. Margaret G.

Hermann ha desarrollado un esquema con ocho variables para analizar los discursos públicos personalmente elaborados por los dirigentes: nacionalismo, confianza en su propia capacidad para controlar el entorno, deseo de poder, deseo de afiliarse, capacidad para diferenciar entornos, desconfianza de los demás, confianza en sí mismo y énfasis en objetivos precisos. El modelo se ha puesto a prueba con una gama muy grande de dirigentes contemporáneos, y los resultados han sido impresionantes.[106] Alexander L. George ha reformulado el concepto de *código operativo* de Nathan Leites, dividiéndolo en cinco consideraciones filosóficas y cinco instrumentales que sirven para describir creencias básicas políticamente importantes, lo que ha dado lugar a muchos trabajos empíricos y, más recientemente, a numerosas revisiones conceptuales de importancia.[107] Finalmente, algunos psicólogos han desarrollado y puesto a prueba el concepto de *complejidad integrativa*, que se define como la capacidad de hacer distinciones sutiles en dimensiones múltiples, la flexibilidad, y la integración de grandes cantidades de información diversa con el proceso de hacer juicios coherentes.[108] Se ha utilizado una técnica estándar de análisis de contenido para investigaciones de documentación generada por personas en altos niveles de decisión durante una extensa serie de crisis internacionales, incluyendo la Primera Guerra Mundial, Cuba (1962), Marruecos (1911), Berlín (1948-1949 y 1961), Corea, y las guerras del Medio Oriente en 1948, 1956, 1967 y 1973.[109]

Los modelos de toma de decisiones le permiten al analista resolver muchas de las limitaciones que presentan los modelos sistémicos antes descritos, pero con cierto costo. Los tres modelos de toma de decisiones aquí descritos le imponen al investigador la búsqueda de crecientes cantidades de información. Además, se corre el riesgo de que, al agregar niveles de análisis, se pueda caer en una proliferación indisciplinada de categorías y variables con al menos dos consecuencias negativas: puede llegar a ser cada vez más difícil decidir la importancia relativa de cada una, y las explicaciones *ad hoc* de los casos individuales reducen las posibilidades de establecer generalizaciones a partir de los casos. Sin embargo, ya existen varios estudios bien diseñados —de muchos casos— de toma de decisiones,

que indican que se pueden eludir éstas y otros tipos de trampas.[110]
El estudio de las relaciones internacionales y la política exterior siempre ha sido una empresa un poco ecléctica; se toman elementos de otras disciplinas aparte de la historia y de la ciencia política.[111] En un nivel muy general, se pueden establecer diferencias entre dos orientaciones o escuelas. Los analistas de la primera escuela se concentran en la estructura del sistema internacional, muchas veces toman elementos de teorías económicas para la elaboración de modelos, analogías, ideas y metáforas, y subrayan la importancia de las preferencias racionales y la estrategia y de cómo la estructura del sistema internacional tiende a modelarlas y a limitarlas. En cambio, los analistas de la escuela que se concentra en la toma de decisiones se ocupan de los procesos políticos internos y frecuentemente toman elementos de la psicología social y de la psicología para entender mejor los límites y las barreras en el procesamiento de información y la selección racional.
A riesgo de terminar con una perogrullada, todo indica que ambas orientaciones son necesarias pero que ninguna es suficiente. Al descuidar la estructura del sistema y las restricciones que impone se puede caer en análisis que pinten a los individuos que toman decisiones como agentes relativamente libres con la posibilidad de escoger de un menú casi ilimitado de opciones, limitados sólo por el grado de sus ambiciones personales y por los recursos de que dispongan. En el peor de los casos, este tipo de análisis puede caer en explicaciones maniqueas según las cuales las políticas exteriores de los "malos" son la manifestación externa de dirigentes o estructuras internas perversos, en tanto que los "buenos" sólo se ven obligados a reaccionar. La derecha radical justifica la Guerra Fría basándose en que la política exterior soviética proviene de una agresividad totalitaria comunista inherente, con Estados Unidos como la víctima inocente; las explicaciones de la izquierda radical tienden a ser parecidas, invirtiendo los papeles de agresor y víctima.[112]
A la inversa, si no se toman en cuenta factores relativos a la toma de decisiones en la política exterior, se cae en la imposibilidad de explicar la dinámica de las relaciones internacionales y de comprender muchos aspectos importantes del comportamiento exterior de una nación. Los

partidarios del realismo explican que su modelo sirve para entender la "alta política": la disuasión, la contención, las alianzas, las crisis y las guerras, aunque no necesariamente la baja política". Pero hay varios argumentos en contra de esa posición: primero, la baja política del comercio, de las divisas y otros problemas que casi siempre son elementos muy sensibles a las presiones internas se esta convirtiendo en elemento importante de las relaciones internacionales. Segundo, la proliferación de publicaciones en el área de dominio putativo indiscutible del realismo hace dudar de la validez universal del modelo realista aun para explicar la disuasión, las crisis y las guerras.[113] Finalmente, el uso exclusivo de los modelos realistas y sus premisas de racionalidad puede conducir a una complacencia injustificada frente a los peligros del sistema internacional. Las armas nucleares y otros elementos del sistema sin duda han contribuido a la "larga paz" entre las grandes potencias.[114] Pero al mismo tiempo, un enfoque estrecho del equilibrio del poder, la "correlación de fuerzas" y otros aspectos del sistema internacional pueden dar por resultado un olvido de los riesgos que entrarían, por ejemplo, el mando, las comunicaciones, el control, el espionaje o el inadecuado procesamiento de información que sólo se pueden identificar y analizar desde la perspectiva de la toma de decisiones.[115]

En términos muy generales, esta conclusión es similar a la que hace 30 años formuló el más importante exponente contemporáneo del realismo moderno: se necesita la "tercera imagen" (estructura del sistema) para comprender el contexto del comportamiento internacional, en tanto que las imágenes primera y segunda (la toma de decisiones y los procesos políticos internos) se requieren para comprender la dinámica dentro del sistema.[116] Pero no basta reconocer la existencia de varios niveles de análisis. Lo que desea explicar el investigador y el nivel de especificidad y amplitud que busca deberían determinar qué nivel(es) de análisis se requiere(n). En este sentido, es fundamental distinguir entre dos distintas variables dependientes: por una parte, las decisiones de política exterior de los estados; y, por la otra, los resultados de la política y las interacciones entre dos o más estados. Si la meta es entender lo primero —las decisiones de política exterior— el concepto de *entorno psicológico* de

Harold y Margaret Sprout es importante y suficiente; es decir, "las variables estructurales objetivas influyen en las decisiones a través de las percepciones y evaluaciones de esas variables externas" por parte de quien toma las decisiones.[117] Sin embargo, si la meta es explicar los resultados el "entorno psicológico" es inadecuado: si quien toma las decisiones se equivoca, su percepción o su criterio serán los factores objetivos que determinen el resultado. Los politólogos que se dedican al estudio de las relaciones internacionales ya están aplicando el concepto de *niveles múltiples* al análisis de resultados que no se pueden explicar adecuadamente a través de un solo nivel de analisis.[118]

De estos modelos y orientaciones, ¿cuáles le podrán interesar o servir a los historiadores diplomáticos? La respuesta es que, si los politólogos no se pueden poner de acuerdo en cuanto a una sola forma de analizar las relaciones internacionales y la política exterior, tampoco se puede esperar que les recomienden un solo modelo a los historiadores. No habiendo una sola teoría —que se ha buscado, pero no encontrado— del comportamiento humano capaz de producir un modelo aplicable a todos los aspectos, se plantea otra pregunta: ¿un modelo para que? Por ejemplo, en ciertas circunstancias, como en la investigación de una grave crisis internacional, podría ser importante buscar evidencia sistemática en las consideraciones personales y demás bagaje intelectual de los tomadores de decisiones. Algunos de los modelos antes descritos podrían servir para este tipo de investigación. A la inversa, hay muchos temas de investigación en que este tipo de análisis requeriría un exceso de esfuerzo por parte del historiador que no sería justificable en términos de los resultados que pudiera obtener. De los modelos aquí descritos, poco hay que decir del realismo clásico porque sus elementos principales, así como sus virtudes y defectos, son de sobra conocidos por los historiadores. Quienes se dediquen al estudio de los problemas de seguridad tienen que tomar en cuenta las premisas y los conceptos principales de esa orientación. Por otra parte, el realismo moderno o estructural como el de Waltz probablemente sea de poco interés para el historiador, especialmente el que tiene dudas sobre cómo integrar en este modelo la política exterior. Quizá pueda servir para entender mejor la importancia del contexto sistémico en el que ocurren las relaciones internacionales, pero eso

puede no ser muy útil —después de todo, los conceptos como *equilibrio del poder* hace tiempo pasaron a ser parte del vocabulario del historiador diplomático. El modelo de Gilpin, que aplica tanto las variables de nivel sistema como las de nivel Estado para explicar la dinámica internacional, puede interesarle más al historiador. Ya se dijo que hay ciertos paralelos interesantes entre *War and Change in World Politics* de Gilpin y *The Rise and Fall of the Great Powers* de Paul Kennedy.

Los modelos de sociedad-global/interdependencia-compleja les pueden servir a los historiadores interesados en la evolución del sistema internacional y en la creciente distancia entre las demandas que se le hacen al Estado y la incapacidad de éste de satisfacerlas —la "brecha de la soberanía"—. No se necesita ser muy atrevido para prever que esa brecha crecerá en el futuro, y no a la inversa. Los historiadores de las organizaciones internacionales y transnacionales también encontraran útiles los conceptos y las percepciones de estos modelos.

No está claro si los modelos marxista/sistema-mundial/dependencia les son útiles a los historiadores. Sin duda se seguirán utilizando, pero no por razones de utilidad empírica. Si es difícil aceptar que ciertas premisas son verdades por definición —por ejemplo, que en el mundo ha habido y existe un solo "sistema mundial capitalista"— entonces tendrán errores los análisis que se hagan con base en esas premisas. A los historiadores diplomáticos en general también les será difícil aceptar modelos que relegan al Estado a un nivel secundario. En tanto los exponentes de estos modelos no demuestren interés en comprobarlos en áreas más extensas, como las relaciones Este-Sur y Este-Este, será muy limitada su utilidad. Finalmente, mientras los exponentes de los modelos SO/IN pueden señalar muy justificadamente que sus métodos han servido para analizar una serie de sucesos contemporáneos y que su utilidad aumentara en el futuro, es más difícil para los exponentes de los modelos M/SM/D hacer otro tanto.

Aunque la terminología de los tres modelos de toma de decisiones puede molestar a los historiadores, los conceptos no les son desconocidos. La historia diplomática se ha centrado tradicionalmente en las decisiones, acciones e interacciones de dirigentes nacionales

que trabajan en el contexto de grupos, como son los gabinetes, los comités de asesores *ad-hoc*, y que se apoyan en organismos burocráticos como secretarías de Defensa y de Relaciones Exteriores, o en las fuerzas armadas. Los tres modelos que caben en esta categoría típicamente se basan en teorías de psicología, de psicología social, de organización, y de otras ciencias sociales. Al historiador le abren la puerta a investigaciones importantes que se han realizado en estos campos. Por ejemplo, pueden serle de utilidad a los historiadores las teorías y los conceptos sobre la forma en que los individuos, los grupos y las organizaciones "procesan la información".

Los modelos de toma de decisiones también pueden ser útiles a los historiadores por otra razón. Para los politólogos, acostumbrados a trabajar con datos relativamente accesibles como producto interno bruto, presupuestos de defensa, bajas en encuentros militares, compromisos de alianzas, votos en Naciones Unidas, comercio e inversiones, etc., es excesiva la cantidad de datos que requieren los modelos de toma de decisiones. Es precisamente en esta área donde el historiador tiene una ventaja comparativa porque los datos requeridos por lo regular se encuentran en el acervo de documentos —más recientemente en el acervo electrónico de bancos de datos— que van dejando quienes toman decisiones, y que generalmente se localizan a través de la investigación de archivos. Por lo tanto, quizá conviene terminar este artículo invirtiendo la pregunta que antes se hizo: pregúntese no sólo en qué forma puede ayudar el politólogo al historiador diplomático, sino en qué forma pueden ayudar los historiadores diplomáticos a los politólogos. Por lo menos podrían éstos ver hasta qué punto son validos sus modelos si los historiadores los usaran y ofrecieran evaluaciones criticas de sus virtudes y deficiencias.

---

* Traducción de María Urquidi.

** Agradezco a Alexander L. George, Joseph Grieco, Michael J. Hogan, Timothy Lomperis, Roy Melbourne, James N. Rosenau y Andrew M. Scott sus valiosos comentarios a los primeros borradores de este trabajo; también fue valiosa la lectura de la obra de K. J. Holsti, *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Londres, Harper Collins, 1985.

51 Véanse, por ejemplo: John Lewis Gaddis, "Expanding the Data Base: Historians,

Political Scientists, and the Enrichment of Security Studies", *International Security*, núm. 12, verano de 1987, pp. 3-21; John English, "The Second Time Around: Political Scientists Writing History", *Canadian Historical Review*, núm. 57, marzo de 1986, pp. 1-86; Jack S. Levy, "Domestic, Politics and War", *Journal of Interdisciplinary History*, núm. 18, primavera de 1988, pp. 653-673; Joseph S. Nye Jr., "International Security Studies", en Joseph Kruzel (comp.), *American Defense Annual, 1988-1989*, Lexington, Free Press, 1988, pp. 231-243; Deborah Larson, *Origins of Containment. A Psychological Explanation*, Princeton, Princeton University Press, 1985; Timothy Lomperis, *The War Everyone Lost – and Won. America 's Intervention in Viet Nam's Twin Struggles*, Washington, D. C., Q. Press, 1987; Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine. France, Britain, and Germany between the World Wars*, Ithaca, Cornell University Press, 1984; Paul Gordon Lauren (comp.), *Diplomacy. New Approaches to History, Theory, and Policy*, Nueva York, Free Press, 1979; Richard R. Neustadt y Ernest R. May, *Thinking in Time. The Uses of History for Decision-Makers*, Nueva York, Free Press 1986. Se podrían dar muchos otros ejemplos.

[52] Robert Gilpin, *War and Changege in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, Inglaterra, 1981.

[53] Stanley Hoffmann, "An American Social Science: International Relations", *Daedalus*, núm. 106, verano de 1977, p. 54.

[54] Parece ser que el meteorólogo británico Lewis Fry Richardson fue el primero en usar las matematicas para estudiar las relaciones internacionales, véase su libro *Statistics of Deadly Quarrels*, Pittsburgh, Boxwood Press, 1960; y *Arms and Insecurity. A Mathematical Study of the Causes and Origins of War*, Chicago, Quadrangle Books, 1960. Anatol Rapoport hace un resumen de estas obras para quienes no se especializan en matemáticas, en "L. F. Richardson's Mathematical Theory of War", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 1, septiembre de 1957, pp. 249 299. Una obra mas reciente es la de Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap*, New Haven, Yale University Press, 1981; y del mismo autor, "The War Trap Revisited: A Revised Expected Utility Model", *American Political Science Review*, núm. 79, marzo de 1985, pp. 156-177.

[55] Entre los autores que representan mejor este enfoque realista, se encuentran: E. H. Carr, *Twenty Years'Crisis*, Londres, University College of Wales, 1939; Nicholas Spykman, *America's Strategy in World Politics. The United States and Balance of Power*, Nueva York, Harcourt, Brace and Co., 1942 ; Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 5a ed., Nueva York, McGraw-Hill, 1973; John Herz, *International Politics in the Atomic Age*, Nueva York, Columbia University Press, 1959; Hedley Bull, *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977; Raymond Aron, *Peace and War*, Garden City, Routledge, 1966; Martin Wright, "The Balance of Power and International Order", en Alan James (comp.), *The Bases of International Order: Essays in Honor of C. A. W. Manning*, Londres, Oxford University Press, 1973; Arnold Golfers, *Discord and Collaboration*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1962; Norman A. Graebner, *America as a World Power: A Realist Appraisal from Wilson to Reagan*, Wilmington, Scholarly Resources, 1984; George F. Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950*,

Chicago, University of Chicago Press, 1951; Walter Lippmann, *U. S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, Little Brown, 1943; y Reinhold Niebuhr, *The Children of Light and the Children of Darkness*, Nueva York, Charles Scribner´s Sons, 1945.

[56] Para una comparación entre el realismo y el liberalismo, véanse Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of Neoliberal Institutionalism", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 485-507; y Joseph S. Nye, Jr., "Neorealism and Neoliberalism", *World Politics*, núm. 40, enero de 1988, pp. 235-251.

[57] Morgenthau, *Politics…, op. cit.*, pp. 5 y 7.

[58] Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U. S. Foreign Policy*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1978, p. 33. El autor hace una comparación entre las teorías realista, liberal de grupos de interés y marxista.

[59] Inis L. Claude, *Power and International Relations*, Nueva York, Random House, 1962; James S. Rosenau, "National Interest", en *International Encyclapedia of the Social Sciences*, t. 11, Nueva York, Macmillan, 1968, pp. 34-70; Alexander L. George y Robert Keohane, "The Concept of National Interest: Uses and Limitations", en Alexander George (comp.), *Presidential Decision-Making in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980; Ernst B. Haas, "The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda?", *World Politics*, núm. 5, julio de 1953, pp. 442-477; Dina A. Zinnes, "An Analytical Study of the Balance of Power", *Journal of Peace Research*, vol. 4, núm. 3, 1967, pp. 270-288.

[60] Morgenthau, *Politics..., op. cit.*, p. 5.

[61] Richard K. Ashley, "The Poverty of Neorealism", *International Organization*, núm. 38, primavera de 1984, pp. 225-286.

[62] Morton Kaplan, *System and Process in International Politics*, Nueva York, ECPR Press, 1957; Richard Rosecrance, *Action and Reaction in International Politics*, Boston, Praeger, 1963; Richard Rosecrance, "Bipolarity, Multipolarity, and the Future", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 10, septiembre de 1966, pp. 314-327; Kenneth Waltz, "The Stability of a Bipolar World", *Daedalus*, núm.93, verano de 1964, pp. 881-909; J. David Singer, "Inter-Nation Influence: A Formal Model", *American Political Science Review*, núm. 57, junio de 1963, pp. 420-430; Bruce M. Russett, "Toward a Model of Competitive International Politics", *Journal of Politics*, núm. 25, mayo de 1963, pp. 226-247; Karl W. Deutsch y J. David Singer, "Multipolar Power Systems and International Stability", *World Politics*, núm.16, abril de 1964, pp. 390-406; y Andrew Scott, *The Functioning of the International Political System*, Nueva York, Macmillan, 1967.

[63] Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading (MA), Waveland, 1979; Kenneth Waltz, *Man, the State, and War*, Nueva York, Columbia University Press, 1959.

[64] Puesto que Waltz trata de crear una teoría universal sin límites de tiempo, utiliza el término "unidad" para referirse a los miembros que constituyen el sistema. En el sistema contemporáneo éstos son estados, pero aquí utilizó el término "unidad" para apegarme más a la intención de Waltz.

[65] Waltz, *Theory…, op. cit.*, pp. 82-101.

[66] Waltz, "The Myth of National Interdependence", en Charles P. Kindleberger (comp.), *The International Corporation*, Cambridge, MIT Press, 1970; Waltz, "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better", *Adelphi Papers*, núm. 171, 1981.

[67] Joseph Grieco, *States, Anarchy, and the Problem of International Cooperation* (en prensa); Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press, 1987. La mejor fuente para las diversas dimensiones del debate es Robert Keohane (comp.), *Neorealism and its Critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.

[68] Ashley, "The Poverty...", *op. cit.*, p. 228.

[69] Le agradezco a Alexander George este ejemplo.

[70] Gilpin, *War and Change, op. cit.*, pp. 10-11.

[71] *Ibid.*, cap. 4. La *tests* de Gilpin se parece por muchas razones a la de Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Vintage, 1987.

[72] Robert Keohane y Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977; Edward Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, Nueva York, Macmillan, 1967; James N. Rosenau, *The Study of Global Interdependence*, Londres, Nichols Publishing, 1980; Richard Mansbach y John Vasquez, *In Search of Theory: A Near Paradigm for Global Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1981; Andrew M. Scott, *The Dynamics of Interdependence*, Chapel Hill, The University of North Carolina Press, 1982; Rosenau, *Turbulence in World Politics*, Nueva Jersey Princeton University Press, 1990.

[73] Rosenau, "National Interest", *op. cit.*, p. 39; Richard Rosecrance escribe más recientemente desde esa perspectiva en *The Rise of the Trading State*, Nueva York, 1986. Véase también John H. Herz, "The Rise and Demise of the Territorial State", *World Politics*, núm. 9, julio de 1957, pp. 473-493, y reconsidera su punto de vista en "The Territorial State Revisited: Reflection on the Future of the Nation-State", *Polity*, núm. 1, otoño de 1968, pp. 12-34.

[74] Joseph Grieco, *Between Dependency and Autonomy. India's Experience with the International Computer Industry*, Berkeley, University of California Press, 1984; Gary Gereffi, *The Pharmaceutical Industry and Dependency in the Third World*, Nueva Jersey, Princeton University Press, 1983.

[75] John GaItung, "A Structural Theory of Imperialism", *Journal of Peace Research*, vol. 8, num. 2, 1971, pp. 81-117; James Cockroft, Andre Gunder Frank y Dale L. Johnson, *Dependence and Underdevelopment*, Nueva York, Anchor Books, 1972; Emmanuel Wallerstein, *The Modern World-System*, Nueva York, John Wiley and Sons, 1974; Emmanuel Wallerstein, "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis", *Comparative Studies in Society and History*, núm. 16, septiembre de 1974, pp. 387-415; Christopher Chase-Dunn, "Comparative Research on World System Characteristics", *International Studies Quarterly*, núm. 23, diciembre de 1979, pp. 601-623; Christopher Chase-Dunn, "Interstate System and Capitalist World Economy: One Logic or Two?", *International Studies Quarterly*, núm. 25, marzo de 1981, pp. 19-42; J. Kubalkova y A. A. Cruickshank, *Marxism and*

International Relations, Oxford, Clarendon Press, 1985; Robert A. Denemark y Kenneth O. Thomas, "The Brenner-Wallerstein Debates", *International Studies Quarterly*, núm. 32, marzo de 1988, pp. 47-66, ilustran el debate entre quienes apoyan estos modelos.

[76] Wallerstein, "Rise and Future Demise", *op. cit.*, p. 390.

[77] Tony Smith, "The Underdevelopment of Development Literature: The Case of Dependency Theory", *World Politics*, núm. 31, enero de 1979, pp. 247-288; Aristide R. Zolberg, "Origins of the Modern World System", *World Politics*, núm. 33, enero de 1981, pp. 253-281.

[78] Wallerstein, "Rise and Future Demise", *op. cit.*, p. 401.

[79] *Ibid.*, p. 412 (las cursivas son mías).

[80] Richard C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin (comps.), *Foreign Policy Decision-Making*, Nueva York, Macmillan, 1962.

[81] También hay modelos que relacionan diferentes tipos de sistema político con la política exterior. Waltz critica las dos versiones que más destacan en el siglo xx —la leninista y la wilsoniana— en *Man, the State and War*. Aunque falta espacio para discutirlas aquí, véanse, por ejemplo, disquisiciones recientes sobre el tema en Rudolph J. Rummel, "Libertarianism and International Violence", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 27, marzo de 1983; Michael Doyle, "Liberalism and World Politics", *American Political Science Review*, núm. 80, diciembre de 1986, pp. 1151-1170; y Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, núm. 12, invierno de 1983, pp. 105-135.

[82] Chester Barnard, *Functions of the Executive*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1938; Herbert Simon, *Administrative Behavior. A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, Macmillan, 1957; James G. March y Herbert Simon, *Organizations*, Nueva York, Macmillan, 1958.

[83] Harold Wilensky, *Organizational Intelligence. Knowledge and Policy in Government and Industry*, Nueva York, Quid Pro, 1967.

[84] Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy", *Daedalus*, núm. 95, primavera de 1966, pp. 503-529; Graham T. Allison, *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, Pearson, 1971; Graham T. Allison y Morton Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", *World Politics*, núm.24, suplemento de 1972, pp. 40-79; Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, D. C., Brookings Institution Press, 1974.

[85] Hay mucha literatura. Véase, por ejemplo, Samuel R. Williamson, Jr., *The Politics of Grand Strategy. Britain and France Prepare for War, 1904-1914*, Cambridge (MA), Harvard University Press, 1969; Paul Gordon Lauren, *Diplomats and Bureaucrats. The First Institutional Responses to Twentieth -Century Diplomacy in France and Germany*, Stanford, Hoover Institution Press, 1975; y Barry R. Posen, *Sources of Military Doctrine*, Ithaca, Cornell University Press, 1984.

[86] Wilensky, Organizational Intelligence, *op. cit.*; Theodore L. Lowi, *The End of Liberalism. Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, Nueva York, Norton, 1969;

Sidney Verba, "Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System", *World Politics*, núm. 14, octubre de 1961, pp. 93-117.

87 Charles F. Hermann, "Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of Organizations", *Administrative Science Quarterly*, núm. 8, junio de 1963, pp. 61-82; Allison, *Essence, op. cit.*; Richard Neustadt, *Alliance Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1970; Scott Sagan, "Nuclear Alerts and Crisis Management", *International Security*, núm. 9, primavera de 1985, pp. 99-139.

88 Robert Rothstein, *Planning, Prediction, and Policy-Making in Foreign Affairs: Theory and Practice*, Boston, Little Brown, 1972; Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)", *Foreign Policy*, núm. 7, verano de 1972, pp. 159-170; Robert J. Art, "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique", *Policy Sciences*, núm. 4, diciembre de 1973, pp. 467-490; Desmond J. Ball, "The Blind Men and the Elephant: A Critique of the Revisionist and Bureaucratic-Political Orientations", *World Politics*, núm. 27, octubre de 1974, pp. 87-206.

89 Alexander L. George, "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy", *American Political Science Review*, núm. 66, septiembre de 1972, pp. 751-785 y 791-795.

90 David A. Welch y James G. Blight, "The Eleventh Hour of the Cuban Missile Crisis: An Introduction to the ExComm Transcripts", *International Security*, núm. 12, invierno de 1987-1988, pp. 5-29; McGeorge Bundy y James G. Blight, "October 27, 1962: Transcripts of the Meetings of the ExComm", *International Security*, vol. 12, núm. 3, diciembre de 1987, pp. 30-92.

91 Joseph de Rivera, *The Psychological Dimension of Foreign Policy*, Columbus, Charles E. Merryll, 1968; Glenn D. Paige, The Korean Decision (June 24-30, 1950), Nueva York, Free Press, 1968; Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Polity Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin, 1972; Irving L. Janis, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton Mifflin, 1982; Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann y Joe D. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior", Charles F. Hermann, Charles W. Kegley y James N. Rosenau (comps.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Boston, Allen & Unwin, 1987; Charles F. Hermann y Margaret Hermann, "Who Makes Foreign Policy Decisions and How: An Initial Test of a Model" (trabajo presentado en la reunión anual de la American Political Science Association, Chicago, 1987); Philip D. Stewart, Margaret G. Hermann y Charles F. Hermann, "The Politburo and Foreign Policy: Toward a Model of Soviet Decision Making" (trabajo presentado en la reunión anual de la International Society of Political Psychology, Amsterdam, 1986).

92 Leon Festinger, "A Theory of Social Comparison Processes", y Solomon Asch, "Opinions and Social Pressure", en A. Paul Hare, Edgar F. Borgatta y Robert F. Bales (comps.), *Small Groups: Studies in Social Interaction*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1965; Asch, "Effects of Group Pressures upon Modification and Distortion of judgement", en Dorwin Cartwright y A. Zander (comps.), *Group Dynamics: Research and Theory*, Evanston (IL), Harper & Row, 1953.

[93] Janis, *Victims, op. cit.*; Janis, *Groupthink*, *op. cit.* Véase también Philip Tetlock, "Identifying Victims of Groupthink from Public Statements of Decision Makers", *Journal of Personality and Social Psychology*, núm. 37, agosto de 1979, pp. 1314-1324; y la crítica en Lloyd Etheredge, *Can Governments Learn? American Foreign Policy and Central American Resolutions*, Nueva York, Pergamon, 1985, pp. 112-114.

[94] Véase Janis, *Groupthink*, *op. cit.*

[95] Para un repaso de las múltiples publicaciones sobre este tema, véanse Robert Abelson y A. Levi, "Decision Making and Decision Theory", en Gardner Lindsey y Elliott Aronson (comps.), *Handbook of Social Psychology*, 3a ed., Nueva York, Addison-Wesley, 1985. La importancia de los modelos psicológicos y de la evidencia en las relaciones internacionales se discute a fondo en Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1976; John Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton, Princeton University Press, 1974; y Robert Axelrod (comp.), *The Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton, Princeton University Press, 1976.

[96] Véase, por ejemplo, Harold Lasswell, *Psychopathology and Politics*, Chicago, University of Chicago Press, 1931.

[97] March y Simon, *Organizations, op. cit.*, p. 113; y Simon, *Administrative Behavior*, *op. cit.*, p. 198.

[98] Simon, *Administrative Behavior*, *op. cit.*, p. 198.

[99] Amos Tversky y Daniel Kahneman, "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", *Science*, núm. 211, enero de 1981, pp. 4â3-458; Kahneman y Tversky, "On the Psychology of Prediction", *Psychological Review*, núm. 80, julio de 1973, pp. 237-251; D. Kahneman, Paul Slovic y A. Tversky, *Judgement under Uncertainty. Heuristics and Biases*, Cambridge, Cambridge University Press, 1982.

[100] Irving L. Janis y Leon Mann, *Decision Making. A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment*, Nueva York, Free Press, 1977; Miriam Steiner, "The Search for Order in a Disorderly World: Worldviews and Prescriptive Decision Paradigms", *International Organization*, núm. 37, verano de 1983, pp. 373-414; Richard Ned Lebow, *Between Peace and War*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1981.

[101] Donald Kinder y J. R. Weiss, "In Lieu of Rationality: Psychological Perspectives on Foreign Policy", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 22, diciembre de 1978, pp. 707-730; Ole R. Holsti, "Foreign Policy Formation Viewed Cognitively", en Axelrod, *Structure of Decision, op. cit.*

[102] George F. Kennan, *The Cloud of Danger. Current Realities off American Foreign Policy*, Boston, Little Brown, 1978, pp. 87-88.

[103] Allison, Essence, Jervis, *Perception, op. cit.*; Seymour M. Hersh, *The Target is Destroyed. What Really Happened to Flight 007 and What America Knew about it*, Nueva York, Random House, 1986.

[104] Charles F. Hermann, *International Crises: Insights from Behavioral Ressearch*, Nueva York, Free Press, 1972; Margaret G. Hermann y Charles F. Hermann, "Maintaining

the Quality of Decision-Making in Foreign Policy Crises", en *Report of the Commission on the Organization of the Government for the Conduct of Foreign Policy*, t. 2, Washington, D. C., 1975; Margaret U. Hermann, "Indicators of Stress in Policy-Makers during Foreign Policy Crises", *Political Psychology*, núm. 1, marzo de 1979, pp. 27-46; Ole R. Holsti, *Crisis, Escalation, War*, Montreal, McGill-Queen´s University Press, 1972; Ole R. Holsti y Alexander L. George, "The Effects of Stress on the Performance of Foreign Policy-Makers", *Political Science Annual*, t. 6, Indianapolis, 1975; Lebow, *Between Peace and War, op. cit.*

[105] Janis y Mann, *Decision Making, op. cit.*

[106] Margaret G. Hermann, "Explaining Foreign Policy Behavior Using Personal Characteristics of Political Leaders", *International Studies Quarterly*, núm. 24, marzo de 1980, pp. 7-46; Margaret G. Hermann, "Personality and Foreign Policy Decision Making", en Donald Sylvan y Steve Chan (comps.), *Perceptions, Beliefs, and Foreign Policy Decision Making*, Nueva York, 1984.

[107] Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, Nueva York, Rand Corporation, 1951; Alexander L. George, "The Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making", *International Studies Quarterly*, núm. 13, junio de 1969, pp. 190-222; Stephen G. Walker, "The Interface between Beliefs and Behavior: Henry Kissinger's Operational Code and the Vietnam War", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 21, marzo de 1977, pp. 129-168; Stephen G. Walker, "The Motivational Foundations of Political Belief Systems: A Re-Analysis of the Operational Code Construct", *International Studies Quarterly*, núm. 27, junio de 1983, pp. 179-202; Stephen G. Walker, "Parts and Wholes: American Foreign Policy Makers as Structured Individuals" (trabajo presentado en la reunion anual de la International Society of Political Psychology, Secaucus, Nueva Jersey, 1988).

[108] Por otra parte, la simplicidad integrativa se caracteriza por respuestas simples, diferencias gruesas, rigidez y restricción en el uso de la información.

[109] Peter Suedfeld y Philip Tetlock, "Integrative Complexity of Communications in International Crises", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 21, marzo de 1977, pp. 169-186; Suedfeld, Tetlock y C. Ramirez, "War, Peace, and Integrative Complexity: UN Speeches on the Middle East Problems, 1947-1976", *Journal of Conflict Resolution*, septiembre de 1977, pp. 427-442; Theodore D. Raphael, "Integrative Complexity Theory and Forecasting International Crises: Berlin 1946-1962", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 26, septiembre de 1982, pp. 423-450; Tetlock, "Integrative Complexity of American and Soviet Foreign Policy Rhetoric: A Time Series Analysis", *Journal of Personality and Social Psychology*, núm. 49, diciembre de 1985, pp. 1565-1585.

[110] Alexander L. George y Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, Nueva York, Columbia University Press, 1974; Smoke, *Escalation, op. cit.*; Glenn H. Snyder y Paul Diesing, *Conflict among Nations: Bargaining. Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton, Princeton University Press, 1977; Michael Brecher y Barbara Geist, *Decisions in Crisis: Israel, 1967 and 1973*, Berkeley, University of California Press, 1980; Lebow, *Between Peace and War, op. cit.* Véanse algunas disquisiciones interesantes para el estudio de casos en Harry Eckstein, "Case

Study and Theory in Political Science", en Fred I. Greenstein y Nelson W. Polsby (comps.), *Handbook of Political Science, Reading*, vol. 7, 1973, pp. 79-138; y Alexander L. George, "Case Studies and Theory Development: The Method of Structured, Focused Comparison", en Paul Gordon Lawren (comp.), *Diplomacy. New Approaches in History, Theory, and Policy*, Nueva York, Free Press, 1979, pp. 43-68.

[111] Quincy Wright, en su obra clásica *The Study of International Relations*, Nueva York, Appleton-Century-Crofts, 1955, hace un repaso de este campo y de las disciplinas que se han desarrollado en él.

[112] Ole R. Holsti, "The Study of International Politics Makes Strange Bedfellows: Theories of the Radical Right and the Radical Left", *American Political Science Science*, núm. 68, marzo de 1974, pp. 217-242.

[113] Además de las obras sobre guerra, crisis y disuasión ya citadas, véase también Richard Betts, *Unclear Blackmail and Nuclear Balance*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1987; Robert Jervis, Richard Ned Lebow y Janice G. Stein, *Psychology and Deterrende*, Baltimore, Johns Hopkins University, 1985; Richard N. Lebow, *Nuclear Crisis Management. A Dangerous Illusion*, Ithaca, Cornell University Press, 1987; Ole R. Holsti, "Crisis Decision-Making", *op. cit.*; y Jack S. Levy, "The Causes of War: A Review of Theories and Evidence", en Philip E. Tetlock *et al.* (comps.), *Behavior, Society, and Nuclear War*, t. 1, Nueva York, 1990.

[114] John Lewis Gaddis, "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System", *International Security*, núm. 10, primavera de 1986, pp. 99-142.

[115] Paul Bracken, *Command and Control of Nuclear Forces*, New Haven, Yale University Press, 1983; Bruce Blair, *Strategic Command and Control. Redefining the Nuclear Threat*, Washington, D. C., Brookings Institution, 1985; John D. Steinbruner, "Nuclear Decapitation", *Foreign Policy*, núm. 45, invierno de 1981-1982, pp. 16-28; Sagan, "Nuclear Alerts and Crisis Management", *International Security*, vol. 9, núm. 4, primavera de 1985, pp. 99-139; Alexander L. George, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy. The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, Westview Press, 1980.

[116] Waltz, *Man, the State, and War, op. cit.*, p. 238.

[117] Harold y Margaret Sprout, "Environmental Factors in the Study of International Politics", *Journal of Conflict Resolution*, núm. 1, diciembre de 1957, pp. 309-328.

[118] Véanse, por ejemplo, David B. Yoffie, *Power and Protectionism. Strategies of the Newly Industrializing Countries*, Nueva York, Columbia University Press, 1983; John Odell, *U. S. International Monetary Policy. Market, Power, and Ideas as Sources of Change*, Princeton, Princeton University Press, 1982; Jack Snyder, *The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disaster of 1914*, Ithaca, Cornell University Press, 1984; Vinod K. Aggarwal, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*, Berkeley, University of California Press, 1985; Larson, *Origins of Containmen, op. cit.*; Posen, *The Sources of Military Doctrine, op. cit.*; y Walt, *Alliances, op. cit.*

TEORÍA DE REGÍMENES INTERNACIONALES: UNA PERSPECTIVA EUROPEA*

Andrew J. Hurrel[119]

Este artículo intenta ubicar la creciente bibliografía sobre teoría de regímenes —sin duda dominada por autores estadunidenses— dentro de la más amplia tradición del pensamiento acerca de la existencia de una sociedad internacional. En muchos aspectos, esta tradición era eminentemente europea, y su expresión central radicaba en el surgimiento de ideas en cuanto al papel y función del derecho internacional. Más recientemente, se ha relacionado con el trabajo de autores como Martin Wight y Hedley Bull. Este ensayo busca responder a tres preguntas: ¿qué nos dice la teoría de regímenes acerca de la cooperación en la vida internacional que no haya sido considerado por las teorías de la sociedad internacional?, ¿en qué medida pueden las ideas sobre la sociedad internacional resaltar algunas de las debilidades de la teoría de regímenes?, ¿sugiere este análisis algunos campos que merezcan una investigación más profunda?

La teoría de regímenes no se puede describir, como quisieran sus críticos, como una moda pasajera, porque su preocupación central ha sido fundamental para la evolución del pensamiento occidental sobre las relaciones internacionales: ¿cómo es posible la cooperación entre estados que reivindican su soberanía pero que al mismo tiempo compiten por poder e influencia en una situación de anarquía? De manera similar, la búsqueda de los orígenes de la teoría no consiste en encontrar aplicaciones anteriores del término "regímenes", sino más bien en investigar las similitudes y diferencias entre las diversas soluciones que se han dado a esta pregunta básica. La idea de que la cooperación entre estados realmente era posible, y de que alguna forma de sociedad internacional podría existir, ha sido un tema profundamente arraigado y recurrente en el pensamiento europeo.

Con frecuencia se ha dado a entender que los estudios académicos sobre relaciones internacionales están basados en la diferencia fundamental entre la "sociedad" nacional y la "anarquía" internacional. Sin embargo, uno de los rasgos más sorprendentes del pensamiento europeo anterior a 1914 fue la limitada aceptación de esta dicotomía por parte de los teóricos. Ciertamente, las distorsiones producidas por una dicotomía tan rígida como ésta y por la bifurcación paralela de la teoría en los campos realista e idealista, han llegado a ser un tema importante en la bibliografía reciente.[120] Quizá la naturaleza extrema del realismo norteamericano de la posguerra produjo una situación en la cual se llegó a considerar la cooperación como una "anomalía" que debía ser explicada.

Pero también ha surgido una confusión en los escritos de quienes han intentado derivar y explorar la tradición de la "sociedad internacional". Así, por ejemplo, Bull utilizó el término "grociano" con dos sentidos muy distintos y, con excepción de un ensayo escrito en los años cincuenta, nunca exploró las diferencias entre las diversas concepciones de la sociedad internacional en forma sistemática.[121] Su propósito central consistió en diferenciar a la tradición grociana de la hobbesiana, o realista, por un lado; y la kantiana o cosmopolita, por el otro. Sin embargo, una observación más detallada permite ver cómo las posiciones con las que se compara la tradición grociana no sólo comparten la preocupación por muchos de los mismos temas, sino que en ocasiones incluso plantean argumentos similares.

Durante la última década, Hobbes ha sido reconsiderado a la luz del argumento elaborado por Stanley Hoffmann hace 30 años, que sostiene que Hobbes debe ser visto como "el fundador de las teorías utilitarias del derecho y de las relaciones internacionales".[122] Cada vez más, se ha visto a Hobbes como un precursor precisamente de esos teóricos que buscan construir modelos de cooperación y justicia basados en la prudencia racional.[123] En verdad, tanto para Bull como para teóricos anteriores como Pufendorf, Wolff y Vattel, la primera parte del argumento a favor de una sociedad internacional consiste en la aplicación de los propios argumentos de Hobbes sobre las diferencias entre la vida doméstica y la internacional: que los estados no son tan vulnerables como los individuos, y que temen menos una

muerte súbita; que son desiguales en poder y recursos, y que, si son racionales, estarán menos tentados a destruirse el uno al otro que los individuos que se encuentran en un estado "natural", y podrán al menos desarrollar reglas mínimas para la coexistencia basadas en el interés propio y la prudencia racional. Por otro lado, hay muchas razones para justificar la imagen de Kant como un "estatista" profundamente comprometido con la creación de una sociedad internacional de estados soberanos gobernada por leyes, y no como un "cosmopolita".[124]

También se puede decir que las discusiones modernas sobre la teoría de regímenes y las ideas más antiguas acerca de la sociedad internacional deben enfrentarse a la misma problemática esencial: la relación entre el derecho y las normas por un lado; y el poder y los intereses por el otro. En este sentido, las dificultades son de dos tipos. Siempre han existido quienes afirman que las reglas y normas de la vida internacional simplemente reflejan el poder y los intereses de los estados, que no son sino la traducción de la política del poder a otro idioma, "un registro de los métodos y resultados de la política del poder".[125] El derecho internacional clásico siempre fue susceptible a esta línea de ataque, dado el papel de la costumbre y la práctica en la creación de reglas legales y también porque aceptaba casi todo lo que hacían los estados; así, los tratados firmados bajo presión tenían validez, no existían restricciones al derecho a emprender la guerra, la conquista exitosa era considerada legítima, y la definición de la soberanía de un estado no daba cabida a la autodeterminación ni a los derechos de los ciudadanos.

Esta clase de crítica ha sido muy común y une a liberales, realistas y marxistas. Los liberales, desde Kant hasta nuestros días, han deplorado el papel de quienes, como Grocio, Pufendorf y Vattel propagan falsas expectativas al legitimar las acciones inmorales y agresivas de los estados. Para realistas como E. H. Carr, el lenguaje refinado del derecho y la moralidad no era más que una racionalización y un pretexto para justificar los intereses particulares de un grupo específico de estados con intereses creados en favor del *statu quo*. Para Carr, las normas legales y morales, supuestamente abstractas y universales, eran tan sólo "los reflejos inconscientes de la

política nacional basados en una interpretación particular de los intereses nacionales en un momento determinado", o los "disfraces transparentes de intereses egoístas".[126] Tal posición sigue muy de cerca al tradicional punto de vista marxista del derecho, incluyendo al derecho internacional, como reflejo de los intereses de clase de un grupo particular o de un grupo de estados.[127]

Este tipo de argumento se encuentra en muchas de las críticas más comunes a la teoría de regímenes. Por un lado está la perspectiva de la teoría crítica que la acusa de ser inherentemente conservadora, estatista y tecnocrática; y, por otro, la posición estructuralista general, que sostiene que las reglas y normas son un reflejo directo del poder y del interés. Lisa y llanamente, resulta más provechoso estudiar las estructuras fundamentales del poder que perder el tiempo en fenómenos superficiales.[128]

Pero si bien existe el peligro de que las normas y reglas sean simplemente el reflejo de los intereses de los estados y que, por lo tanto, no tengan una fuerza inherente para obligar a su cumplimiento, también es cierto que siempre ha existido un peligro igual (y contrario) al primero: que las normas y reglas de la vida internacional se encuentren tan distantes de las "realidades" de la política de poder que su estudio no sea otra cosa que un ejercicio formalista y vacío, expresado acertadamente en el término "legalista", con su carga peyorativa. Sin duda, había una clara necesidad de alejarse de las dos preocupaciones centrales de los abogados internacionales "progresistas": primero, la idea de que la creación de una constitución por sí misma permitiría a los estados coexistir de una manera más armónica y pacífica (la paz mundial a través del derecho mundial de Clark y Sohn constituye un claro ejemplo) y, segundo, la preocupación por el cumplimiento o por encontrar algún equivalente funcional al cumplimiento (de allí la obsesión de los idealistas con la seguridad colectiva). Evidentemente, la reacción de los teóricos de regímenes fue justo en contra de esta tendencia. Por un lado, estaba la necesidad de alejarse lo más posible de un formalismo aparente y de cualquier cosa manchada con los pecados del idealismo. Por otro, para tener credibilidad académica, las ideas de cooperación debían tomar en cuenta el mundo más severo y más

hobbesiano de principios de los años ochenta, el "giro estructuralista" en las tendencias generales de la teoría de relaciones internacionales, y la necesidad de alcanzar un grado de rigor teórico similar al que supuestamente habían logrado las otras ciencias sociales. Aunque se puede entender la naturaleza de esta reacción dentro del contexto de la evolución de la disciplina, es difícil evitar la conclusión de que rechazar el derecho internacional era una medida demasiado extrema y general.

Por lo tanto, el problema central para los teóricos de regímenes y para los juristas internacionales es mostrar que las leyes y normas crean una voluntad de cumplimiento por sí mismas, una obligación por lo menos parcialmente independiente del poder y de los intereses que las sostienen y que por lo general son responsables de su creación.[129] Para evitar una tautología vacía, es necesario mostrar no sólo que las reglas existen y que son creadas y obedecidas en función de intereses propios o de conveniencias, sino también que se cumplen aun en aquellos casos en que el interés del Estado pareciera indicar que lo adecuado sería no acatarlas. Aunque los debates sobre la creación de regímenes son importantes, la pregunta fundamental que se debe plantear es si los regímenes son realmente relevantes. Si lo son, ¿cómo, por qué y en qué grado? Por una parte, para que tengan un impacto político significativo, las reglas de un sistema cuyo cumplimiento depende de que los mismos estados estén dispuestos a cumplirlas tienen que aproximarse al poder y a los intereses de los estados. Oscar Schachter afirma que el derecho internacional es "un producto de fuerzas políticas y sociales que depende del comportamiento y que es un instrumento para satisfacer necesidades y valores cambiantes".[130] Pero también "es, en esencia, un sistema basado en una serie de reglas y obligaciones que, hasta cierto punto, comprometan. Es decir, las reglas tienen que ser aceptadas como un medio de control independiente que limita, de manera efectiva, la conducta de las entidades sujetas a la ley".[131] Para que tengan consecuencias políticas importantes, las normas internacionales no pueden ser el reflejo automático e instantáneo de intereses propios; más bien, deberá haber alguna noción de obligatoriedad o de sujeción a reglas específicas, aunque el interés propio indique lo

contrario.

A pesar de la falta de interacción, esta cuestión central une a los teóricos de regímenes con los juristas internacionales.[132] Ciertamente, sus intereses mutuos se han acercado en muchos aspectos. Por una parte, numerosos juristas empiezan a ver los tratados y convenios internacionales —sobre asuntos tales como la ecología— no como reglas definitivas y permanentes, sino como una manera de crear estructuras que a su vez sirvan para formular leyes. Su propósito es proporcionar un marco para la negociación dentro del cual se puedan emplear las técnicas y principios generales del derecho internacional, primero, para negociar y formalizar principios aceptados de carácter más bien general; y, segundo, para ofrecer un instrumento que facilite las negociaciones, a partir de las cuales podrían surgir posteriormente reglas más "rígidas" y específicas.[133] Por otra parte, los teóricos de regímenes como Robert Keohane ahora parecen estar menos interesados en la elaboración de definiciones generales de regímenes y más preocupados por la necesidad de concentrarse en conjuntos específicos de reglas.[134] Tomemos, por ejemplo, la definición de regímenes de Stephen Krasner (1982): "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones, explícitos o implícitos, alrededor de los cuales convergen las expectativas de los actores en áreas específicas de las relaciones internacionales", y comparémosla con la definición de Keohane (1991): "instituciones con reglas específicas acordadas por gobiernos, asociadas a temas particulares de las relaciones internacionales".[135] El énfasis sobre conjuntos de reglas específicas, permanentes y entrelazados, acerca a la teoría de regímenes al derecho internacional.

Quizá la diferencia más importante que distingue a la teoría de regímenes del derecho internacional y de ideas más antiguas de sociedad internacional tiene que ver con las razones que llevan a los estados a obedecer reglas que por lo general no son obligatorias y que, en su mayor parte, nadie puede hacer valer. Existen muchas respuestas a esta cuestión: poder y coerción, interés propio y beneficios recíprocos, costumbre institucionalizada o inercia, la existencia de un sentido de comunidad, la legitimidad del propio

proceso de creación de reglas o la persuasión moral que se deriva de un sentido compartido de justicia. Explicaciones previas de cooperación han tendido a producir una larga lista de este tipo de factores sin proporcionar una guía precisa en cuanto a su relación. Ésta fue una de las críticas más comunes al trabajo de Bull.

La teoría de regímenes busca, ante todo, ser mucho más selectiva y derivar hipótesis comprobables acerca de los factores que explican la cooperación, bajo qué condiciones y en qué circunstancias. Ciertamente, la teoría de regímenes ha examinado el papel del poder y ha surgido un debate acalorado en cuanto a ese papel, y, en particular, en lo que se refiere a la función del poder hegemónico en la creación y el mantenimiento de regímenes. Por cuanto se inclinan hacia el realismo, los teóricos de regímenes enfatizan los estrechos vínculos que existen entre el surgimiento de instituciones y la distribución del poder. Pero es crucial en la teoría racionalista de regímenes la idea de que el poder por sí solo no puede explicar la emergencia o las consecuencias que puedan tener las instituciones. Mientras que el debate sobre la estabilidad hegemónica pierde ímpetu, el papel del poder y de la coerción en el cumplimiento de las reglas sigue siendo fundamental. Para los juristas internacionales la idea de sanciones descentralizadas, ya sea en la forma de represalias directas o de acciones por terceras partes, siempre ha sido una manera de mantener la creencia de que todos los sistemas legales necesitan el respaldo de algún tipo de poder coercitivo (una idea asociada en particular con Hans Kelsen). Sin negar la importancia de los beneficios funcionales y del proceso de "aprendizaje", las sanciones y la coerción siguen desempeñando un papel primordial: piénsese en el papel que han tenido el "premio" de la ayuda y la transferencia de tecnología y el "castigo de las sanciones comerciales en las negociaciones recientes del régimen del ozono". La teoría de regímenes también ha tornado en cuenta el papel de la costumbre o de la inercia para explicar, por ejemplo, la persistencia de ciertos regímenes incluso después de que hayan cambiado las condiciones que contribuyeron a su creación.

Pero se puede decir que la contribución más clara de la teoría de regímenes —la que la distingue— es haber desarrollado la idea del

interés propio y de los beneficios recíprocos y, en general, haber minimizado el énfasis que se ha puesto tradicionalmente en el papel de la comunidad y en el sentido de justicia. El reto central era explicar el surgimiento de la cooperación en función de suposiciones realistas: que los estados son actores egoístas que compiten en un mundo anárquico, que la cooperación no necesariamente depende del altruismo y que ésta puede surgir y desarrollarse a partir de los cálculos de actores instrumentalmente racionales.

La cooperación internacional no necesariamente depende del altruismo, el honor personal, propósitos comunes, normas internalizadas o una creencia compartida en los valores inherentes a una cultura. En diferentes tiempos y lugares, cualquiera de estos aspectos de la motivación humana puede desempeñar un papel importante en los procesos de cooperación internacional; pero se puede entender, la cooperación sin hacer referencia a ninguno de ellos.[136]

La afirmación esencial es que los regímenes son creados y que los estados obedecen las reglas impuestas por aquéllos en razón de los beneficios funcionales que obtienen. La comprensión de la cooperación a partir de supuestos realistas también explica los riesgos y las dificultades que entraña el uso de etiquetas y la dificultad —al menos para un europeo— para hacer una distinción entre el "neorrealista" y el "institucionalista neoliberal". Los beneficios funcionales siempre han sido una parte de las explicaciones de la cooperación entre estados. Se encuentran en el corazón del concepto de Vattel de la ley voluntaria de las naciones como aquella ley "que se deduce de la libertad natural de las naciones, de consideraciones acerca de su bienestar común, y de sus obligaciones reciprocas". La descripción que hace Hume del surgimiento de convenciones y cooperación dentro de la sociedad nacional es también una formulación poderosa de esta idea:

Observo que favorecería mis intereses dejar a otro en posesión de sus bienes, siempre y cuando él actué de igual manera. El está consciente de un interés similar en la regulación de su propia conducta. Cuando este sentido compartido de interés se expresa mutuamente, y es del conocimiento de ambos, se produce una solución y un

comportamiento adecuados. Y esto puede propiamente llamarse un convenio o un acuerdo entre nosotros, aunque carece de la imposición de una promesa, dado que las acciones de cada uno de nosotros tienen relación con las acciones del otro, y son realizadas bajo el supuesto de que algo va a ser llevado a cabo por la otra parte, la experiencia repetida de las inconveniencias de transgredir [el convenio] nos convence todavía más de que el sentido del interés se ha vuelto común para todos, y nos permite confiar en que su conducta futura será constante y regular, y es en función únicamente de esta expectativa que fundamos nuestra moderación y abstinencia.[137]

Además, muchos textos de derecho internacional han descrito el papel de éste en términos predominantemente funcionalistas o intencionales.[138] Casi todas las consideraciones sobre el papel del derecho describen sus consecuencias políticas en términos de los beneficios de orden, los costos de violarlo y el grado en que el derecho proporciona un orden basado en la coordinación de intereses y un patrón de expectativas. Los teóricos de regímenes le han dado mucha más coherencia y exactitud a esta idea general. En primer lugar, la teoría de regímenes busca especificar con mayor precisión los beneficios funcionales proporcionados por las reglas e instituciones. Destaca su efecto en la superación del problema de la confianza, así como en el patrón de costos mediante la reducción de la incertidumbre, la forma en la que facilitan la comunicación, propician el aprendizaje y transmiten el conocimiento y la información. En segundo lugar, la teoría de regímenes busca demostrar en términos más rigurosos cómo puede surgir un comportamiento de cooperación entre actores egoístas, y también especificar las condiciones que facilitan el surgimiento de reglas e instituciones (por ejemplo, el efecto de diferentes números de actores, la importancia de la "densidad" de los asuntos y de las estrategias de enlace, el papel crítico del conocimiento y la información). Su objetivo ha sido pasar de un discurso general acerca de la sociedad internacional a un entendimiento detallado de aquellas condiciones que son aplicables a instituciones específicas.

Las ganancias también han implicado pérdidas, pues quedan dudas

sobre si los términos de los modelos racionalistas pueden dar cuenta de un rango de factores lo suficientemente amplio como para explicar la dinámica de la cooperación. Cabe señalar que durante la década de los ochenta muchas de las críticas de la teoría de regímenes hicieron resurgir ideas anteriores o, por lo menos, recuperaron viejos debates no siempre resueltos. El primer tema se refiere a la relación de negociaciones específicas y procesos de negociación con el contexto internacional más amplio y con las estructuras generales del sistema internacional. Desde cierta perspectiva, el movimiento en esta dirección plantea nuevos problemas para los enfoques neoinstitucionalistas que explican la cooperación a partir de bases explícitamente racionalistas. Desde luego, el problema consta, en parte, de que las negociaciones entre estados por lo general se refieren a las ganancias relativas y a la distribución de los costos y beneficios que acompañan a la cooperación. Tal vez sea cierto que los estados tengan interés en cooperar para maximizar sus ganancias absolutas. Pero al mismo tiempo la estructura competitiva y anárquica del sistema de estados refuerza la preocupación por las consecuencias de la cooperación para el poder relativo del Estado y para su posición política y económica. Los estados son actores posicionales más que atomísticos y con frecuencia se abstienen de participar en acuerdos de cooperación si estos tienen implicaciones negativas para su posición relativa de poder.

Hace pocos años, este argumento fue resucitado por Joseph Grieco, quien muestra una clara influencia de una tradición profundamente arraigada en el pensamiento realista y mercantilista.[139] Citando a Rousseau permítasenos por último añadir que, aunque las ventajas para el comercio que podrían resultar de una paz amplia y duradera son evidentes, verdaderas e indiscutibles, aun así, siendo comunes para todos los estados, no serán apreciadas por ninguno. Porque tales ventajas solamente se muestran por contraste, y el que quiera aumentar su poder relativo sólo buscará aquellas que sean exclusivas.[140]

La respuesta neoinstitucionalista sostendría que sus teorías toman en cuenta las ganancias relativas y que, de hecho, están basadas en el

comportamiento competitivo entre estados profundamente interesados en la distribución del pastel. De acuerdo con esta versión, los estados negocian ferozmente la distribución de los costos y beneficios de la cooperación, pero en última instancia sólo aceptarán aquellos acuerdos que promuevan su utilidad individual. Los críticos, sin embargo, añadirían que la utilidad siempre es, en esencia, interdependiente y que el alto grado de "envidia" entre los estados erosionará los modelos de cooperación racionalistas.

En un sentido importante, los críticos realistas parecieran excederse o ir más allá de lo necesario. Los estados no son inherente e inmutablemente actores posicionales obsesionados por ganancias relativas en cualquier circunstancia.[141] El punto a destacar aquí es la manera en que la estructura del sistema internacional, y en particular del sistema legal internacional, puede superar este problema. Seguramente, buena parte de la obligación de cumplir con las reglas internacionales se deriva de la relación entre las reglas individuales y el patrón general de las relaciones internacionales: los estados siguen reglas específicas, aun cuando éstas resulten inconvenientes, porque tienen un interés de más largo plazo en mantener una comunidad internacional colmada de leyes. Dentro de este contexto más amplio la idea del prestigio resulta crítica y poderosa. En cierta medida esto se puede expresar con ideas como "alargar la sombra del futuro", ampliando las nociones de interés propio y de reciprocidad, y trazando precisamente los procesos por los cuales adquiere importancia el prestigio de un estado. Pero conforme se generaliza y hace difusa la preocupación por el prestigio, su evaluación y medición se tornan más difíciles. De manera más importante, los modelos racionalistas de cooperación pasan por alto el eslabón crucial entre los costos y beneficios de leyes específicas y el papel del derecho internacional como constitutivo de la estructura misma del sistema de estados y, se podría añadir, su papel como suministrador de las bases legales de la economía mundial capitalista, tanto en términos de reglas detalladas como de supuestos fundamentales.

Las reglas legales individuales son importantes debido a su relación con la estructura legal del sistema de estados. Como dice Tom Franck: "Las naciones, o sus gobernantes, reconocen que deben a la

comunidad de estados la obligación de cumplir, en reciprocidad al reconocimiento que esa misma comunidad hace de su propia calidad de estado".[142] En consecuencia, los beneficios funcionales de reglas específicas son solamente un aspecto de la situación. Otro elemento crucial es la legitimidad de las reglas, que deriva del sentido compartido de pertenecer a una comunidad legal que sirve como vínculo fundamental entre las reglas de procedimiento del comportamiento de los estados y los principios estructurales que definen tanto el carácter del sistema como la identidad de los actores. Por supuesto, la "fuerza de la legitimidad" varía muchísimo según la regla y el asunto, y tales consideraciones sólo son un elemento de la toma de decisiones. Pero pueden ser un elemento importante.

Para estados débiles, lograr el reconocimiento legal de otras naciones y la aceptación como miembro del "club" suele ser crucial para determinar quién ejerce el poder interno: piénsese en la influencia política directo del reconocimiento internacional en casos de guerra civil o de secesión. De igual manera, las restricciones a la intervención y al uso de la fuerza otorgan a los estados débiles cierto grado de protección externa. Para los estados de este tipo, los convenios legales de soberanía y el tejido del orden legal internacional refuerzan su propia capacidad para mantenerse como "Estados", y esto es en consecuencia un incentivo poderoso para tomar en serio las reglas legales, aunque no siempre para seguirlas.[143] De hecho, en un sentido fundamental, es difícil visualizar como sería el rechazo del orden legal internacional. Tal y como afirman los realistas estructuralistas que los estados se "socializan" en el juego de la política de poder, cualesquiera que sean sus sistemas nacionales o las inclinaciones de sus líderes, se puede decir también que existe un proceso paralelo en el funcionamiento del orden legal internacional. Como descubrieron los estados de independencia reciente del mundo en desarrollo, la aceptación de las estructuras básicas del derecho internacional era consecuencia necesaria de su afirmación de independencia y de su reclamo de ser tratados como estados soberanos.

Por otro lado, los estados ricos y poderosos tienen dos razones para aceptar los principios del orden legal. Primero, estos estados tienen un enorme interés en mantener la estabilidad del *statu quo*, del cual

claramente se benefician. Segundo, tienen una influencia descomunal sobre el contenido y la aplicación de las reglas jurídicas internacionales. Como dice Oscar Schachter:

> También hay que ver al derecho internacional con el producto de la experiencia histórica, en la cual el poder y "la relación de fuerzas" son factores determinantes. Los estados con poder (es decir, con la capacidad para controlar resultados disputados por otros) tendrán una influencia desproporcionada y a menudo decisiva en la determinación del contenido de las reglas y en su aplicación práctica. Dado que éste es el caso, el derecho internacional, en un sentido general reflejó y, al mismo tiempo, sostiene el orden político y la distribución de poder existentes.[144]

Una vez que los estados reconocen que protegen intereses de largo plazo cuando participan en el sistema legal internacional, las ideas de obligatoriedad y normatividad de las reglas pueden recibir forma concreta y adquirir cierto grado de distancia con respecto a los intereses y las preferencias inmediatas de los estados. Dentro de esta sociedad existe el derecho, pero ya no se le ve como dependiente de las "órdenes del soberano". Más bien, es el símbolo de la idea de compromiso y la aceptación voluntaria de un sentido de obligación. No se basa en sanciones externas ni en la amenaza de éstas, sino en la existencia de intereses y valores compartidos y de patrones de expectativas. Es más un derecho de coordinación que de subordinación.

La naturaleza de la obligación y la validez y aplicabilidad de reglas específicas pueden ser comprobadas dentro del contexto del sistema legal y con referencia a los principios, tratados, etc., relevantes. Siendo un sistema político, los estados buscarán la interpretación de sus obligaciones que más les convenga. Pero al ser también un sistema legal constituido a partir del consentimiento de otras partes, los estados se verán constreñidos por la necesidad de justificar sus acciones en términos legales. Éstas son las razones que hacen indispensable una distinción más clara que la normalmente utilizada en la teoría de regímenes entre: *a)* las reglas específicamente legales y el funcionamiento del sistema legal en el que operan, y *b)* la más amplia variedad de normas y reglas formales e informales, así como los procesos de negociación, transacción e imposición que las

sustentan.

El segundo punto se refiere también a la importancia del sentido de comunidad, pero pone mayor énfasis en su dimensión moral que en la legal. Es posible que los modelos racionalistas de cooperación puedan efectivamente explicar la posibilidad de ésta, una vez que los estados crean que forman parte de un proyecto de comunidad en el cual el interés común puede ser promovido por medio de la cooperación. Pero estos modelos subestiman las barreras potenciales que pueden bloquear el surgimiento de tal proyecto compartido. Quizá esto se explica por el hecho de que la teoría de regímenes ha estado dominada por el estudio de la cooperación entre estados liberales desarrollados que comparten valores importantes. Robert Axelrod, por ejemplo, toma el caso de la cooperación "espontánea" surgida entre las trincheras durante la Primera Guerra Mundial.[145] Este caso muestra que la cooperación informal puede surgir, en situaciones donde la cooperación sería muy difícil, sobre la base de una estrategia de "toma y daca". Pero ¿hasta qué punto dicha cooperación no descansa sobre una mutua aceptación previa de un mínimo sentido de comunidad y un reconocimiento de la otra parte como actor legitimo? Cuando no existe ese sentido de comunidad y una de las partes está convencida de que la otra carece de estatus moral, la cooperación formal o informal difícilmente surgirá. Las guerras santas contra los infieles, el comportamiento bárbaro de las potencias imperiales en su trato a los pueblos nativos y la brutalidad de la lucha en el Frente Oriental durante la Segunda Guerra Mundial son vivos ejemplos que nos muestran cómo la ausencia de algún sentido compartido de comunidad puede acabar con los límites impuestos al conflicto por la reciprocidad y el interés propio.

Una vez que se establece la percepción de posibles intereses comunes pueden existir efectivamente razones de "prudencia" que lleven a los actores a cooperar en forma colectiva. Pero la prudencia racional no puede explicar por sí sola la iniciación del juego, ni tampoco las razones que llevan a cada jugador a elegir de manera individual la cooperación. Este problema puede ser resuelto por la coerción o por una potencia hegemónica. O podría también solucionarse por la presencia de un sentido de comunidad preexistente, encarnado en

un propósito moral común.

Al recurrir a las obligaciones emanadas del derecho natural, muchos de los teóricos clásicos de la sociedad internacional resolvieron este problema. Para Grocio, tanto las fuentes como la fuerza obligatoria del derecho se apoyaban considerablemente en sus fundamentos de derecho natural. Para la época de Vattel, el derecho positivo se había convertido en el instrumento central de regulación del sistema internacional, interpretación congruente con las realidades de la era de la "razón de Estado". Pero, a la vez, la libertad sin límites de los estados continuó siendo equilibrada por la creencia en las obligaciones y restricciones residuales derivadas del derecho natural. En efecto, este equilibrio poco convincente entre el derecho voluntario y el derecho necesario de las naciones constituye el núcleo del sistema de derecho propuesto por Vattel.

Los teóricos modernos de la sociedad internacional reconocen este problema, pero su solución sigue siendo ambigua. El énfasis en la pertenencia a una sociedad o comunidad fue uno de los rasgos más característicos de las obras de Bull y Wight. Así, para Martin Wight, la sociedad internacional se manifiesta en el sistema diplomático; en el mantenimiento consciente del equilibrio del poder para preservar la independencia de las comunidades miembro; en las operaciones normales del derecho internacional, cuya fuerza obligatoria es aceptada en una amplia gama de asuntos que carecen de importancia política; en la interdependencia económica, social y técnica, y en las instituciones funcionales de carácter internacional recientemente establecidas para retirarla. Todo esto supone una conciencia social internacional, un sentimiento de comunidad mundial.[146]

Para Bull, el sentimiento subjetivo de estar limitado por una comunidad era la piedra angular de su definición de sociedad internacional: "Una sociedad de estados (o sociedad internacional) existe cuando un grupo de estados, conscientes de ciertos intereses y valores en común, forma una sociedad en el sentido de que se conciben a sí mismos como sujetos a un conjunto de reglas comunes que guían sus relaciones mutuas y cooperan en la operación de instituciones comunes".[147]

Bull quisiera rechazar cualquier fundamento de derecho natural,

pero quisiera desarrollar algún tipo de equivalente empírico, algún conjunto de principios generales sin los cuales no se podría hablar de la existencia de una sociedad. (La influencia de H. L. A. Hart es importante aquí.) El objetivo es la identificación de una concepción de sociedad internacional congruente con el interés propio y con las realidades del poder. Pero, al mismo tiempo, existía la conciencia de que la sociedad internacional no podía ser entendida únicamente en estos términos, y de que tenía que arraigarse en las fuerzas históricas y culturales que han contribuido a moldear tanto la conciencia de la sociedad como las percepciones de valores y propósitos comunes. En otras palabras, la línea dominante del pensamiento de Bull seguía de cerca a Wight: "Así, la sociedad internacional, desde este punto de vista, sólo puede ser propiamente descrita con un trasfondo histórico y sociológico".[148] Por lo tanto, se le otorga un énfasis significativo a la cultura y al sentimiento de interés común desarrollado históricamente en y entre diversas sociedades. De acuerdo con Bull, una tradición cultural común contribuye al surgimiento de la sociedad internacional de tres maneras. En primer lugar, la existencia de una epistemología, un lenguaje y una tradición cultural comunes facilitará la comunicación entre los miembros de la sociedad internacional. En segundo, la existencia de dicha cultura común refuerza los lazos del interés común al añadir un sentimiento de obligación moral. Por último, la existencia de un sistema de valores comunes contribuirá a asegurar que los estados valoren de modo relativamente igual, objetivos tales como orden, justicia, paz, etcétera.[149]

Esta concepción de cooperación internacional puede relacionarse con los argumentos de Kratochwil y Ruggie, quienes sostienen que los regímenes internacionales son necesariamente fenómenos intersubjetivos cuya existencia y validez se crea y se sostiene por medio de las relaciones entre sus miembros.[150] Como han señalado, el problema es que tal visión es contraria al positivismo epistemológico del análisis racionalista de regímenes generalmente aceptado, y sugiere la necesidad de una metodología hermenéutica o interpretativa que busque recrear los procesos históricos y sociales mediante los cuales se constituyen las normas y se genera el sentido

de obligación. Aun cuando no podemos medir con facilidad la normatividad de las reglas, en todo caso podemos intentar comprender exactamente en qué consiste este sentido de obligación, no en términos generales sino caso por caso: qué es, cómo es que determina la naturaleza específica de la ley, y cómo sirve para medir y evaluar la práctica de los estados; en otras palabras, precisamente lo que los juristas internacionales hacen la mayor parte del tiempo. En este sentido, es la práctica continua del derecho internacional y del "colegio invisible de abogados internacionales", lo que es no sólo indicativo del sentido de obligación sino lo que da el contenido específico a las reglas legales.[151]

La importancia de un sentimiento compartido de comunidad cultural o moral en la creación y el mantenimiento de regímenes dependerá del alcance de estos últimos. Si la intención principal de los regímenes es asegurar un grado mínimo de coexistencia, entonces tanto los valores como la cultura comunes tendrán una importancia marginal (a menos que uno de los actores tenga una concepción exclusivista de la vida internacional, basada en una idea de su propia superioridad). Así, estados de diversas ideologías y culturas han llegado a apreciar los beneficios que resultan de principios legales básicos tales como el reconocimiento mutuo de la soberanía, la norma de no-intervención, la necesidad de cumplir con los tratados, la necesidad de respetar un sistema diplomático establecido, etc. Un ejemplo adicional podría ser la red no legal y a menudo informal de reglas y entendimientos que surgió durante la Guerra Fría.[152] Reglas mínimas de coexistencia de este tipo reflejan las necesidades inherentes de un sistema pluralista de estados autónomos: en palabras de Terry Nardin, una "asociación práctica" que no está construida alrededor de una noción común de la buena vida.[153]

Pero conforme los regímenes tienen alcance mundial, la cubierta dura del Estado se erosiona cada vez más y el alcance de la cooperación se expande, el cuadro cambia. En tanto que la cooperación entraña, cada vez más, la creación de reglas que afectan profundamente las estructuras internas y la organización de los estados, y que establecen derechos y obligaciones para individuos y grupos dentro de los estados, buscando incorporar la noción de un

“bien común” (derechos humanos, democratización, el ambiente, la construcción de esquemas de seguridad interestatal más elaborados y entrometidos), entonces aparecen de nuevo los temas de sociedad y comunidad, y hay que cuestionar, por lo menos, la validez de los modelos de cooperación que no los toman en cuenta.

Esto nos lleva al tercer asunto: ¿qué tan adecuada es la discusión, dentro de la teoría de regímenes, relativa a la dimensión normativa de la cooperación internacional?

Es calro que hay muchas normas internacionales que derivan su fuerza obligatoria de un sentido compartido de justicia: los derechos humanos son el caso más notable pero también, por ejemplo, lo son las normas en contra de la conquista armada y la anexión de territorio. Las reglas y normas de este tipo no se desarrollan como resultado del juego directo de intereses entre los estados ni porque proporcionen beneficios funcionales, sino que dependen de una conciencia moral común que actúa directamente, si bien de manera frágil y dispareja, sobre las mentes y emociones de individuos dentro de los estados. En algunos casos, tales ideas pueden obstaculizar o complicar el funcionamiento de otros regímenes interestatales (éste siempre ha sido el argumento realista en contra de la promoción de los derechos humanos). En otros casos, un propósito moral común puede reforzar la cooperación entre estados, por ejemplo, en el caso del medio ambiente, la forma en que la interdependencia ecológica ha hecho más plausible la visión de Beitz de una comunidad moral mundial puede aumentar el valor que se conceda a la utilidad global agregada.[154]

Esto no quiere decir, de ninguna manera, que la creación de tales regímenes no debe nada a consideraciones de poder y de interés. La creación del régimen de derechos humanos durante la posguerra dependía fundamentalmente de los valores e intereses específicos de Estados Unidos y de otros estados occidentales.

Igualmente, el deseo de fomentar el respeto a los derechos humanos y de promover la democracia siempre ha convivido con, y con frecuencia ha sido dominado por, sentimientos menos nobles.[155] Por último, hay mucho que decir de la afirmación de Hume de que el origen de muchos sentimientos morales dependía, en primera

instancia, de cálculos pragmáticos y egoístas (por ejemplo, que los imperios formales dejaron de ser rentables) pero que, a través del tiempo, prohibir la conquista y los imperios llegan a tener un carácter moral.

Es preciso destacar otra vez la importancia de las reglas legales específicas. Si bien compartir preocupaciones morales es fundamental para el desarrollo de una actitud cooperativa, éstas se expresan principalmente en la forma de reglas legales. Una de las virtudes del derecho internacional es su flexibilidad y el grado en que permite la introducción de nuevas normas y principios —con frecuencia por estados débiles e incluso a veces por individuos o grupos de presión—, su expresión formal y su consolidación gradual por medio de reglas que obligan, que crean deberes y obligaciones específicos. Un ejemplo son las leyes sobre derechos humanos, y otro es el difícil proceso actual de transición de los principios generales para el manejo del ambiente a la creación de regímenes específicos para la regulación. Claro está que, en cierto sentido, este proceso se ve determinado por el poder y por los intereses de los estados dominantes. Pero el funcionamiento del sistema legal proporciona un grado de autonomía dentro del cual el cambiante clima normativo puede expresarse concretamente. Así, en un extremo del espectro hay un equilibrio constante e inestable entre la política del poder y la política regida por las leyes. En el otro, hay una relación igualmente inestable entre reglas legales como reflejo de los verdaderos intereses políticos de los estados y reglas legales que encarnan las cambiantes nociones acerca de cómo debiera organizarse la comunidad internacional.

Ciertamente, muchos teóricos de regímenes han reconocido la fuerza de las obligaciones morales, entre ellos Keohane (véase el séptimo capítulo de su libro After Hegemony). Pero esto da lugar a una dificultad importante, a saber: ¿se puede relajar la suposición básica del egoísmo racional y aceptar el papel de la empatía en la interdependencia sin minar la fuerza general del proyecto racionalista?, ¿no se corre el peligro de caer nuevamente en las viajas explicaciones que veían la cooperación como resultado de una mezcla cambiante de varios factores que no pueden ser incluidos en

una teoría sólida y rigurosa?

Hay otro aspecto muy interesante en la cuestión normativa. Al menos para los europeos, existe un contraste notable entre las preocupaciones de los académicos estadunidenses de las relaciones internacionales de la década de los cuarenta y las de los estudiosos de los años ochenta. Aunque alegaron que estaban descubriendo las leyes objetivas y eternas de la política, los primeros realistas de la posguerra estaban intensamente comprometidos con un proyecto moral: el de descubrir y exponer los peligros del utopismo, y de diseñar las pautas del arte racional de gobernar que, aunque nunca permitirían a los estados escapar de los dilemas de la anarquía internacional, podrían por lo menos mitigar sus peores efectos (de ahí la acusación de que de hecho estaban vendiendo una utopía conservadora). Pero cualesquiera que fueran sus conclusiones, su preocupación explícita por la relación fundamentalmente problemática entre el poder y la moralidad sigue siendo uno de los aspectos más notables de su trabajo. La situación en la década de los ochenta es muy diferente. En un sentido, hay una inquietud moral implícita en el trabajo de los teóricos de regímenes que gira alrededor de la suposición de que entender y promover la cooperación tiene un valor intrínseco.[156] De hecho, hay una buena cantidad de recomendaciones muy claras: si comprendemos las condiciones que hacen posible la cooperación, podremos promover una mayor cooperación. Pero al mismo tiempo se reconoce que no todos los regímenes son benignos: "Dado que con frecuencia eso no se entiende, se debe enfatizar que aunque los regímenes internacionales pueden tener valor para sus creadores, no necesariamente mejoran el bienestar mundial. No son 'buenos' *per se*".[157] De hecho, la conclusión de After Hegemony aclara que el orden creado por los regímenes debe estar sujeto a normas morales pertinentes.

El orden y la justicia son vistos como vías separadas. Primero hay que entender cómo se crea el orden para luego evaluarlo en función de algún estándar normativo externo.[158] El orden es producto de normas cuyo desarrollo puede entenderse en términos sociológicos y cuya influencia resulta de los beneficios funcionales que proporcionan. De

hecho, en la teoría de regímenes el término "norma" casi siempre se usa para describir reglas generales de comportamiento social cooperativo.

La pregunta básica es si de hecho el orden y la justicia pueden separarse de esta manera. Primero, ¿no existe suficiente evidencia para sugerir que las consideraciones de justicia y percepciones de equidad desempeñan un papel fundamental en la formación de las preferencias de los actores y en la determinación de su comportamiento? Segundo, ¿no hay también bastante evidencia de que las negociaciones exitosas no dependen del logro de algún concepto de optimización en la asignación de los recursos sino de la percepción de que el resultado de la negociación cumple con algunos criterios de justicia y equidad?[159] Como dice Robert Jervis: "Consideraciones de moralidad, justicia y deber constituyen, sin duda, gran parte de la explicación de por qué los individuos de una sociedad cooperan mucho más de lo que esperaríamos si creyéramos en el dilema de los prisioneros".[160] Y finalmente, el estatus de la norma de reciprocidad acarrea serias dificultades. Dentro de los enfoques racionalistas y de teoría de juegos, se considera como algo dado, una norma que existe fuera de cualquier contexto histórico o cultural, que existe *dans la nature des choses*. Pero hay buenas razones para argumentar que su funcionamiento depende de un sentido preexistente de comunidad o que, por lo menos, la norma misma refleja la existencia de esa comunidad. Conforme se generaliza y difunde la reciprocidad, más se convierte en sinónimo de justicia. Si éste es el caso, la validez de distinguir entre "el orden" y "la justicia" es tan problemática para los institucionalistas neoliberales como lo fue para los teóricos de la sociedad internacional.

Los conceptos de justicia deben ser vistos como intrínsecos al proceso por el cual se produce el orden, pero el orden producido tiende por su propia naturaleza a reflejar los intereses dominantes de los estados más poderosos. En términos de la investigación futura, esto sugiere dos cosas: primero, hay una necesidad urgente de comprender mucho mejor cómo varían las concepciones de un orden internacional justo de un estado a otro. Las percepciones radicalmente divergentes sobre la naturaleza del orden y de la

legitimidad que observamos después de la guerra en el golfo Pérsico (y después de la Guerra Fría en Europa) dan fe de la complejidad e importancia de esta cuestión. Segundo, sin duda es importante intentar cerrar la brecha que se ha abierto entre los teóricos de la cooperación internacional y el creciente número de teóricos políticos que están más conscientes de la necesidad de desarrollar teorías de justicia dentro de un contexto interestatal y mundial. En parte, esto supone la creación de principios adecuados de justicia, pero implica también la necesidad de analizar la manera en que esos principios puedan ser aplicados dentro de la dinámica política del sistema internacional, o sea, regresar una vez más a la interacción entre política y moralidad —y éste es, sin duda, el quehacer que distingue a las relaciones internacionales como disciplina.

El último punto tiene que ver con la dimensión nacional. Aunque se originó en las teorías de interdependencia y transnacionalismo que destacaban los numerosos vínculos entre lo nacional y lo internacional, en esencia, la teoría de regímenes busca explicar la cooperación en términos de una tercera imagen. La necesidad de referirse a la dimensión nacional se ha vuelto un tema común. Obviamente no se puede entender la manera en que los estados cooperan y negocian sin hacer referencia a la naturaleza cambiante del Estado y del sistema político interno. Los intereses de los estados no son fijos, varían de acuerdo con el contexto institucional, el grado de organización de las fuerzas políticas que compiten dentro del Estado y dentro del sistema político más amplio, y la capacidad de liderazgo de los principales actores.

Los factores nacionales también son importantes para las observaciones hechas en este ensayo. No es fácil separar las nociones de sociedad y de comunidad del carácter de los sistemas políticos nacionales. Éste fue uno de los problemas centrales del enfoque propuesto por Bull y Wight sobre una sociedad internacional. Por una parte, buscaron desarrollar un concepto de sociedad internacional concentrado en el plano interestatal y de encontrar reglas comunes aplicables al funcionamiento de una sociedad de estados (siguiendo líneas semejantes al concepto de legitimidad de Kissinger). Pero, por otra parte, concederles importancia a cultura y

valores comunes da lugar, casi inevitablemente, a preguntas sobre la influencia de factores sociales, culturales y políticos nacionales. Además, los conceptos de justicia y equidad tienen estrecha relación con historias distintas y culturas específicas. Esto es cierto sobre todo cuando se entiende la idea de costos y beneficios más allá de lo meramente económico, cuando, por ejemplo, se percibe un valor fundamental en la defensa de la autonomía política o de la herencia cultural que es necesario incorporar a los regímenes de cooperación entre estados.

Conforme el enfoque principal de las investigaciones cambia de la creación de regímenes a su implantación, los factores nacionales llegan a ser aún más críticos. Se pueden anotar varios puntos y posibilidades. Primero, el papel de las reglas internacionales y, en particular, del derecho internacional, en la formulación de las políticas. Si la atención se centra en el sentido subjetivo de estar obligado, entonces será preciso examinar más de cerca la forma en que este sentido de obligación se desarrolla dentro del proceso de formulación de políticas. Después de todo, sólo son los individuos que hacen las políticas quienes pueden tener un sentido de obligación. A pesar de las dificultades metodológicas, hay mucho que se puede hacer. Por ejemplo, se puede partir del trabajo de Louis Henkin y reconstruir las maneras en que el derecho internacional influyó en las opciones políticas consideradas por los gobiernos, y hasta qué grado estas opciones reflejaron la interiorización de reglas legales. En efecto, con base en la revisión cuidadosa de documentos, se podrían examinar las posibilidades que se consideraron pero finalmente se descartaron, y avanzar en la solución del dilema de lo que pudo haber sido y no fue (*dilemma of counterfactuals*).

Segundo, hay vinculaciones específicas, y con frecuencia técnicas, entre el derecho internacional y los sistemas legales nacionales por un lado, y los complejos procesos que sustentan la aplicación de reglas internacionales por otro. Como observa Antonio Cassese: “es por lo tanto aparente que el derecho internacional no puede funcionar sin la ayuda constante, la cooperación y el apoyo de los sistemas legales nacionales”.[161] Si la teoría de regímenes tiene un interés serio en cuestiones de cumplimiento e implantación, y en la explicación de

diferentes patrones de cumplimiento entre diferentes tipos de estados, entonces es fundamental que el politólogo entienda y evalúe esas vinculaciones técnicas.

Tercero, muchos de los costos políticos de violar las reglas internacionales son nacionales. Una de las razones más poderosas para cumplir con las leyes internacionales, aun en casos "difíciles" en los que están involucrados intereses de seguridad nacional, es el grado en que la presentación de un caso legal convincente es fundamental para asegurar el apoyo político interno. Por el contrario, muchas veces la violación de normas y leyes internacionales específicas da pie a que la oposición política se organice. A pesar de la supuesta debilidad del derecho internacional, es notable la frecuencia con que las reglas internacionales forman la base de demandas y acción política dentro de los estados. De la misma manera, dado que por lo general los gobiernos no saben vigilarse unos a otros, buena parte del seguimiento de los regímenes internacionales lo realizan grupos nacionales o transnacionales que actúan en un solo país o en varios.

Conclusiones

El propósito de este artículo ha sido ubicar a la teoría de regímenes dentro de la más amplia tradición de pensamiento acerca de la posibilidad y los problemas de la cooperación en la vida internacional: la tradición que se centra en el concepto de sociedad internacional y que ha otorgado un papel fundamental al derecho internacional. Desde esta perspectiva, acusar a los teóricos de regímenes de seguir una moda pasajera pierde sentido al evidenciarse su contribución a las ideas y conceptos de otros pensadores. Más aún, la reformulación del problema de la cooperación dentro de modelos racionalistas más rigurosos ha aportado claros beneficios, sobre todo al identificar con mayor precisión los beneficios funcionales derivados de las normas, el concepto de "reciprocidad" y las diferentes formas de cooperación que pueden surgir entre actores egoístas. Pero dicho rigor ha tenido un costo significativo. En primer lugar, la relevancia y complejidad de la dimensión normativa ha sido subestimada, tanto en

términos de la importancia de un sentido compartido de comunidad para iniciar una empresa cooperativa, como en términos de la necesidad de considerar a la ética como intrínseca al proceso mismo de generación de un orden. En segundo lugar, la búsqueda de rigor, y quizá también un deseo obsesivo de evitar los pecados del idealismo, también ha llevado a descartar por completo la necesidad de entender no sólo el carácter específico sino los rasgos técnicos del sistema legal internacional. El derecho internacional es el que tiende los puentes entre las reglas de procedimiento del juego y los principios estructurales que definen el juego de poder e interés y que establecen la identidad de los participantes. El derecho internacional ofrece un marco de referencia para la comprensión de los procesos de creación de normas y reglas, y la generación de un sentido de obligación en las mentes de quienes diseñan las políticas. Ofrece, finalmente, una manera de analizar los vínculos que existen entre las reglas que promueven el orden internacional y los sistemas internos, políticos y sociales, de los estados.

---

* Traducción de Brett Duel.

119 El autor agradece los comentarios de Volker Rittberger, William Wallace, Iver Neuman y Lars-Erik Cederman a una primera versión de este artículo. Quisiera asimismo expresar su deuda a Ian Gambles, cuya tesis de doctorado sobre ética y realismo moderno aclara muchos de los temas aquí discutidos. Una versión modificada de este artículo aparecerá en Volker Rittberger (comp.), *Beyond Anarchy: International Cooperation and Regimes*, publicado por Oxford University Press.

120 Véase por ejemplo, R. B. J. Walker, "Realism, Change and International Political Theory", *International Studies Quarterly*, vol. 31, 1987; y Richard Ashley, "Untying the Sovereign State: A Double Reading of the Anarchy Problematique", *Millenium*, vol. 17, núm 2, verano de 1988.

121 Bull usó el término grociano en dos sentidos: primero, para describir la doctrina que sostiene la existencia de una sociedad internacional y, segundo, para contrastar la concepción solidaria de la sociedad internacional con la concepción más pluralista de Vattel. Véase Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Londres, Macmillan, 1977, p. 322; la distinción entre las concepciones "solidaria" y "pluralista" se encuentra en "The Grotian Conception of International Society", en Herbert Butterfield y Martin Wight (comps.), *Diplomatic Investigations*, Londres, Allen and Unwin, 1966. Un rasgo importante del trabajo posterior de Bull es que se aleja de las posiciones pluralistas/realistas que predominan en *The Anarchical Society* para acercarse a una posición más genuinamente grociana. Véase en especial "Justice in

International Relations", *The Hagey Lectures*, University of Waterloo, octubre de 1983. Para una revisión completa de las tradiciones grocianas y sus problemas, véase Hedley Bull, Benedict Kingsbury y Adam Roberts (comps.), *Hugo Grotius and International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 1990.

[122] Stanley Hoffmann, "Rousseau on War and Peace", *The State of War*, Londres, Pall Mall, 1965, p. 61; y Bull, *The Anarchical Society, op. cit.*, pp. 46-51.

[123] Sobre este tema véanse Hedley Bull, "Hobbes and the International Anarchy", *Social Research*, vol. 48, núm. 4, invierno de 1981; David Hanson, "'Thomas Hobbes' 'Highway to Peace'", *International Organization*, vo1. 38, núm. 2, primavera de 1984; y David Gauthier, *Morals by Agreement*, Oxford, Oxford University Press, 1986.

[124] Véase Andrew Hurrell, "Kant and the Kantian Paradigm in International Relations", *Review of International Studies*, vol. 16, 1990.

[125] Michael Donelan, *Elements of International Political Theory*, Oxford, Oxford University Press, 1990, p. 36.

[126] E. H. Carr, *The Twenty Years' Crisis, 1919-1939*, Londres, Macmillan, 1981, pp. 87-88.

[127] Sin embargo, es importante enfatizar el grado en el que la política soviética llegó a aceptar el papel favorable del derecho internacional como proveedor de un marco esencial para la coexistencia y la "coordinación de voluntades". Véase Susan Strange, "Cave! Hic Dragones: A Critique of Regime Analysis", en Stephen Krasner (comp.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1982.

[128] Para una discusión pormenorizada, véase Martti Koskenniemi, *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*, Helsinki, Lakimiesliiton Kustannus, 1989, en especial el cap. 1.

[129] Oscar Schachter, "General Course in Public International Law", *Recueil des Cours*, vol. V, 1982, p. 26.

[130] *Ibid.*, p. 25. Una excepción notable a la aparente ausencia de interacción entre teóricos de regímenes y abogados internacionales es la de Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions. On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; y Nicholas Greenwood Onuf, *World of Our Making: Rules and Rule in Social Theory and International Relations*, Columbia (South Carolina), University of South Carolina Press, 1989.

[131] Véase, por ejemplo, Patricia Birnie, "The Scope, Limits, and Theoretical Basis of International Legal Regulation", en Hurrell y Benedict Kingsbury (comps.), *The International Politics of the Environment*, Oxford, Oxford University Press, 1992.

[132] Uno de los primeros atractivos de la teoría de regímenes era que incluía patrones de cooperación que no eran parte de organizaciones internacionales formales ni de conjuntos específicos de reglas legales.

[133] Stephen Krasner, "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables", en Krasner (comp.), *International Regimes*, *op. cit.*, p. 2; y Robert Keohane, "Regime Analysis in the United States and Europe: An American

Perspective", trabajo presentado en la conferencia The Study of Regimes in International Relations: The State of the Art and Perspectives, en Tubinga, Alemania, julio de 1991, p. 3.

[134] Robert Keohane, "International Institutions: Two Approaches", en Keohane, *International Institutions and State Power*, Boulder, Westview Press, 1990, p. 159. (El énfasis es mío.)

[135] *Idem.*

[136] *Idem.* (El énfasis es mío.)

[137] David Hume, *Treatise on Human Nature*, vol. II, p. 195, citado en Raymond Cohen, *International Politics. The Rules of the Game*, Londres, Longman, 1981, p. 15.

[138] Véanse, por ejemplo, William Coplin, *The Functions of International Law. An Introduction to the Role of International Law in the Contemporary World*, Chicago, Rand MacNally, 1966; George Schwarzenberger y E. D. Brown, *A Manual of International Law*, Londres, s. p. i., 1966.

[139] Véase Joseph Grieco, "Anarchy and the Limits of cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988.

[140] Jean Jacques Rousseau, *Judgement on Saint Pierre's Project for Perpetual Peace*, citado en Murray Forsyth *et al.* (comps.), *The Theory of International Relations. Selected Texts, from Gentili to Treitschke*, Londres, Allen & Unwin, 1970, p. 160.

[141] Véase Duncan Snidal, "International Cooperation Among Relative Gain Maximisers", *International Studies Quarterly*, vol. 35, núm. 4, diciembre de 1991.

[142] Thomas Franck, *The Power of Legitimacy Among Nations*, Nueva York, Oxford University Press, 1990, p. 196.

[143] Véase Robert Jackson, "Quasi-States, Dual Regimes, and Neo-Classical International Theory: International Jurisprudence and the Third World", *International Organization*, vol. 41, núm. 4, otoño de 1987.

[144] Schachter, *op. cit.*, p. 28.

[145] Véase Robert Axelrod, *The Evolution of Cooperation*, Nueva York, Basic Books, 1984, cap. 4.

[146] Chart in Wight, "Western Values in International Relations", en Butterfield y Wight, *Diplomatic Investigations, op. cit.*, p. 96. (El énfasis es mío.)

[147] Bull, *The Anarchical Society, op. cit.*, p. 13.

[148] Wight, "Western Values in International Relations", *op. cit.*, p. 96.

[149] Gran parte de la obra posterior a *The Anarchical Society* tuvo como fin "poner en práctica" el papel de la cultura en las instituciones de la sociedad internacional mediante el análisis de la influencia de la transición de un sistema estatal europeo a uno mundial. Éste es el tema central de Bull y Adam Watson (comps.), *The Expansion of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 1984.

[150] Friederich Kratochwil y John Gerard Ruggie, "International Organization: A State of the Art or an Art of the State", *International Organization*, vol. 40, núm. 4,

otoño de 1986.

[151] Véase también el argumento desarrollado por Kratochwil: "Los actores no solamente están programados por reglas y normas, sino que reproducen y cambian, mediante su práctica, las estructuras normativas que les permiten actuar, compartir sentidos, comunicar intenciones, criticar posiciones y justificar elecciones. Así, una de las más importantes fuentes de cambio, pasada por alto en la bibliografía sobre regímenes, es la práctica de los actores mismos y su concomitante proceso de creación de leyes en los intersticios del campo internacional". *Rules, Norms and Decisions, op. cit.*, p. 61.

[152] Pero incluso éste fue un proceso incierto en el que la idea de un interés común por evitar la guerra nuclear tuvo que luchar contra las ideologías exclusivistas de los radicales de la Guerra Fría tanto en el Este como en el Oeste.

[153] Terry Nardin, *Law, Morality, and the Relations of States*, Princeton, Princeton University Press, 1983.

[154] Charles R. Beitz, *Political Theory and International Relations*, Princeton, Princeton University Press, 1979, tercera parte.

[155] Para una discusión reciente de este punto véase Abraham Lowenthal (comp.), *Exporting Democracy: The United States and Latin America*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1991.

[156] Véase, por ejemplo, Keohane, "International Institutions: Two Approaches", *op. cit.*, pp. 158-159.

[157] Keohane, *After Hegemony, op. cit.*, p. 73

[158] El sentido de este argumento es semejante al de Bull. Véase *The Anarchical Society, op. cit.,* cap. 4.

[159] Sobre este tema véase Oran Young, "The Politics of International Regime Formation", *International Organization*, vol. 43, núm. 3, verano de 1989, pp. 368-369.

[160] Robert Jervis, "Realism, Game Theory, and Cooperation", *World Politics*, vol. 40, núm. 3, abril de 1988, p. 348. Sobre el papel de la justicia en la motivación véase también Brian Barry, *Theories of Justice*, Londres, Harvester Wheatsheaf, 1989, pp. 357-366.

[161] Antonio Cassese, *International Law in a Divided World*, Oxford, Oxford University Press, 1988, p. 15.

“GLOBAL GOVERNANCE” AL RESCATE: ¿SALVANDO LAS RELACIONES INTERNACIONALES?*

Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson

Nuestro objetivo en este artículo es provocar y proponer. Buscamos provocar la reacción de nuestros colegas que —en el peor de los casos — no se han dado cuenta de que las relaciones internacionales se tambalean al borde de un abismo de irrelevancia o —en el mejor de ellos— necesitan un estímulo para dotar de aire fresco a este campo que realmente requiere una renovada vitalidad. Como objeto de estudio, las relaciones internacionales se han vuelto dispares y fragmentadas. Quienes trabajamos en este campo hemos dejado de buscar mayor claridad en la manera en que entendemos el mundo que nos rodea. Más aún, hemos fracasado en nuestro papel de agentes del cambio; es decir, aportar opiniones y propuestas para un mejor y más justo orden mundial. Así las cosas, ya no somos de utilidad para nuestros alumnos ni para quienes en el ejercicio de su profesión buscan nuestro consejo; tampoco para aquellos colegas que han asumido responsabilidades en el diseño de políticas públicas con el afán de poner a prueba los límites de lo que se considera aceptable. Rara vez ofrecemos un juego de herramientas que permita comprender cómo funciona el mundo, una base sobre la cual se puedan crear políticas socialmente benéficas y un marco de referencia para reflexionar sobre el cambio.

Resulta más sencillo explicar cómo hemos llegado a este punto que trascenderlo. Sin embargo, sí tenemos una propuesta: mirar hacia el futuro —a la mesa de un gran debate disciplinario— utilizando el concepto de *gobernanza global*, que no ha sido totalmente explotado.

Nuestra argumentación se desarrolla a lo largo de tres partes. La primera esboza por qué y cómo las relaciones internacionales se tambalean al borde del abismo. En esta sección, demostramos que la

precariedad del campo es teórica, metodológica, pedagógica y lingüística. El siguiente apartado presenta una propuesta para superar la fragmentación y atomización que hoy dominan a las relaciones internacionales. Proponemos aquí que una manera de alentar una nueva y activa participación es regresar al debate de las grandes preguntas que solían ser el pan de cada día de las relaciones internacionales. No hay interrogante más grande que preguntarse ¿cómo se gobierna el mundo, cómo llegamos a la actual gobernanza global y qué tipo de orden debemos poner en pie para corregir los innumerables males que aquejan a la humanidad y a este planeta?, y que deliberadamente hemos pasado por alto. En efecto, aunque es probable que la pregunta central de las relaciones internacionales gire en torno a la configuración específica del orden mundial actual, éste es un tema que hemos eludido en los últimos años.[162] Es evidente que el rechazo a las grandes preguntas sobre el orden mundial no se debe a que hayamos resuelto el acertijo de cómo se gobierna el mundo, o armados los concomitantes rompecabezas de cómo se ejercen el poder y la autoridad, cuáles son las consecuencias de ciertas formaciones de organización y gobernanza o cuál es la mejor manera de involucrarse en una reforma significativa.

En la tercera parte de este artículo sostenemos que la gobernanza global —diseñada y adecuada específicamente para cumplir su objetivo— ofrece una oportunidad para retomar estos y otros temas y dar así un renovado vigor a nuestro fragmentado y atomizado campo de estudio. Por supuesto, no ignoramos los problemas que la gobernanza global conlleva. No es sin justa razón que haya sido criticado como un término demasiado ambiguo. En el primer volumen de *Global Governance*, Lawrence Finkelstein se preguntaba "¿qué es la gobernanza global?"; y provocativamente respondió: "prácticamente cualquier cosa".[163] Sin embargo, nuestra propuesta parte de la siguiente premisa: los temas de gobernanza global pueden servir de catalizador del rejuvenecimiento de la disciplina, siempre y cuando seamos capaces de resistir la tentación de volver a caer en nuestros viejos hábitos de formular y responder preguntas desde el mismo silo intelectual —estrecho y aislado— que actualmente habitamos. Concluimos demostrando que hay una manera fructífera

de franquear estas dificultades para reclamar el potencial de la gobernanza global como una tarea académica crítica y, en nuestro papel de provocadores, como la salvación de las relaciones internacionales.

Al borde del abismo

El campo de las relaciones internacionales —y los que en él nos desempeñamos— debería estar orgulloso de su éxito. Hace apenas 30 años "relaciones internacionales" era un término vago para referirse a aquellas áreas de las ciencias políticas que tenían que ver con una política que se desarrollaba "más allá de la frontera", "del otro lado" o "en otros climas". Es cierto que quienes se ocupaban de estos temas se incorporaron a nuestras plantas académicas, pero no por ello dejaban de ser más o menos extraños. Se dedicaban al estudio de la política africana o asiática, al mundo comunista y, por lo menos en Norteamérica, a la integración europea. Los centros de estudio más grandes también incluyeron a académicos que investigaban las formas de organización internacional —el sistema de Naciones Unidas, casi de manera exclusiva— y derecho internacional.

Sin embargo, salvo en contadas y notables excepciones, el grueso de la ciencia política (y las áreas con prestigio profesional) mantuvo su atención primordialmente en el núcleo del Poder Ejecutivo, en la representación y los derechos civiles, en las burocracias nacionales y locales, en la política comparada y en la teoría política clásica y neoclásica.

Los avances tecnológicos y las fuerzas económicas que han impulsado una cercanía entre pueblos y lugares dispares, aunados al surgimiento de nuevas formas de inseguridad, han dado origen a una creciente e importante demanda de alumnos de relaciones internacionales, lo que a su vez ha generado un cambio fundamental en la configuración de los departamentos de ciencia política de todo el mundo. Hoy en día, no sólo es común que nuestros cuerpos docentes —igual que los aspirantes a la limitada oferta doctoral— superen en número a los de campos más tradicionales, sino que los alumnos anhelen encontrar oportunidades para prácticas profesionales y —con el tiempo— de

trabajo en una u otra institución de corte global y emprender una carrera con una orientación internacional. Esta demanda ha modificado significativamente el contenido de los cursos que se ofrecen. Mientras en el pasado las relaciones internacionales eran la Cenicienta que buscaba la atención de la corriente dominante de las ciencia política, y que la obtenían única y exclusivamente cuando se trababa de una aplicación internacional relacionada con alguna tarea fundamental de esta última disciplina, en la actualidad, nuestro campo atrae —por lo menos— tanta atención y prestigio como sus hermanas mayores. Una consecuencia inmediata ha sido el crecimiento en sus asociaciones profesionales. Por ejemplo, la Asociación de Estudios Internacionales (ISA, por sus siglas en inglés) ha visto crecer su membresía de manera notable. Si en 1959, año de su fundación, esta asociación reunía alrededor de 200 personas, pasó a 1 000 miembros en 1970, 1 900 en 1973, 3 000 a mediados de la década de 1990 y más de 6 000 en 2013. La participación en sus reuniones anuales ha tenido un incremento similar.

La forma en que pensamos

Debemos reconocer, sin embargo, que somos víctimas de nuestro propio éxito. El pujante crecimiento de las relaciones internacionales —como aventura intelectual— ha fomentado que dentro de nuestra comunidad se ponga más empeño en resaltar las diferencias —ilustrando cómo nuestro novedoso "valor agregado" nos distingue de una supuesta e imaginada ortodoxia—, que en subrayar los puntos de encuentro y coincidencias. Quizá esto no debería sorprendernos. Enseñamos a nuestros alumnos a ser críticos frente a la sabiduría convencional. En sus trabajos de posgrado les exigimos desarrollar marcos conceptuales y realizar investigaciones empíricas que muestren que lo que creíamos saber a ciencia cierta, en realidad no lo es tanto. En un campo de estudio menos vertiginoso (léase, uno que no haya crecido de forma tan acelerada, ni luchado con afán por reconocimiento), el resultado sería un sostenido avance del conocimiento, el desarrollo, el refinamiento y la crítica de un canon, y una reflexión constante en torno a las grandes preguntas y los

grandes temas.

No ha sido así en el caso de las relaciones internacionales. El número creciente de nuevos profesionales, aunado a la necesidad de distinguirse de los demás, de conseguir un empleo o de asegurar una plaza, hace imprescindible hacerse de un nombre lo antes posible. El resultado ha sido la fragmentación. Hemos perdido de vista la necesidad (y, de hecho, probablemente la capacidad) de interactuar de manera más productiva unos con otros, y acabamos por lo común departiendo con correligionarios convencidos y rehuyendo el diálogo verdadero. Nuestras escisiones intelectuales son legendarias —la escuela británica y la estadounidense de economía política internacional y la división entre racionalistas y reflectivistas son sólo dos de las más notables—,[164] pero también lo son los silos que ahora habitamos: posestructuralista, realista estructuralista, constructivista, neogramsciana, feminista, solidarista, comunitario, cosmopolita, pluralista, posmodernista, conductivista, poscolonialista e institucionalista, por mencionar sólo algunos ejemplos. No interactuamos en nuestras revistas especializadas (de hecho, rara vez publicamos en los mismos lugares), no departimos en nuestras conferencias y despreciamos aquello que imaginamos hacen los demás.

Este estado de cosas no sólo es malsano, sino que el malestar se contagia a nuestros alumnos. Les enseñamos la forma de ver al mundo que nosotros favorecemos, y ridiculizamos la sabiduría de aquellos que consideramos "el otro". Los alentamos —y cada vez en mayor número, pues la demanda para relaciones internacionales no parece decaer— a explorar nuevas formas de pensar acerca del mundo, combinando otras disciplinas en busca de enfoques novedosos y cosechando el conocimiento ahí encontrado como la nueva y mejor manera de comprender el mundo que nos rodea. Irónicamente, este incentivo disminuye aún más la posibilidad de comunicación entre unos y otros, refuerza nuestro aislamiento en silos intelectuales y garantiza que seamos menos, en lugar de más capaces de imaginar cómo hacer del mundo un lugar mejor. En efecto, a muchos de nosotros nos resulta más fácil interactuar con colegas de otras disciplinas que con aquéllos con quienes

compartimos los corredores de las relaciones internacionales.

La forma en que investigamos

Nuestros problemas no son, sin embargo, exclusivamente teóricos; también son metodológicos. La forma en que llevamos a cabo nuestra investigación ha representado asimismo un problema inusual para las relaciones internacionales. Nunca ha sido práctico esperar que nuestros alumnos o nosotros mismos podamos obtener fácil acceso a un gabinete de guerra para estudiar el proceso de toma de decisiones, o acompañar a delegados en negociaciones comerciales con la idea de que compartan sus secretos y tácticas, o pasar tiempo con combatientes, víctimas de violaciones y de tortura o autores de crímenes contra la humanidad o actos de terrorismo. Por lo tanto, hemos seguido otros métodos de investigación. Para algunos, las relaciones internacionales tenían que adquirir un carácter más científico: necesitábamos tener teorías formales y estimar todo lo que pudiera contarse para poder entender el mundo. Para otros, los archivos, las entrevistas y las fuentes secundarias se convirtieron en procedimientos operativos normales. Las divisiones metodológicas son ampliamente conocidas y hemos hablado de ellas, por lo menos, desde la década de 1950. Sin embargo, no hemos logrado salvar las diferencias cualitativas-cuantitativas que se generan y refuerzan a partir del aprendizaje. Nuestra urgencia por recolectar enfoques de otras disciplinas ha exacerbado este problema en lugar de mitigarlo. Hemos importado, adaptado y adoptado métodos de otras disciplinas, pero al hacerlo hemos fortalecido los muros que nos separan. En el ámbito de la economía política internacional, por ejemplo, prácticamente no hay puentes que permitan salvar la distancia entre lo cuantitativo y lo cualitativo. Lo mismo puede decirse sobre la falta de comunicación entre aquellas perspectivas de economía política internacional que giran en torno al materialismo histórico y aquellas que se centran en el posestructuralismo. Estas diferencias metodológicas y la ausencia de diálogo que suelen justificar se reproducen en el conjunto de las relaciones internacionales. Los enfoques formales y constructivistas sobre los problemas de la guerra

y la paz dan amplio testimonio de lo anterior. En otras palabras, nuestras herramientas metodológicas y teóricas disminuyen nuestra disposición y capacidad para sortear estas barricadas y nos hacen menos aptos para participar de manera constructiva en grandes debates sobre grandes temas.

La forma en que enseñamos

A nadie sorprende que la fragmentación teórica y metodológica de las relaciones internacionales se vea reflejada no sólo en lo qué enseñamos sino también en la forma en la que lo enseñamos. En el aula, la enseñanza de las relaciones internacionales se ha alejado de un canon común para acercarse a un enfoque de lo internacional que suele tener su punto de partida en la elección previa de una postura teórica y metodológica dada. Claro que hay excepciones, pero no es inusual que las universidades norteamericanas esquiven los enfoques posestructuralistas y poscoloniales, sobre todo a nivel licenciatura, para centrarse en cambio en enfoques realistas y liberal-institucionalistas con énfasis en metodologías racionalistas y reflectivistas. Lo opuesto se puede decir acerca de la forma en que se enseñan las relaciones internacionales en las universidades de Gran Bretaña y de Australia, donde —independientemente del alumno y su nivel— es más probable que la cátedra gire en torno a los enfoques críticos y posmodernos, y se pasen por alto las teorías más tradicionales y convencionales o los métodos formales.

Sin embargo, la pedagogía es uno de los campos en los que se pueden observar esfuerzos interdisciplinarios interesantes. *Theories of International Relations and Zombies* de Daniel Drezner[165] —que refleja una tendencia general en la ciencia política, la sociología y la filosofía de utilizar la cultura popular y los programas de televisión como vehículos de exploración para preguntas y temas específicos—[166] representa un giro valiente y bienvenido. No obstante, hasta ahora, su mayor debilidad reside en que más que facilitar genuinamente una conversación amplia, ha ilustrado lo que un enfoque u otro podría decir sobre el brote de los "muertos vivientes", el tema del libro de Drezner. Esto equivale a pedir a los alumnos que adopten ciertos

enfoques teóricos estilizados. Por ejemplo, no deberíamos estar enseñando a nuestros alumnos el funcionamiento de las Naciones Unidas (ONU) y la diplomacia universal por medio de actividades caricaturizadas (como son la reproducción en bloque de comités de la ONU o la concentración de la atención en la Asamblea General por la vía de simulaciones del modelo de las Naciones Unidas). Más bien, deberíamos estar pidiéndoles que utilicen sus conocimientos de lo que se considera un debate, en y en torno a la organización mundial, como plataforma para pensar en nuevas, alternas y mejores formas de organizar las relaciones entre cualesquiera colectivos que se nos ocurran como unidades políticas básicas para el análisis. Por lo tanto —y para regresar aunque sea de manera un poco injusta al valiente experimento de Drezner—, lo que deberíamos estar aprendiendo de las relaciones internacionales zombi es cómo utilizar las amenazas globales como base para construir nuevos órdenes mundiales y no como un medio para recorrer y repetir mecánicamente teorías trilladas.

La forma en la que hablamos

Los problemas a los que nos enfrentamos no son meramente teóricos, metodológicos o pedagógicos. Nuestras diferencias, y con ellas nuestra capacidad y deseo de superar los muros que nos separan, se ven aún más fortalecidas por la simple manera en que nos comunicamos entre nosotros mismos. Cada enfoque favorece un lenguaje que refleja preferencias teóricas y metodológicas particulares, que requiere ser aprendido para que podamos entender, participar y ser escuchados. El discurso dominante en otros silos nos es tan ajeno como podrían resultar las lenguas romances para quienes hablan árabe o chino. Pocos se toman el tiempo de aprender un idioma "extranjero" o incluso un dialecto dentro de lenguas maternas comunes a una disciplina o un campo; éste es un requisito indispensable para tender puentes sobre las vastas y crecientes diferencias, o para comprender las culturas y prácticas con las que originalmente se conectan. Hace casi tres décadas, Carol Cohn reconoció la inconmensurabilidad de las lenguas que hablamos en la

profesión.[167] Michael Barnett hizo lo mismo cuando se enfocó en el lenguaje de la ONU (ONUÉS) ante catástrofes humanitarias, hace una década y media.[168] Aunque estos son algunos de los ataques más penosos al estudio contemporáneo de las relaciones internacionales, rara vez pedimos a nuestros alumnos que los lean. Y ni qué decir de nuestra actuación con respecto a las importantes lecciones que conllevan.

Juntas, nuestras diferencias teóricas, metodológicas, pedagógicas y lingüísticas nos han acercado al borde de un abismo en el que podríamos caer fácilmente. Nos arriesgamos a ser irrelevantes y a la insatisfacción de los alumnos. No debemos cometer el error de pensar que esta amenaza es exagerada o lejana. No es así. Como comunidad de estudiosos, rara vez tratamos de entender el mundo de forma tal que se puedan identificar puntos de encuentro y coincidencias. Rara vez enseñamos a los alumnos maneras de explorar cómo hacer del mundo un lugar más amable. No sólo hablamos sin escucharnos los unos a los otros, ni siquiera nos escuchamos a nosotros mismos; si lo hiciéramos, nos daríamos cuenta de que ocupamos pisos distintos en la Torre de Babel. En muchos sentidos vamos hacia atrás en lugar de ir hacia adelante.

¿Regresar al gran debate?

En el campo de las relaciones internacionales, lo que se entiende como gran debate suele tener más que ver con el perfeccionamiento de tradiciones teóricas o enfoques opuestos que con la participación en un diálogo genuino o el avance del conocimiento. En palabras de Steve Smith:

> A pesar de la afición de la disciplina por los llamados grandes debates, en realidad, ha habido pocos; en general, las posiciones discrepantes simplemente se han ignorado unas a otras. Esto no quiere decir que no haya habido posturas fuertemente opuestas dentro de la propia disciplina […], de hecho, hemos sido testigos de rivalidades entre marcos teóricos encontrados; lo que no ha existido son debates en el sentido más fuerte de la palabra (por medio de los cuales, las posturas contrastantes establecen su superioridad sobre posturas rivales a través de debates explícitos).[169]

No estamos evocando los días imaginarios de una época de oro que ha quedado atrás; nunca existió. Simplemente estamos señalando que, independientemente de la mala conducción de esos debates (y podríamos y deberíamos haberlos conducido mucho mejor), solíamos tener un sentido de nosotros mismos, teníamos un léxico común, compartíamos el entusiasmo por las controversias, y participábamos de manera activa. Sin embargo, conforme ha ido creciendo el campo de las relaciones internacionales y aumentado de manera exponencial nuestra comunidad, conforme íbamos dando prioridad a la innovación, nos fuimos alejando de los grandes debates del realismo *versus* idealismo (con el asentimiento ocasional a favor de alguna forma de estructuralismo) e interpretativismo *versus* conductismo, el debate interparadigmático,[170] y el breve momento en el que apareció una especie de síntesis en la forma de un neo-neo debate.[171] Los giros subsecuentes en este campo —los enfoques pospositivistas, cultural y constructivistas, entre otros—[172] generalmente nos han orientado por la senda de caminos divergentes que rara vez se encuentran, pese a algunos intentos notables de que no fuera así.[173]

Tal es nuestra fragmentación, que el concepto en que tenemos nuestra disciplina varía enormemente a lo largo y ancho de nuestra membresía. Para algunos, el apelativo "relaciones internacionales" describe perfectamente lo que hacemos; para otros representa todo lo que está mal con la manera en que percibimos el mundo.

Basta con atender los debates internos que se esconden detrás de la semántica del nombre de programas de licenciatura en distintos centros educativos: "relaciones internacionales", "política internacional", "estudios internacionales", "política global", "estudios globales", etc. Esta atomización y la resultante hostilidad hacia los moradores de otros silos y su respectiva caricaturización indican que como profesionales evitamos hacer precisamente lo que las relaciones internacionales deberían hacer: generar conocimiento acerca del mundo que nos rodea. En cambio, continuamos empeñados en movimientos de mayor escala para avanzar en subcampos que siguen alejándose cada vez más de otros subcampos y que guardan una relación todavía menor con las inquietudes fundamentales de nuestra

disciplina.

Desde luego que no basta con regresar a una época en la que los debates simplemente solidificaban lo que ya sabíamos respecto a nuestras posturas epistemológicas. Necesitamos reconocer que nunca hemos sido muy buenos para llevar a cabo grandes debates sobre temas que resultan fundamentales para nuestro campo.

Para que las relaciones internacionales se alejen del abismo de la irrelevancia, debemos iniciar discusiones que nos involucren a todos. Éstas han de incluir debates en torno a la manera en la que el mundo está siendo gobernado, sobre cómo hemos terminado con el tipo de arreglos de gobernanza que tenemos y, sobre todo, sobre el tipo de gobernanza global que deberíamos tener (y la forma de alcanzarla). Más aún, debemos participar en este debate con la absoluta conciencia de que es indispensable explicar a profundidad el valor agregado de lo que ponemos sobre la mesa, y que necesitamos expresar y defender nuestros enfoques con un lenguaje común para que todo el mundo —incluso aquellos que provengan de otros campos y disciplinas— pueda entendernos.

Reiteramos que las razones para dejar atrás nuestra atomización son imperiosas: las relaciones internacionales corren el riesgo de perder su capacidad de entender el mundo que nos rodea, de emocionar a nuestros alumnos y de contribuir a la formulación de políticas públicas globales. El giro hacia un gran debate global sobre gobernanza representa una clara oportunidad. Sin embargo, la importancia de un debate que abarque el campo en su conjunto no se reduce al hecho de que puede aportar nuevos bríos a la disciplina. Su importancia se deriva también de su posible contribución a la relevancia última de las relaciones internacionales. Todavía nos falta entender con precisión cómo está organizado el mundo, cómo un grupo de actores ejerce el poder y la autoridad por efecto de una gran variedad de mecanismos, y cómo han cambiado las formas de gobernanza dentro y a lo largo de distintos periodos históricos (una tarea esencial que pocos se han percatado que debemos asumir).[174] Y estos son los prerrequisitos analíticos que nos permitirán emprender el diseño de un mejor orden mundial; una actividad que, aunque ya no esté de moda, se requiere con urgencia.

Tomemos en consideración el siguiente ejemplo. Todavía debemos encontrar explicaciones satisfactorias para las relaciones que existen entre actores de distintos tipos. La teoría del agente/principal —digamos— sólo nos sirve hasta cierto punto para entender las relaciones entre el Poder Ejecutivo en Washington, D. C., o en Londres y los órganos rectores del Banco Mundial o del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); o entre las cadenas de control y mando en las relaciones entre una gama de actores, como las legislaturas estatales, las organizaciones internacionales y los agentes ejecutorios subcontratados. Esta teoría no nos brinda suficiente información sobre las diferencias en las relaciones entre un gran número de agentes y principales a lo largo del tiempo y en distintos contextos. Por lo tanto, sirve para explicar sólo una pequeña parte de lo que coincidiríamos en llamar las relaciones internacionales.

Del mismo modo, tenemos mucha información sobre el poder de los mercados financieros,[175] pero no nos acercamos siquiera a saber lo suficiente sobre el efecto exacto que el proceso de toma de decisiones en el ámbito de las finanzas globales tiene sobre la vida diaria; sólo sabemos que las crisis financieras globales hacen que la vida diaria de la gente común y corriente sea más precaria (y en ninguna parte tanto como en el Sur Global), y lo demostramos asociando distintos fenómenos. Aunque volver la mirada a la "economía política internacional del día a día"[176] sea un buen inicio, no es una panacea. ¿Cuáles son las correas de transmisión?, ¿qué papel juegan la regulación y los reguladores?, ¿qué relación existe entre los mercados globales de materias primas y los mercados locales "spot" entre comerciantes y especuladores? De manera similar, aseguramos tener indicadores claros que sugieren que el poder y el prestigio de estados como China, la India y Brasil están en aumento, pero los medios que utilizamos para medir este incremento son cálculos aproximados, argumentaciones y fuentes indirectas (por ejemplo, burdas estadísticas de ingreso e índices de desarrollo humano, etcétera).

Estamos aprendiendo mucho sobre cómo surgen las normas internacionales, el proceso de su transmisión y su subsecuente éxito, mutación o desaparición. Pero, ¿sabemos en realidad que tanta

diferencia se logra con ellas?, ¿podemos realmente decir que la "Responsabilidad de Proteger" y la norma de reducción global de la pobreza que apuntalan los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) han hecho una diferencia más allá de la burda especulación acerca de los escenarios contrafactuales? Sabemos mucho acerca de las negociaciones internacionales y el proceso de toma de decisiones, pero ¿con qué frecuencia ese conocimiento ha servido de base para pensar de manera innovadora sobre la reforma de instituciones internacionales en lugar de fungir como plataforma para hacer pequeños ajustes marginales (siendo quizá el debate sobre la expansión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas el mejor ejemplo, el más circular y con menores probabilidades de concretarse)?

Probablemente el ejemplo más crudo de por qué necesitamos un debate serio sobre la manera en que el mundo está organizado y gobernado es porque no hemos tenido mucho éxito en dar cuenta de y —de hecho— de percatarnos del cambio y la continuidad. El fin de la Guerra Fría ha sido infinitamente examinado; sin embargo, la humillante realidad es que ninguna comunidad académica o del campo de las políticas lo vio venir. Este cambio trascendente se escapó a cualquier pronóstico; lo mismo sucedió con las consecuencias no planeadas de lo que podría suceder si la participación de las Naciones Unidas en situaciones complejas de emergencia se viera interrumpida intempestivamente, como sucedió tras el retiro estadounidense de Somalia en 1992. Así, y a pesar de muchas advertencias sobre lo que estaba a punto de pasar, contribuimos a que el mundo de las políticas se cruzara de brazos mientras el genocidio arrasaba en Ruanda.

También hemos sido lentos para entender el papel que los nuevos actores han venido a desempeñar en la economía global. La demanda de una desregulación de los mercados y de una reducción en la intervención del Estado en las décadas de 1980 y 1990 abrió espacios para la participación privada en la gobernanza de temas internacionales. Si bien es cierto que algunos de los actores más prominentes (las agencias de calificación de riesgos y las compañías militares privadas quizá sean dos de las más obvias)[177] han sido objeto de un análisis sostenido por parte de los académicos en el campo de

las relaciones internacionales, en la actualidad todavía no comprendemos cabalmente el papel de los mercados, el poder e influencia de las empresas trasnacionales o el costo de actores nefastos, como las redes del crimen organizado. Incluso se podría decir que básicamente no nos hemos dado cuenta de la importancia que tienen las asociaciones público-privadas en la configuración del mundo en que vivimos; por ejemplo, del papel de las compañías privadas en el establecimiento de estándares para la alimentación y la salud.[178] Es importante destacar que no hemos sido capaces de explicar satisfactoriamente cómo el poder y la autoridad en el orden mundial actual son distintos a los que dábamos por hecho cuando las cuestiones del arreglo mundial eran de interés para estudiosos como Hans J. Morgenthau.[179]

No sólo no hemos visto o, por lo menos, no hemos prestado atención a los cambios en la naturaleza del poder y la autoridad en y a lo largo del mundo posterior a la Segunda Guerra Mundial, tampoco hemos sido sensibles aceca de los motores del cambio y su importancia mientras pasamos de un orden mundial a otro. Utilizamos el lenguaje de la Pax Britannica y la Pax Americana, pero rara vez ofrecemos un recuento convincente no sólo de lo que cambió, sino de cómo y por qué se dio ese cambio. Los principios de organización son clave, pero no son la única pieza necesaria para armar este rompecabezas. Lo que Craig Murphy llama el "Mundo Inter-imperial" del siglo XIX[180] —en el que los imperios europeos competían entre sí por tierras, recursos, poder e influencia— no estaba organizado simple y llanamente por un pacto entre Francia, Austria, Prusia, Rusia y el Reino Unido que garantizara su coexistencia. El Concierto de Europa sirve para explicarnos cómo se gobernaba el mundo inter-imperial pero sólo por lo que respecta a su capacidad de mitigar —pero no erradicar— la guerra entre los imperios europeos. No existe ninguna explicación acerca de los principios sobre los cuales estaba organizado el resto del mundo: las ideas de segregación racial, les *missions civilatrices* como caballo de Troya para la subyugación, la tutela de las "razas aún incapaces de andar por sus propios medios" como justificación de la colonización, y el uso de *terra nullius* y otras inscripciones cartográficas como razones de la conquista y la adquisición.

Queda claro que, entre las grandes ideas que dieron forma al sistema inter-imperial de gobernanza global —este término se acuñó en la década de 1990, pero la realidad de la gobernanza a nivel mundial es muy anterior— había intereses válidos e intereses condenables. Sin embargo, todavía necesitamos comprender las formas exactas de organización que se concretaron sobre la base de estos principios; las fuentes de poder y las formas de autoridad que establecieron, generaron y consolidaron, así como sus respectivas consecuencias.

Pero estamos igual de lejos de entender las formas de gobernar el mundo que han surgido de los nuevos principios ordenadores de la hegemonía estadounidense. Estos principios —autodeterminación y liberalización económica, por mencionar los dos principales— también mezclaron progreso e intereses propios. Es decir, la autodeterminación fue, a la vez, un medio genuino para permitir que los pueblos colonizados se gobernaran a sí mismos y para abrir los sistemas coloniales, que hasta entonces habían permanecido más bien cerrados para los negocios norteamericanos. La liberalización económica por su parte significó un compromiso con el libre tránsito de bienes a lo largo y ancho del mundo y, por el otro, fue una política que se aplicó de manera selectiva al dejar a sectores clave (siendo el de la agricultura, probablemente, el más importante) a salvo de la competencia externa. Estos principios, que han cambiado y se han transformado a lo largo del tiempo, dieron lugar a formas de organización formal e informal que, a su vez, han configurado el mundo que nos rodea.

Un elemento ausente pero fundamental es el cómo y el porqué de la transición de un mundo inter-imperial a la Pax Americana. Con frecuencia el economista cuáquero Kenneth Boulding bromeaba sabiamente: "Estamos donde estamos porque ahí llegamos".[181] Sin embargo, para entender realmente cómo llegamos a las formas contemporáneas de orden y organización (pues muchas son continuación de otras anteriores o consecuencia de ellas), necesitamos comprender cómo se manifestó la gobernanza global *avant le mot* y se modificó con el paso del tiempo. Pero habría que comprender también cómo fue que coexistieron formas opuestas de organización. Esta laguna no sólo es importante cuando analizamos

las formas alternativas de gobernanza global en competencia que favoreció la Guerra Fría o los desgarradores contrafactuales que un sistema nazi hubiera generado, sino también para entender cómo, a lo largo de los siglos coexistieron antiguas formas de orden mundial. Sólo entonces podremos entender cómo y por qué llegamos a donde estamos y sólo así podremos estar donde queremos estar por el simple hecho de llegar ahí.

Por lo tanto, la forma en que el mundo está organizado es un prerrequisito fundamental para dirigirnos hacia donde debemos y podemos llegar. Un plan para un mundo mejor brilla por su ausencia. En lugar de tomar parte en un gran debate sobre cómo lograr que el mundo sea más justo y más habitable, en el mejor de los casos nos conformamos con formular políticas para salir del paso y, en el peor, para justificar con argumentos ingeniosos que un cambio trascendental no es viable ni aceptable. No nos hacemos ningún favor a nosotros mismos, al campo de las relaciones internacionales o al planeta cuando eliminamos de nuestras responsabilidades profesionales la necesidad de hacer propuestas o debatir activamente visiones alternas de órdenes mundiales deseables para el futuro.

Pensemos por un momento en otro campo académico que nos permita elaborar más sobre estos temas. La economía es la disciplina que impulsó a muchos de nosotros —en el área de las relaciones internacionales— a adoptar una postura más científica con respecto a la forma en que nos desempeñamos profesionalmente. Sin embargo, lo que llamamos "corriente dominante" u "ortodoxia" en la economía es tan normativo como muchos de los enfoques heterodoxos que lo cuestionan. Dicha corriente contiene ideas claras sobre qué formas de organización y gobernanza deberían prevalecer, sobre cómo se deben asignar los recursos escasos y sobre qué tipo de políticas deben desplegarse para conseguir dichos objetivos; siendo así, se presentan como "hechos" y "leyes". No estamos sugiriendo que copiemos los valores y futuros imaginados de los economistas de la corriente dominante. Por el contrario, estamos recomendando que las relaciones internacionales den mayor espacio a visiones más claras de cómo debería ser el mundo, cuál debería ser su orden y cómo alcanzar esa meta. Ésta debería ser una de las columnas —si no es que

la columna vertebral— de las relaciones internacionales. Para mayor claridad: no estamos argumentando aquí a favor de una visión única del futuro; más bien, dejando florecer las cien flores proverbiales: creemos que, como comunidad académica, lo menos que podemos hacer es debatir cómo debe estar organizado el mundo y no simplemente aceptar pasivamente que es como es.

Vale la pena explotar más la comparación con la economía. Nuestra falta de conciencia sobre aquello que impulsa el cambio en la forma en la que el mundo está organizado convierte a las relaciones internacionales en una tarea intelectual ampliamente a-histórica.[182] La "historia" puede ser algo que presentamos a los alumnos en las primeras clases de introducción a las relaciones internacionales, pero tendemos a circunscribirla cuidadosamente: o bien tratamos la historia como un tesoro oculto empírico en el que podemos encontrar ejemplos que se ajustan —o que podemos ajustar— a la manera en que decidimos explicar el mundo, o bien nos concentramos tan estrechamente en conceptos o temas específicos que quedan ocultas las lecciones que podrían aprenderse del estudio de acontecimientos históricos. Con el marco adecuado, las relaciones internacionales tienen mucho que ofrecer en la búsqueda de respuestas a las extensas preguntas de las ciencias sociales sobre por qué algunos países son pobres y otros ricos. Mientras que, por ejemplo, los historiadores económicos abordan esta pregunta analizando los impulsores del crecimiento, los internacionalistas, a partir del interés sobre la forma en la que el mundo está gobernado y cómo la gobernanza ha cambiado a lo largo del tiempo, podríamos comprender mejor las formas de organización que han contribuido a la prosperidad que gozan algunos estados y a la pobreza que padecen la mayor parte de ellos.

Por ejemplo, el texto *International Organization and Industrial Change*, de Murphy, ejemplifica el papel que desempeñaron las organizaciones internacionales como mecanismo de gobernanza para promover formas de acumulación económica.[183] En su trabajo con JoAnne Yates sobre lo que hemos llamado "el apoderamiento de la gobernanza global",[184] muestra cómo ciertos desarrollos funcionalistas mínimos que estandarizan el comportamiento económico y las

normas sociales establecen y consolidan sistemas de mando y control que dan lugar a resultados económicos y bienes sociales específicos, los cuales pueden ser benéficos o no. Murphy y Yates son excepciones notables en un campo que repetidamente ha sido incapaz de explicar el cambio, particularmente en lo que se refiere a sistemas de gobernanza.[185] Sin embargo, incluso este rayo de luz está empañado y sólo nos permite echar un vistazo hacia atrás para asomarnos a un pasado relativamente reciente, pero no nos permite entrever las épocas de gobernanza global anteriores. Si la gobernanza global es una herramienta analítica válida, debe servir para explicar no sólo el cambio actual o el de la era posterior a la Guerra Fría, sino también el de otros tiempos y en otras circunstancias.

No cabe duda, entonces, de que las relaciones internacionales tendrán algo que ofrecer si centramos nuestra atención nuevamente en los grandes temas; por lo menos si nos comprometemos a explorar la gobernanza global. Existe información que muestra claramente que los países más ricos en 1820 son, casi invariablemente, los que más han prosperado desde entonces (en la mayoría de los casos, a grandes pasos) y no sólo en mediciones burdas, como el ingreso per cápita,[186] sino también en salud y otros indicadores de índole social.[187] También sabemos que en esa época surgieron y se desarrollaron —con particular fuerza a partir de la década de 1850— las formas de organización global que reconocemos hoy en día como instituciones internacionales (aunque debemos tener cuidado de no confundir "instituciones internacionales" con "gobernanza global", pues éstas simplemente son un elemento específico históricamente supeditado). El poder europeo —y más tarde el estadounidense— se consolidó a través de formas complejas de mando y control, y las oportunidades que estos sistemas crearon explican, en cierta medida, la importante y creciente prosperidad de esos países, que ya eran exitosos desde principios del siglo XIX. Sin embargo, casi nadie ha intentado demostrar cómo la gobernanza y el orden globales han contribuido a la acumulación de riqueza y mayor opulencia de unos, y al relativo y absoluto empobrecimiento de otros.

Deberíamos desplegar este tipo de preguntas hacia atrás y hacia adelante. De este modo, podríamos quizá darnos cuenta de cómo

ciertas formas previas de organización contribuyeron al éxito o desaparición de algunos regímenes o civilizaciones específicos, lo que a su vez podría aportar a nuestro conocimiento sobre cómo encontrar la forma óptima de gobernar el mundo contemporáneo y cómo evitar el escenario inverso. El análisis de cómo algunos órdenes se transformaron —como el cambio progresivo del Imperio romano en Santo Imperio romano o, la mutación más tortuosa y compleja de la Santa Sede en el papado actual—[188] podría esclarecer algunas formas de gobernanza y principios de organización que propiciaron a su paso la paz o la guerra, el crecimiento o el estancamiento. Roma y la China antigua son ejemplos que nos resultan útiles en términos tanto de las diferencias aparentes entre imperios, como de las similitudes en sus formas de gobernanza interna y externa.[189] Más aún, hay preguntas interesantes sobre la transición, la fusión y la interrelación de sistemas imperiales que nos pueden ayudar a entender mejor la gobernanza del mundo antiguo y no tan antiguo, y que forman parte de la mezcla de ingredientes que ha contribuido a forjar nuestro propio orden mundial.

Del mismo modo, los mecanismos con los cuales se gobernaban los imperios —las formas de administración, organización y disposición — podrían decirnos mucho acerca de los elementos de la contienda política actual, así como sobre las formas de orden que en un momento dado consideramos y que deberíamos sin duda eludir. El uso que Gran Bretaña dio a las islas que convirtió en prisiones, en lugares de exilio forzado y en espacios que tenían que ser deshabitados para hacer frente a necesidades coloniales, es un ejemplo de forma de gobernanza imperial que todavía hoy en día tiene repercusiones.[190] Los sistemas tributarios de la economía fascista que tanto la Alemania nazi, como el Japón imperial intentaron imponer durante la década de 1930 eran formas desiguales de organización interestatal que sobresalen también como ejemplos de gobernanza global que debemos evitar.[191] Como dijo el historiador social británico Ralph Fox en la década de los treinta: “La existencia del Imperio ejerce una influencia decisiva en la vida —y con frecuencia también en la muerte— de cualquier hombre o mujer que haya nacido británico”.[192] Sobra decir que también ejerció una

influencia importante en la vida de los súbditos coloniales. La investigación de cómo ésta y otras formas de organización —tanto las virtuosas como las que hay que evitar— afectan y han afectado la vida de la gente común y corriente es un motivo más que importante para entender mejor el tipo de gobernanza global que tenemos y que hemos tenido.

Lograr una gobernanza global apta para el siglo XXI

Poner en práctica nuestra recomendación de iniciar un debate incluyente a lo largo y ancho del campo de las relaciones internacionales sobre cómo está organizado el mundo, por qué tenemos las formas de gobernanza que actualmente imperan, qué formas de organización y orden existían en otras épocas en el mundo entero y cómo debemos construir mejores sistemas mundiales (o de otra índole) de mando y control, enfrenta un problema estructural. Dicha dificultad se deriva de la escasa tracción intelectual de la propia gobernanza global. Para que este término pueda estar a la altura de las circunstancias en este siglo, necesitará atraer la atención debida.
Como mínimo, la gobernanza global nos debería alentar a preguntarnos cómo está organizado el mundo, cómo se ejercen el poder y la autoridad, y cómo llevar a cabo ajustes (incrementales, absolutos o de otro tipo) que permitan que el mundo sea un lugar mejor. Sin embargo, hasta ahora, el término ha estado tan íntimamente ligado a un momento específico y contemporáneo —la era posterior a la Guerra Fría—, que su atractivo analítico es más débil de lo que debería ser. Ese momento percibió un mundo cada vez más plural, lo que animó a los analistas de todas las corrientes a explotar la energía y los recursos de un número creciente de actores no estatales para ayudar a resolver los problemas que —entonces, como ahora— eran de escala global. Hubo quienes, no obstante, usaron el término *gobernanza global* casi como sinónimo de "organización internacional". A algunos les preocupaba que fuese utilizado como caballo de Troya para un gobierno global que, como acertadamente señaló Robert Cox, no es más que una de muchas alternativas.[193] Otros eran despectivos y aceptaban de manera acrítica

la noción que entiende a la gobernanza como la acción del gobierno y, para quienes, por lo tanto, la gobernanza global debe ser lo que los Estados, en su carácter de dirigentes, y sus agentes —las organizaciones intergubernamentales, especialmente la Organización de las Naciones Unidas—[194] hacen en ausencia de una autoridad central. No sorprende que Finkelstein haya observado al pormenor los usos y sentido de gobernanza global en el primer volumen de *Global Governanc*e.[195]

La brillante idea de acuñar el término gobernanza global se remonta a la formulación original de James Rosenau y Ernst Czempiel de 1992 de "gobernanza" sin "gobierno": el concepto de que un sinfín de formas de autoridad y de procesos formales e informales podrían —por sí mismos, en conjunto o concierto— ejercer la gobernanza (es decir, configurar y, en distintos grados, conducir algunos aspectos de la vida global) sin que necesariamente guardaran relación alguna con el gobierno formal.[196] Más aún, señalaron que estas formas de autoridad y los mecanismos con los cuales operaban, así como sus principios rectores e ideas o ideologías más importantes, formaban parte de todos los ámbitos y niveles de la política mundial. Interactuaban entre sí de maneras específicas en contextos particulares y, con frecuencia, tenían resultados contradictorios y tendencias compensatorias. Sin embargo, el balance final era claro: su suma era una forma discernible de gobernanza más ordenada de lo que se hubiera podido esperar.

El propósito fundamental de la investigación en torno a la gobernanza global reside justamente en descifrar tanto la suma total, como los elementos que la integran, así como las contradicciones y fuerzas compensatorias que ahí coexisten. Sin embargo, ¿cuántos de nosotros pedimos a nuestros alumnos que lean el libro original de Rosenau y Czempiel o, incluso, la aportación histórica de Rosenau sobre mando y control que aparece en el primer número de la revista que lleva el nombre de este tema?[197] Creemos —y así lo constatamos en un breve análisis de los programas de estudio disponibles sobre organización internacional y gobernanza global de universidades en distintas partes del mundo— que muy pocos. ¿Por qué? Porque se trata de textos difíciles cuyo significado se esconde detrás de la lucha

por entender qué estaba sucediendo realmente en el momento posterior a la Guerra Fría.

Entre las muchas y grandes dificultades que ha ocasionado la confusión generalizada con respecto al significado del término, destaca nuestra incapacidad de reconocer que la gobernanza global de la década de 1990 y principios del siglo XXI es distinta al tipo de gobernanza global del siglo XIX, del primer mileno de nuestra era o, incluso, de hoy en día. Es necesario entender que, para que tenga sentido, la gobernanza global no puede reducirse a describir únicamente el momento plural posterior a la Guerra Fría, sino que debe aspirar a representar un conjunto legítimo de preguntas sobre cómo está gobernado, ordenado y organizado el mundo en cada periodo histórico.

Quizá el cambio histórico sea el mejor punto de partida para un debate más amplio que permita dejar atrás la actual y al parecer creciente fragmentación y atomización de las relaciones internacionales. En otras palabras, si utilizamos el mismo tipo de preguntas que nos condujeron a entender la gobernanza global como la pluralización del mundo de la política a finales del siglo XX, podríamos determinar qué clase de sistemas de orden mundial existieron antes del actual, y cómo se ejercía el poder y la autoridad en cada uno de ellos. Deberíamos tener una idea sobre cuáles son los principales conductores del cambio y cuál es su impacto. Lo que estamos argumentado es que una investigación más profunda de la gobernanza global contemporánea nos permitirá —potencialmente— comprender con precisión cómo se ejerce el poder a lo largo y ancho del mundo, cómo se relacionan entre sí un gran número de actores, tanto en términos generales, como en torno a temas específicos, discernir la complejidad global y dar cuenta de los cambios y ajustes en la manera en que el mundo está y ha estado organizado (o gobernado) a lo largo del tiempo, tanto en cada periodo histórico como entre uno y otro.

Sin embargo, arrancar la gobernanza global del momento actual y aplicarla históricamente sólo representa la mitad de la batalla. Esta mirada hacia atrás tendría un valor limitado si no fuera también un enfoque importante para entender el mañana. El valor a futuro de la

gobernanza reside en considerarla como un conjunto de preguntas que nos permitan, por un lado, descifrar cómo era el mundo, cómo es actualmente gobernado y cómo podría serlo en el futuro; y, por el otro, entender cómo se dieron, ocurren y continuarán produciéndose los cambios de gobernanza a gran y no tan gran escala. En resumen: si no tenemos nada que decir sobre cómo era, es y debería o podría ser gobernado el mundo, más vale que nos preguntemos si aquello a lo que nos dedicamos realmente califica como relaciones internacionales.

¿La salvación de las relaciones internacionales?

Tenemos una ventaja que otras disciplinas no necesariamente tienen para tratar de evitar que las relaciones internacionales caigan al abismo. Tenemos una audiencia cautiva y encontraremos trabajo porque lo que hacemos guarda relación con los grandes temas actuales —terrorismo, tortura, recesión, surgimiento de potencias, pobreza, proliferación de armas, atrocidades, cambio climático, hambruna, pandemias, etc., etc. Además, nuestros alumnos siguen considerando que la carrera internacional es atractiva. Sin embargo, no debemos subestimar los problemas que seguramente van a surgir si no contenemos, detenemos y damos marcha atrás a la cada vez mayor atomización de nuestro campo, si no empezamos a hablar más unos con otros y a hacer frente a las grandes interrogantes sobre cómo mejorar la manera en que el mundo está siendo gobernado. Todo lo anterior forma parte de lo que la gobernanza global nos debería de impulsar a explorar. Es una búsqueda, una serie de preguntas, una forma de investigar. En última instancia, nos interesan las distintas manifestaciones de la gobernanza global y la forma en que transitan, mutan, cambian y se desarrollan. Si la gobernanza global no rescata las relaciones internacionales, es probable que quienes participamos activamente en la profesión acabaremos por mostrar la dignidad del condenado que camina al patíbulo en el ensayo de George Orwell:[198] es posible que de momento esquivemos un charco; no obstante, el desenlace será el mismo.

Bibliografía

Allen, Robert C., *Global Economic History: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 3-5.

Baldwin, David A. (comp.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

Barnett, Michael N., "The UN Security Council, Indifference, and Genocide in Rwanda", *Cultural Anthropology*, vol. 12, núm. 4, 1997, pp. 551-578.

Boulding, Elise, "Interview in Needham, Massachusetts by Thomas G. Weiss in the United Nations Intellectual History Project, 16 April 2001", en Thomas G. Weiss, Tatiana Carayannis, Loius Emmerij y Richard Jolly (comps.), *The Complete Oral History Transcripts from UN Voices*, CD-ROM, Nueva York, Ralph Bunche Institute for International Studies, 2007.

Cerny, Philip G., *Rethinking World Politics: A Theory of Transnational Neopluralism*, Oxford, Oxford University Press, 2010.

Checkel, Jeffrey T., "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics*, vol. 50, núm. 2, 1998, pp. 324-348.

Clapp, Jennifer y Eric Helleiner, "Troubled Futures? The Global Food Crisis and the Politics of Agricultural Derivatives Regulation", *Review of International Political Economy*, vol. 19, núm. 2, 2012, pp. 181-207.

Cohn, Carol, "Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals", *Signs*, vol. 12, núm. 4, 1987, pp. 687-718.

Cox, Robert W. (comp.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

Drezner, Daniel W., *Theories of International Relations and Zombies*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

Finkelstein, Lawrence, "What Is Global Governance?", *Global Governance*, vol. 1, núm. 3, 1995.

Fox, Ralph, *The Colonial Policy of British Imperialism*, Oxford, Oxford University Press, 2008 [1933].

Heather, Peter, *Empires and Barbarians: The Fall of Rome and the Birth of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

Hobson, John M. y Leonard Seabrooke (eds.), *Everyday Politics of the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

Hoffman, Peter J., "Private Military and Security Companies", en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (comps.), *International Organization and Global Governance*, Londres, Routledge, 2014, pp. 385-396.

Hurrell, Andrew, *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International*

Society, Oxford, Oxford University Press, 2008.
Jordan, Richard *et al.*, *One Discipline or Many?* TRIP *Survey of International Relations Faculty in Ten Countries*, Williamsburg, College of William and Mary, 2009.
Kothari, Uma y Rorden Wilkinson, "Colonial Imaginaries and Postcolonial Transformations: Exiles, Bases, Beaches", *Third World Quarterly*, vol. 31, núm. 8, 2010, pp. 1395-1412.
Lapid, Yosef, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Postpositivist Era", *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 1989, pp. 235-254.
Lebow, Richard Ned, *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
Light, Margot y A. J. R. Groom (comps.), *International Relations: A Handbook of Current Theory*, Londres, Pinter, 1993.
Marx, Axel *et al.* (comps.), *Private Standards and Global Governance: Economic, Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012.
Morgenthau, Hans J., *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, McGraw-Hill, 1948.
Murphy, Craig, *International Organization and Industrial Change: Global Governance since 1850*, Cambridge, Polity, 1994.
Murphy, Craig y JoAnne Yates, *The International Organization for Standardization (*ISO*)*, Londres, Routledge, 2009.
Orwell, George, *Decline of the English Murder and Other Essays*, Londres, Penguin, 1965.
Phillips, Nicola y Catherine Weaver (comps.), *International Political Economy: Debating the Past, Present and Future*, Londres, Routledge, 2011.
Price, Richard y Christian Reus-Smit, "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism", *European Journal of International Relations*, vol. 4, núm. 3, 1998, pp. 259-294.
Reinhert, Erik S., *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*, Nueva York, Public Affairs, 2008.
Rosenau, James N., "Governance in the Twenty-First Century", *Global Governance*, vol. 1, núm. 1, 1995, pp. 13-43.
Rosenau, James N. y Ernst Czempiel (comps.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
Ruggie, John Gerard, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution",

International Organization, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 568-569.

Scheidel, Walter (comp.), *Rome and China: Comparative Perspectives on Ancient World Empires*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

Sherman, Taylor, C., "From Hell to Paradise? Voluntary Transfer of Convicts to the Andaman Islands 1921-1940", *Modern Asian Studies*, vol. 43, núm. 2, 2009, pp. 367-388.

Sinclair, Timothy, "Credit-Rating Agencies", en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (comps.), *International Organization and Global Governance*, Londres, Routledge, 2014, pp. 349-359.

Smith, Steve, "The Discipline of International Relations: Still an American Social Science?", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 2, núm. 3, 2000, pp. 374-402.

————, "Six Wishes for a More Relevant Discipline of International Relations", en Christian Reus-Smit y Duncan Snidal (comps.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 725-732.

Vine, David, *Island of Shame: The Secret History of the U. S. Military Base on Diego Garcia*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

Wæver, Ole, "Still a Discipline After All These Debates?", en Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith (comps.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 3a ed., Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 306-328.

Weed, Jennifer Hart, Richard Brian David y Ronald Weed (comps.), *24 and Philosophy: The World According to Jack*, Oxford, Blackwell, 2008.

Weiss, Thomas G. y Rorden Wilkinson, "International Organization and Global Governance: What Matters and Why", en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (comps.), *International Organization and Global Governance*, Londres, Routledge, 2014, pp. 1-22.

————, "Rethinking Global Governance: Complexity, Authority, Power, Change", *International Studies Quarterly*, vol. 58, núm. 2, 2014.

Weiss, Thomas G. y Ramesh Thakur, *Global Governance and the* UN*: An Unfinished Journey*, Bloomington, Indiana University Press, 2010.

Williams, Andrew J., Amelia Hadfield y Simon J. Rofe, *International History and International Relations*, Londres, Routledge, 2012.

Young, Louise, *Japan's Total Empire: Manchuria and the Culture of Wartime Imperialism*, Los Ángeles, University of California Press, 1999.

* Gracias al convenio establecido entre *Foro Internacional* y *Global Governance*, se incluirá un texto una vez al año y en la lengua que corresponda a cada revista. Este artículo se publicará en *Global Governance*, vol. 20, núm. 1, 2014. La traducción es de Gonzalo Celorio Morayta; y, la revisión de la traducción por Mónica Serran.

[162] Andrew Hurrell, *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford, Oxford University Press, 2008; Philip G. Cerny, *Rethinking World Politics: A Theory of Transnational Neopluralism*, Oxford, Oxford University Press, 2010, son notables excepciones.

[163] Lawrence Finkelstein, "What Is Global Governance?", *Global Governance*, vol. 1, núm. 3, 1995, p. 368.

[164] Véase Richard Jordan, Daniel Maliniak, Amy Oakes, Susan Peterson y Michael J. También Tierney, *One Discipline or Many?* TRIP *Survey of International Relations Faculty in Ten Countries*, Williamsburg, College of William and Mary, 2009; Nicola Phillips y Catherine Weaver (comps.), *International Political Economy: Debating the Past, Present and Future*, Londres, Routledge, 2011; Steve Smith, "The Discipline of International Relations: Still an American Social Science?", *British Journal of Politics and International Relations*, vol. 2, núm. 3, 2000, pp. 374-402.

[165] Daniel W. Drezner, *Theories of International Relations and Zombies*, Princeton, Princeton University Press, 2011.

[166] Véase, por ejemplo, Jennifer Hart Weed, Richard Brian David y Ronald Weed (comps.), *24 and Philosophy: The World According to Jack*, Oxford, Blackwell, 2008.

[167] Carol Cohn, "Sex and Death in the Rational World of Defense Intellectuals", *Signs*, vol. 12, núm. 4, 1987, pp. 687-718.

[168] Michael N. Barnett, "The UN Security Council, Indifference, and Genocide in Rwanda", *Cultural Anthropology*, vol. 12, núm. 4, 1997, pp. 551-578.

[169] Steve Smith, "Six Wishes for a More Relevant Discipline of International Relations", en Christian Reus-Smit y Duncan Snidal (comps.), *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 725-732. Véase también Ole Wæver, "Still a Discipline After All These Debates?", en Tim Dunne, Milja Kurki y Steve Smith (comps.), *International Relations Theories: Discipline and Diversity*, 3a ed., Oxford, Oxford University Press, 2013, pp. 306-328.

[170] Margot Light y A. J. R. Groom (comps.), *International Relations: A Handbook of Current Theory*, Londres, Pinter, 1993.

[171] David A. Baldwin (comp.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press, 1993.

[172] Yosef Lapid, "The Third Debate: On the Prospects of International Theory in a Post-positivist Era", *International Studies Quarterly*, vol. 33, núm. 3, 1989, pp. 235-254; Richard Ned Lebow, *A Cultural Theory of International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009; Jeffrey T. Checkel, "The Constructivist Turn in International Relations Theory", *World Politics*, vol. 50, núm. 2, 1998, pp. 324-348.

[173] Véase, por ejemplo, Richard Price y Christian Reus-Smit, "Dangerous Liaisons? Critical International Theory and Constructivism", *European Journal of International*

Relations, vol. 4, núm. 3, 1998, pp. 259-294.

174 Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson, "Rethinking Global Governance: Complexity, Authority, Power, Change", *International Studies Quarterly*, vol. 58, núm. 2, 2014, pp. 207-215.

175 Véase, por ejemplo, Jennifer Clapp y Eric Helleiner, "Troubled Futures? The Global Food Crisis and the Politics of Agricultural Derivatives Regulation", *Review of International Political Economy*, vol. 19, núm. 2, 2012, pp. 181-207.

176 John M. Hobson y Leonard Seabrooke (eds.), *Everyday Politics of the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 2007.

177 Timothy Sinclair, "Credit-Rating Agencies", en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (comps.), *International Organization and Global Governance*, Londres, Routledge, 2014, pp. 349-359; Peter J. Hoffman, "Private Military and Security Companies", en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (comps.), *International Organization…, op. cit.*, pp. 385-396.

178 Axel Marx *et al.* (comps.), *Private Standards and Global Governance: Economic, Legal and Political Perspectives*, Cheltenham, Edward Elgar, 2012.

179 Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations: The Struggle for Power and Peace*, Nueva York, McGraw-Hill, 1948.

180 Craig Murphy, *International Organization and Industrial Change: Global Governance Since 1850*, Cambridge, Polity, 1994.

181 Elise Boulding, "Interview in Needham, Massachusetts by Thomas G. Weiss in the United Nations Intellectual History Project, 16 April 2001", en Thomas G. Weiss, Tatiana Carayannis, Loius Emmerij y Richard Jolly (comps.), *The Complete Oral History Transcripts from* UN *Voices*, CD-ROM, Nueva York, Ralph Bunche Institute for International Studies, 2007.

182 Andrew J. Williams, Amelia Hadfield y Simon J. Rofe, *International History and International Relations*, Londres, Routledge, 2012.

183 Murphy, *International Organization and Industrial Change, op. cit.*

184 Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson, "International Organization and Global Governance: What Matters and Why", en Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson (comps.), *International Organization and Global Governance, op. cit.*, pp. 1-22.

185 Craig Murphy y JoAnne Yates, *The International Organization for Standardization (*ISO*), op. cit.*

186 Robert C. Allen, *Global Economic History: A Very Short Introduction*, Oxford, Oxford University Press, 2011, pp. 3-5.

187 Erik S. Reinhert, *How Rich Countries Got Rich and Why Poor Countries Stay Poor*, Nueva York, Public Affairs, 2008.

188 Peter Heather, *Empires and Barbarians: The Fall of Rome and the Birth of Europe*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

189 Walter Scheidel (comp.), *Rome and China: Comparative Perspectives on Ancient World Empires*, Oxford, Oxford University Press, 2009.

[190] Véase Sherman, C. Taylor, "From Hell to Paradise? Voluntary Transfer of Convicts to the Andaman Islands 1921-1940", *Modern Asian Studies*, vol. 43, núm. 2, 2009, pp. 367-388; Uma Kothari y Rorden Wilkinson, "Colonial Imaginaries and Postcolonial Transformations: Exiles, Bases, Beaches", *Third World Quarterly*, vol. 31, núm. 8, 2010, pp. 1395-1412; David Vine, *Island of Shame: The Secret History of the U. S. Military Base on Diego Garcia*, Princeton, Princeton University Press, 2009.

[191] Véase John Gerard Ruggie, "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", *International Organization*, vol. 46, núm. 3, 1992, pp. 568-569; Louise Young, *Japan's Total Empire: Manchuria and the Culture of Wartime Imperialism*, Los Ángeles, University of California Press, 1999.

[192] Ralph Fox, *The Colonial Policy of British Imperialism*, Oxford, Oxford University Press, 2009 [1933], p. 1.

[193] Robert W. Cox (comp.), *The New Realism: Perspectives on Multilateralism and World Order*, Basingstoke, Macmillan, 1997.

[194] Thomas G. Weiss y Ramesh Thakur, *Global Governance and the* UN*: An Unfinished Journey*, Bloomington, Indiana University Press, 2010.

[195] Lawrence Finkelstein, "What Is Global Governance?", *Global Governance*, vol. 1, núm. 3, 1995, pp. 367-372.

[196] James N. Rosenau y Ernst Czempiel (comps.), *Governance Without Government: Order and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

[197] James N. Rosenau, "Governance in the Twenty-First Century", *Global Governance*, vol. 1, núm. 1, 1995, pp. 13-43.

[198] George Orwell, "A Hanging" [1931], reimpreso en Orwell, *Decline of the English Murder and Other Essays*, Londres, Penguin, 1965 p. 16.

ACCIÓN Y CONOCIMIENTO HISTÓRICO: LA CONSTRUCCIÓN DE TEORÍAS DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES* [199]

Friedrich V. Kratochwil

La contribución que cierto tipo de conocimiento validado (episteme) aporta a nuestra comprensión de la práctica política ha sido uno de los temas continuos en los debates sobre las posibilidades y límites de una ciencia de la política.[200] Más allá de las completas disquisiciones epistemológicas, como la distinción aristotélica entre teoría y saber práctico —de interés, principalmente, para el gremio académico—, queda la pregunta más general sobre cómo se relaciona el conocimiento con la acción, pues este problema está vinculado con los conceptos de participación, deber cívico, legitimidad y resistencia política. En relación con estos aspectos, el punto en cuestión no es ya cómo funciona "el mundo" —lo que nuestras teorías abordan y describen con mayor o menor precisión—, sino por qué y cómo hemos hecho el mundo[201] y qué posibilidades tenemos —como sujetos activos— de cambiarlo.

¿Cómo es posible, entonces, una "teoría" de la praxis política, si lo que nos interesa es cambiar el sistema en el que participamos, más que aceptar las restricciones que éste impone a nuestra libertad de acción? Si el objetivo de la "teoría" es ofrecer un tipo de conocimiento "validado", si el máximo grado de validez de una teoría radica presumiblemente en su "adecuación" a la realidad, y si el mundo social no esté simplemente "ahí", sino que se construye constantemente, entonces producir un "conocimiento validado", en el sentido de una simple "adecuación" a la "realidad", se antoja una tarea bastante problemática. Por lo tanto, todo el que aspire a elaborar una "teoría" del mundo social debe lidiar con esta dificultad. El argumento de Weber sobre la necesidad de partir del punto de vista "subjetivo" (del actor) y tomar los valores del actor como parte

explícita de la educación teórica, manteniendo, a la vez, una neutralidad valorativa, constituye un intento por salvar este escollo.[202] Otra posibilidad es distinguir entre teoría "crítica" y teoría "para solucionar problemas", como propone Robert Cox.[203]

Aunque no podría abordar aquí todas las consecuencias que resultan de la constitución recíproca de los actores y los sistemas sociales, y del peculiar problema de recursividad que ello implica, me propongo examinar en este artículo dos importantes problemas relacionados con la construcción de teorías en las ciencias sociales. El primero se refiere al problema "empírico" de cómo analizamos el cambio. El segundo, al problema epistemológico que implica elegir entre distintos enfoques teóricos para explicar un fenómeno, particularmente cuando nos encontramos ante un cambio secular y cuando las teorías para "solucionar problemas" resultan cada vez menos adecuadas. En estos casos hay que recurrir a la reflexión histórica, la comprensión por analogía y el razonamiento contrafactual, más que a los procedimientos usuales de deducción o inducción, tan comunes al "quehacer teórico".[204]

Para ello los criterios clásicos de lo que constituye una buena teoría resultan de poca utilidad, cuando menos los que propone la epistemología dominante, es decir, el positivismo lógico, y, de hecho, pueden incluso llevarnos a conclusiones erróneas. De acuerdo con las doctrinas epistemológicas tradicionales, como el positivismo lógico,[205] no debemos preocuparnos cuando —frente a evidencias discrepantes — no podamos seguir dando por sentados los parámetros de la acción social. Como teóricos optimistas y partidarios de una epistemología que cree que el avance teórico se logra mediante conjeturas y refutaciones, estamos convencidos de que el "cambio" estimula dicho avance. Las discrepancias entre los resultados previstos y los resultados obtenidos constituyen una oportunidad para nuevos esfuerzos teóricos, y la ciencia puede progresar por medio de ese proceso autocorrectivo que consiste en poner a prueba las hipótesis.

Pero, desde un punto de vista menos optimista —sobre todo, considerando los ardides de los que se valen algunos autores para "ajustar" la evidencia discrepante—, las cosas resultan muy distintas. Por una parte, debemos tomar en serio el argumento de Lakatos de

que las refutaciones que surgen en casos aislados, o aun en pruebas repetidas, pueden no ser razón suficiente para rechazar la antigua "teoría" y su programa de investigación.[206] Más aún, sería realmente un error que desecháramos nuestras teorías en cuanto se descubriera una evidencia que las refutara, ya que, después de todo, las "teorías" no se prueban simplemente frente a la "realidad". De esta manera, aunque resulte extraño, este planteamiento parece invalidar nuestra confianza en el proceso autocorrectivo del conocimiento científico. Dado que los "datos" dependen, en gran medida, de la teoría utilizada, las pruebas empíricas pueden no significar gran cosa, a menos que se trate de una "prueba crucial" para el programa de investigación en su conjunto. Es cierto que, de todos modos, existen ciertos criterios que nos permiten reconocer que un programa es superior o "progresivo", pero si la superioridad del "nuevo" programa consiste en que sea más general y tenga mayor alcance que el anterior —ahora descartado—, entonces la "prueba" de ello sólo la conseguiremos tras una considerable labor de investigación. Por lo tanto, cuando el viejo programa se enfrenta a un nuevo conjunto de anomalías, no existe un criterio incuestionable para decidir sobre la superioridad del nuevo programa de investigación, que apenas empieza.[207]

Aunque no quiero extenderme en el análisis de la posición de Lakatos, ha ocurrido algo bastante inquietante. No sólo hemos perdido buena parte de nuestro optimismo, sino que además la "adecuación" de nuestras teorías a la realidad es cada vez más laxa. No es de sorprender que el abismo entre conceptos y realidad siga abriéndose, si tomamos en serio el problema que mencioné antes sobre la recursividad de las acciones humanas. En efecto, como lo que se está considerando es la importancia y el significado de la evidencia discrepante, surgen complejos problemas cuando nos preguntamos si un determinado suceso significa que los actores simplemente se equivocaron, o bien, que se ha descubierto un hecho genuinamente "novedoso", con implicaciones teóricas importantes. Y no podríamos esperar que fuera de otra manera, dado que, en el mundo social, la "importancia" de una acción no puede calcularse con un procedimiento neutral de medición, sino que se establece mediante

apreciaciones complejas en las que también influyen consideraciones de orden normativo.[208] En estas circunstancias, el peligro de que la evidencia discrepante sea escondida "bajo la alfombra" no es un riesgo imaginario.

En ningún lugar aparece este problema con mayor claridad que en los debates sobre la naturaleza de los cambios en el sistema internacional y sobre las nuevas fuerzas y fisuras que produjo el fin de la Guerra Fría.[209] Quizá se haya ampliado el catálogo de temas, en virtud de que los estructuralistas han incorporado al análisis cuestiones tales como el nacionalismo y la descomposición y violencia internas, pero, lejos de que se atribuya una importancia teórica a estos "nuevos" acontecimientos,[210] se les considera epifenómenos de alguna estructura subyacente. Ante esta posición teórica, aportar "pruebas" se torna, por supuesto, más difícil, pues la realidad no es ya capaz de dirimir la controversia. Por esta razón, resulta poco convincente el frecuente repudio sumario hacia los argumentos que afirman que nos encontramos en un proceso de cambio profundo —puesto que si la "anarquía" no se ha convertido en "jerarquía", la estructura de la política internacional volverá a imponerse "cuando el agua llegue a los aparejos ".[211] No obstante, nuestros férreos realistas apenas si se incomodan ante ciertos "hechos que no ocurrieron", bastante sorprendentes, como el que la antigua Unión Soviética se abstuviese de usar la fuerza para sobrevivir y preservar su imperio.

Frente a esto, se vuelve plausible una idea que a primera vista parecería muy radical. Es posible que el pensar coherentemente sobre este tipo de problemas tenga menos relación con nuestra habilidad para elaborar teorías que satisfagan el criterio de correspondencia entre los conceptos teóricos clave y la realidad, que con nuestra capacidad para advertir y estar conscientes de que elegir ciertas prácticas y descripciones, en lugar de otras, tiene consecuencias sobre nuestra comprensión y nuestras acciones. Pero, aun si nos adherimos al criterio de estricta correspondencia, debemos admitir que la "realidad" es una frágil piedra filosofal, dada la sobredeterminación de las acciones. Por consiguiente, lo que se discute en la mayoría de los debates teóricos es la plausibilidad de los criterios por los que preferimos una descripción de los hechos en

lugar de otra, así como las consecuencias derivadas de dicha elección. De esta forma, tal debate parece más un intento por justificar una interpretación, con base en ciertos criterios, que un esfuerzo por juzgar la adecuación o precisión de las representaciones teóricas. En este contexto, los "hechos que no ocurrieron" o las hipótesis contrafactuales podrían tener más importancia que las decisiones que en realidad se tomaron, como lo muestra el ejemplo anterior sobre la abstención del uso de la fuerza. Por otra parte, esta idea no sólo sugiere que los términos teóricos de la política son "imprecisos", porque su significado se deriva en gran medida de la relación que guardan con otros conceptos y de su imbricación con juicios de valor, sino que además tal imprecisión se debe a la naturaleza esencialmente cuestionable de la caracterización misma, imprecisión que no desaparece con sólo observar más detenidamente los hechos. Estas afirmaciones son quizá ambiciosas, por lo que mi argumentación seguirá los siguientes pasos para darle sustento. En la próxima sección examinaré las analogías problemáticas en el análisis de las relaciones internacionales y el problema de que los conceptos básicos de la teoría social sean esencialmente debatibles.[212] Para ello me referiré a la dificultad de apreciar la continuidad y el cambio en el sistema internacional. A este respecto, haré una crítica del reciente argumento neorrealista relativo a la constinua importancia de la "problemática de la anarquía", así como de las razones que expone Krasner para negar que la Paz de Westfalia haya sido un parteaguas histórico.[213]

La siguiente sección se dedica a analizar importantes cuestiones epistemológicas. En ésta sostengo que la imposibilidad de resolver muchos de estos problemas y el pluralismo teórico que resulta no son consecuencia de fracasos teóricos, que podrían resolverse estableciendo la "verdad" de una teoría, sino que el pluralismo, como lo sugiere Lapid,[214] es un resultado inevitable y, también, deseable en vista de las complicaciones que plantea la multiplicidad de proposiciones metateóricas. Más aún, sostengo que rechazar una teoría de la verdad basada en criterios de correspondencia con la realidad no nos condena, como a menudo se afirma, a un mero relativismo ni a procesos interminables de deconstrucción, en los que

todo se vale, sino que, por el contrario, pone a nuestro alcance criterios que nos permiten distinguir y evaluar teorías rivales. Tal procedimiento de reflexión crítica, de contrastar una teoría con otra y de ver las fortalezas y debilidades de diferentes "visiones" de la política, es un ingrediente importante para entender y conformar la práctica política. En la conclusión se presenta una breve recapitulación de los puntos principales del argumento expuesto.

El problema del cambio

Si el estudio de la política no sólo se concibe como la realización de ejercicios abstractos de definición, sino que se entiende como un intento por esclarecer el problema del orden entre sus miembros, entonces los temas de la acción y el cambio son cruciales para alcanzar esa comprensión.[215] Más aún, como argumentaré a continuación, estos dos problemas están interrelacionados. Para mostrar este nexo, y antes de pasar al tema de la acción política, permítanme empezar con ciertas dificultades conceptuales que surgen cuando se examina el "cambio".

El análisis del cambio plantea varios problemas conceptuales y empíricos. En el plano conceptual, la dificultad radica en el requisito aparentemente lógico de que, si no se reconoce una identidad subyacente a las variaciones observadas, sólo puede aludirse a sucesos incoherentes, porque no hay manera de establecer que hubo un cambio. Tradicionalmente, Por lo tanto, la conceptualización del cambio ha invocado la existencia de un sustrato "ontológicamente" dado, sea éste ideal o material, que es portador de ciertas propiedades accidentales, a partir de las cuales se explican las variaciones observadas. Dado que, según una de las más influyentes conceptualizaciones, el cambio es la negación del "ser", aquél inevitablemente se convierte, desde este punto de vista, como lo sugiere Platón, en "decadencia".[216] Una interpretación más dinámica del cambio es la que propone Aristóteles, en el sentido de un telos, aunque también recurre a la dicotomía conceptual entre "forma" y "materia", que parece esencial a nuestras formas de analizar el cambio.[217] Finalmente, queda por distinguir entre los diversos tipos

de cambio, esto es, los de naturaleza fundamental y los de carácter menos transformador.

Es aquí donde a menudo se introducen los conceptos de sistema y de equilibrio para distinguir entre los cambios en el interior de un sistema —entendidos como oscilación alrededor del punto de equilibrio— y los cambios de sistema, conceptualizados como el desplazamiento del punto de equilibrio. Sin embargo, la dificultad con frecuencia radica en dar a esos conceptos un referente empírico. Aunque suele admitirse de buena gana lo arduo que es encontrar los indicadores apropiados, la determinación de si se trata de un episodio en el que ocurre un cambio normal o un cambio transformador del sistema es algo muy distinto del análisis "dinámico" clásico, ya que el propio sistema está experimentado cambios (y no sólo algunas de sus partes se están desplazando). Así, el análisis de un sistema dinámico como, por ejemplo, en la física, es cosa muy distinta de aquello a lo que nos referimos cuando examinamos sistemas sociales que evolucionan o cambian. Para este último caso no parece haber leyes históricas, como lo señaló Popper.[218] Afirmar, sencillamente, que se trata de la simple "dinámica" de un sistema determinado es caer en una equivocación deliberada, pues una explicación semejante soslaya varios asuntos esenciales.

En primer lugar, los objetos de investigación del mundo social no están dados, en forma simple y autónoma, en el mundo exterior. No aparecen en el marco categórico que constituyen, en términos kantianos, los "objetos" del mundo físico. Por el contrario, los fenómenos sociales forman parte de nuestras prácticas y experiencias como agentes morales cuyas acciones pueden iniciar nuevas cadenas de sucesos. Por lo tanto, hacer el diagnóstico de un cambio nos lleva a complejas determinaciones prácticas y epistemológicas, que no se reducen simplemente a la observación y a los hechos brutos de la evidencia empírica.[219] En segundo lugar, y quizá más importante, dado que los sistemas sociales no son sistemas cerrados ni sistemas simples con una "retroalimentación" cíclica, sino sistemas muy complejos que se reproducen a sí mismos,[220] ni el concepto de *equilibrio* ni el de *causalidad* les son estrictamente aplicables.

La confusión conceptual que resulta de ignorar esas diferencias

puede apreciarse fácilmente en el uso, para propósitos analíticos, del concepto de *equilibrio*. Por una parte, el concepto se emplea para denotar la "entropía" en los sistemas naturales, es decir, la desintegración del sistema; mientras que, por otra, cuando Spencer, Parsons y otros transfieren dicho concepto a las ciencias sociales, de pronto se supone que éste explica exactamente lo contrario, esto es, la integración y supervivencia del sistema. Así, el que exista o no un equilibrio en el sistema internacional depende más de que haya un consenso entre los actores que de una función objetiva que especifique los vínculos entre las variables o factores objetivos que se observan. De igual forma, puesto que los sistemas "autopoiéticos", es decir, que se reproducen a sí mismos, se caracterizan por la equifinalidad y la equifuncionalidad, ni el análisis causal estricto (nuestras adoradas relaciones entre variables dependientes e independientes), ni las explicaciones funcionalistas tradicionales pueden adjudicarse la categoría de criterios que produzcan el conocimiento verdadero. Dado que existen distintas vías para llegar a un mismo resultado, la "conjunción constante" de Hume entre causa y efecto queda invalidada para nuestros propósitos. Lo mismo vale para las explicaciones funcionalistas, en las que existe una elasticidad similar entre estructuras y funciones.

No se necesita ser muy perspicaz para observar lo confuso que es gran parte del debate sobre el sistema internacional, su permanencia y transformación, y que no cabe esperar que tal confusión se aclare mientras los argumentos no sólo tomen en cuenta la relación entre los datos y su dependencia de la teoría, sino también los aspectos y "metateóricos" que se derivan de lo anterior. Sin embargo, por la complejidad de dichos problemas, no es de sorprender que muchas de las tesis descansen implícitamente en premisas conceptuales muy cuestionables. Dos de estos supuestos erróneos merecen un breve análisis. Ambos se refieren de un modo u otro a los problemas del cambio y a nuestra comprensión de la historia. A falta de un mejor nombre, podríamos llamarlos la "negación" y el "abuso" de la historia, ambos frecuentes en las explicaciones históricas funcionalistas.

La negación de la historia

Si hay un punto en el que todos los neorrealistas podrían estar de acuerdo es que, independientemente de los cambios observables, la estructura subyacente de la anarquía es la fuerza motriz y permanente del sistema internacional.[221] Así, o bien se declara que los fenómenos discrepantes sólo representan retrasos temporales, o bien se les cataloga como factores intrascendentes y secundarios, que en modo alguno cuestionan la validez de las premisas centrales (el núcleo duro) de la teoría, y entonces, mediante una variedad de subterfugios que protegen la teoría de una posible refutación, se prueba que ésta es correcta.

En primer lugar, dado que la teoría estructuralista se basa en una simple dicotomía conceptual entre jerarquía y anarquía, nada que no sea la formación de un Estado mundial se considera un cambio transformador del sistema, e incluso el cambio de la multipolaridad a la bipolaridad y de ésta a la "unipolaridad" se supone que deja intacta a la estructura anárquica. Casi por definición, cualquier suceso que no sea ese momento escatológico debe relegarse a la categoría de un fenómeno superficial e intrascendente o de un hecho secundario, que no contradice el núcleo de la teoría. Los datos discrepantes no se emplean como posibilidades para perfeccionar la teoría o reconstruirla, sino que se les "ajusta" para que no afecten las premisas centrales. En segundo lugar, el propio sistema está tan mal conceptualizado que resulta prácticamente imposible llevar a cabo un análisis riguroso. Así, por ejemplo, es inútil buscar en Waltz la especificación de los "límites" del sistema, de su "equilibrio" y, como lo señala Ruggie,[222] de los principios de diferenciación según los cuales la estructura anárquica se desarrolla en el curso del tiempo. Por el contrario, abundan las analogías incorrectas, tomadas de la microeconomía y la biología; aunque, por ejemplo, si la permanencia de un sistema está relacionada con presiones evolucionistas, no queda claro por qué la senda evolutiva no habría de conducir a la diferenciación. Si acaso la lógica de la evolución demuestra algo, esto es que no existe una sola ley que determine la supervivencia, pues los nichos, la involución, la simbiosis, etc., son prueba de estrategias distintas de adaptación. Hacer uso de una teoría sistémica que no tome en consideración estos factores ni haga justicia a otros que

nacen o aparecen, como la "cognición" y el "aprendizaje", equivale poco más que a emplear expresiones metafóricas. En tales casos, los argumentos derivan su capacidad (o incapacidad) para persuadir básicamente de otras fuentes, por ejemplo de la ideología dominante durante la Guerra Fría. Sin duda, la nostalgia por los viejos tiempos de la bipolaridad, tan común entre los neorrealistas, parece revelar algo más que una unidad electiva.

En tercer lugar, al especificar que esta teoría sólo ofrece predicciones y explicaciones probabilísticas, se le escuda fácilmente contra toda crítica. Así, el fin de la Guerra Fría no implica ningún tipo de refutación, si bien el cambio ocurrió de un modo totalmente opuesto al que se habría esperado según la lógica del modelo sistémico. Basta con sintetizar todo el periodo de 1986 a 1992 en un sólo dato[223] para afirmar que hechos discrepantes aislados no invalidan una teoría probabilística.[224] Por último, en una curiosa inversión de la responsabilidad de presentar pruebas, los neorrealistas parecen insinuar que, si el mundo no se transforma de anárquico en jerárquico, ello demuestra la validez de su "teoría". Pero, a cualquiera con un mínimo conocimiento del problema de la guerra civil resultaría extraño que se identificara la existencia de una jerarquía simplemente con la "paz" y el "orden". Asimismo, la usual y muy irritante expresión "te lo dije", después de que sucede algo malo (que involucré fuerza o violencia, como la guerra de Bosnia),[225] se presenta como una percepción basada en una comprensión teórica superior, cuando en realidad tiene muy poco que ver con la solidez o fuerza de la teoría misma.

Para los neorrealistas, por lo general, la historia —como el "relato de aquello que vale la pena recordar"—[226] no es la narración de cambios, sorpresas y coyunturas fortuitas que requieren de una investigación detallada y una interpretación crítica. Por el contrario, cuando no la consideran pura palabrería, la historia se convierte en una curiosa fabula que ofrece evidencia "conformadora" de las verdades sabidas desde mucho tiempo atrás, que si ha de relatarse de nuevo es por aquellos que no logran apreciar las lecciones de una teoría que compacta toda la praxis y experiencia históricas en una estructura atemporal. Siendo fiel a las premisas neorrealistas, tal visión de las

realidades políticas no puede parecer sino una pesadilla: prever el surgimiento de "hipernacionalismos"[227] no sólo derrumba nuestro optimismo sobre nuevas posibilidades de organizar la vida internacional, sino que también nos dice que los dilemas de la política internacional sólo pueden remediarse con políticas de contrapeso o de "equilibrio", lo que por supuesto hace necesaria la proliferación nuclear (piénsese en India y Pakistán).

Aunque quizá muchos neorrealistas no estén de acuerdo con esta última recomendación en materia de política, es frecuente que nieguen que el cambio ocurre fundamentalmente por la práctica de los propios actores (y no como resultado de transformaciones en las capacidades y en la tecnología). A este respecto, la obra reciente de Krasner ofrece un ejemplo de curiosas vacilaciones.[228] Tras haber sostenido en un principio que la estructura de Westfalia era esencialmente estable, Krasner módifica después, hasta cierto punto, su tesis y, si lo entiendo correctamente, afirma que: *1)* Westfalia no representó en realidad un parteaguas, sino un punto intermedio en el que coexistieron prácticas medievales y arreglos territoriales modernos; *2)* los conceptos de *soberanía* siempre han sido cuestionados y nunca han tenido el carácter exclusivo o absoluto que solemos atribuirles, y *3)* son los intereses materiales —no los ideales los que explican los cambios que ocurrieron y que, a largo plazo, establecieron el sistema de Westfalia.[229] El punto menos polémico es, por supuesto, el segundo, pues cualquiera que tenga un conocimiento mínimo de los inicios de la historia moderna de Europa convendrá con Krasner. Los otros dos puntos, sin embargo, resultan insólitos.

El primero es francamente misterioso, sobre todo si se acepta el segundo. Casi siempre, los "parteaguas" en la historia no son eso sino hasta que se les ve en retrospectiva. Al igual que los "experimentos trascendentales" en la historia de la ciencia, éstos sólo se consideran cruciales *ex post facto*, cuando miramos hacia atrás desde un nuevo punto de vista y nos percatamos de aquellos inicios. Por lo tanto, como todo historiador sabe, el significado de los acontecimientos no se encuentra en ellos mismos, sino en el lugar que ocupan en una "trama", es decir, en el proceso por medio del cual se incorporan en

un relato coherente.[230] No hay nada en esta concepción que nos impida darnos cuenta de que, además de lo "nuevo", cuyo significado surge de su conexión con el presente, existen muchos elementos que pertenecen al "pasado". Por supuesto, esto invalida la versión ingenua de la investigación histórica, en la que la historia simplemente se presenta como un paradigma cuyo propósito es instruir,[231] o se convierte en un mero almacén de datos que no plantean problemas y que pueden desprenderse de su contexto y utilizarse para verificar o corroborar teorías. Advertir la importancia de la "trama" histórica y del significado que da a los datos permite corregir la creencia de que existe un desarrollo histórico único, que sirve como una especie de clave secreta, como parecía sugerirlo la idea del progreso.

Si la trama y la interpretación son elementos irreductibles de nuestra comprensión histórica, ¿acaso ello hace que no estemos autorizados para, por ejemplo, considerar el tratado de los Pirineos —el primero que concebía una frontera en términos linéales— como una manifestación de territorialidad?[232] Después de todo, la mayor parte del texto reglamentaba otros asuntos, como el matrimonio dinástico y la restitución de todas sus posesiones en Francia a un noble francés que había desertado y peleado al lado del rey de España. Negar lo novedoso de algo señalando la existencia de algunos elementos tradicionales en el archivo histórico sería, en efecto, una forma muy extraña de manejar la evidencia histórica y de evaluar la importancia de ciertos hechos históricos nuevos. Más aún, no me queda claro cómo el carácter cuestionable de la soberanía, que no es algo nuevo para los historiadores y los politólogos, puede usarse como argumento contra el cambio transformador, a menos que quiera argüirse que todo cambio es continuo y que, por lo tanto, no tiene objeto hablar de la categoría de cambio transformador —lo que, en mi opinión, resulta poco convincente—.

También la oposición entre intereses materiales e ideales resulta dudosa. ¿Cómo pueden determinarse los "intereses", que de antemano se refieren a la concepción que un actor tiene de sus objetivos, sin saber algo sobre las ideas que los actores tienen de su situación y de su mundo? ¿Por qué un interés es más "real" si es material que si es ideal? Evidentemente, una apreciación semejante

depende de inferencias complejas y de la evaluación de alternativas contrafactuales.[233] Pero ¿acaso no es ésta una pregunta abierta?
¿Realmente sería mejor la explicación de la rebelión del conde de Essex si, por ejemplo, encontráramos una nota en la que se le ofrecía "dinero", que si enfatizaramos en el relato la importancia que tenía la pérdida tanto del honor como de la posibilidad de ver a la reina? A la luz de las fuentes contemporáneas y de la investigación sobre los hábitos financieros en el periodo de los Tudor, ¿en verdad resulta convincente hablar de una "burguesía" naciente, cuando la mayor parte de sus miembros abandonaron sus rentables negocios para comprar tierras y vivir como caballeros nobles, aunque ello les haya redituado menos ganancias que las que habrían obtenido del comercio y la manufactura?[234] ¿Y qué objeto tiene distinguir entre intereses materiales e ideales en el caso de las políticas genocidas de Hitler, Stalin o Pol Pot?
Después de todo, incluso la teoría de la elección racional nos aconseja únicamente maximizar la utilidad esperada y, quizá con razón, es agnóstica en cuanto a la naturaleza de las preferencias. Asimismo, la falta de correspondencia entre los modelos de utilidad esperada y las elecciones reales no se debe a la incapacidad para distinguir entre los intereses materiales y los ideales, sino al desprecio por explicar cómo se forman las preferencias y cómo se transforman en el proceso de interacción. Así, al no especificar explícitamente el proceso por el cual los intereses o las ideas conducen a los resultados finales, por medio de las elecciones reales de los actores, las explicaciones funcionales —que muestran que los resultados son compatibles con las interpretaciones racionalistas del equilibrio, basadas en supuestos de "como si"— son poco más que actos de fe.

El abuso de la historia: explicaciones funcionales de la historia

También hay graves objeciones normativas contra los argumentos evolucionistas, no sólo en la historia, entendida como disciplina, sino también en el análisis legal y en ciertos argumentos normativos. Supongamos que todos estuviéramos de acuerdo en que el objetivo

de un sistema legal es, en efecto, proteger la "dignidad humana", la cual, según McDougal, es un elemento fundamental del desarrollo de las leyes en el proceso político mundial.[235] Sin embargo, conocer este telos no nos exime de tomar decisiones difíciles en relación con valores antagónicos, como cuando, por ejemplo, la libertad individual debe restringirse en aras de la seguridad comunitaria, o cuando, con la implantación de esquemas redistributivos, la libertad queda supeditada al bienestar. Si acaso la ley sirve para algo es para hacer posible la coexistencia de diferentes formas de vida que encarnan distintas concepciones sustantivas del bien.[236] De este modo, el concepto de *dignidad humana*, que se supone habría de ser el patrón para medir la fuerza legal de preceptos particulares, se contrapone a la concepción liberal de "justicia", que es la contribución más importante que pueden hacer las normas legales.[237]

Esta breve reflexión nos muestra claramente que la ley, la moralidad, las concepciones sobre el buen vivir y los derechos humanos no están hechos de la misma tela y no pueden representarse como simples metas o resultados de una evolución histórica que empuja a los retrógrados —sean estos estatistas, comunitarios o simples reaccionarios— por la senda de la ilustración. Después de todo, como Marion Smiley lo ha mostrado, la misma ética, entendida como reflexión crítica de nuestras prácticas, descansa en una diversidad de criterios formales y sustantivos, que no pueden reducirse a meros principios, como sería el de la justicia como imparcialidad, el del imperativo categórico o incluso el del juicio de un observador comprensivo.[238] En efecto, los principios abstractos no sirven de mucho a la hora de tomar decisiones, pues incluso nuestra costumbre de culpar y disculpar, de asignar responsabilidades y elegir entre diversas opciones resultan de una diversidad de estándares complejos e interactivos, que son producto de la concepción que tenemos sobre el papel que desempeñamos en la sociedad y sobre los límites que impone la comunidad, de nuestra imaginación y de las lecciones que hemos aprendido, así como de la distribución, históricamente determinada, del poder en la sociedad. Todo ello dista mucho de la idea de que la naturaleza de nuestro libre albedrio está dada por principios puramente formales, o de que la capacidad cognitiva es la

que determina la utilidad general de nuestras elecciones individuales o colectivas.[239]

Por lo tanto, la aspiración a representar los cambios en las prácticas políticas actuales en términos de un curso evolutivo de realización de valores resulta poco convincente, precisamente porque tales explicaciones soslayan lo relativo a los valores antagónicos, o bien tratan de encontrar la razón de ciertas decisiones prácticas en criterios que, ni siquiera desde un punto de vista lógico, generarían el resultado deseado. A manera de ejemplo, basta citar las dificultad que presenta la solución contractual de Rawls, en la que no se resuelve el asunto de la pertenencia a un grupo, y lo mismo podría decirse sobre la "vacuidad" del imperativo categórico, que he abordado en otro trabajo.[240] Por último, siendo esencialmente debatibles los conceptos que designan las prácticas sociales,[241] un examen histórico crítico, si bien responde a algunas preguntas, no puede decirnos "cómo fueron realmente las cosas". Nuestra reflexión ha evidenciado que los esquemas de interpretación que califican ciertos acontecimientos o periodos como "parteaguas" son el resultado de los principios constructivos que se encuentran en la base del relato histórico, más que de las propiedades intrínsecas de los datos históricos mismos.

Ésta es, cuando menos, una de las razones que explican la ambigüedad de Krasner, así como mi argumento de que nuestra indagación debe llevarse a cabo tanto en el nivel teórico como en el metateórico. Aunque he usado la metáfora de los niveles para sustentar la opinión de que la evidencia empírica es insuficiente para responder a nuestras preguntas sobre la importancia o significado de los datos históricos, algo más se deriva de ella. Después de todo, la metáfora de los niveles sigue sugiriendo la existencia de un cierto fundamento sólido, sobre el que corren, paralelamente, los otros niveles. Por lo tanto, incorporar ese fundamento en una teoría y explicar entonces los demás fenómenos como manifestaciones superficiales nos remite de nuevo a las estructuras supuestamente inmutables, que han sido la causa de los problemas al parecer insuperables que enfrentan nuestra comprensión conceptual y nuestro análisis empírico.

Por el contrario, el resultado del argumento anterior pone

seriamente en duda la existencia de tal "fundamento". Más aún, parece que las preguntas relativas a la praxis que surgen a partir de esto no se refieren en realidad a la teoría, es decir, a encontrar las leyes o generalidades inmutables del mundo social que sean validas para un ámbito espacial y temporal bien delimitado. En lugar de identidades permanentes que conformen el núcleo, y a las que correspondan nuestros conceptos, encontramos significados y mediaciones temporalmente estables, sin que todos ellos tengan necesariamente un núcleo común. Así, en el caso de la "propiedad" como institución, los diversos arreglos que agrupamos pueden tener un cierto aire de familia, pero tal vez no exista un rasgo singular que compartan todas las formas de propiedad. A este respecto, Wittgenstein usaba la metáfora de una cuerda, la cual, si bien está hecha de muchos hilos entrelazados, ninguno de ellos funciona necesariamente como lazo central.

Comprension de la praxis

Las observaciones anteriores tienen importantes implicaciones no sólo sobre la forma en que comprendemos los conceptos cruciales y su historia, sino sobre el afán mismo de hacer uso de teorías como guías para discernir la realidad social y dirigir la acción. La validez general de las leyes y el concepto de una realidad externa son los que tradicionalmente han dado fundamento a nuestros marcos conceptuales y a su veracidad. La concepción de "realidad" aparece como el único resguardo contra las construcciones arbitrarias o idiosincráticas, que no pueden ofrecer el conocimiento validado que pretenden producir. Sin embargo, si dudamos de que en el mundo social exista una realidad externa, semejante a un mobiliario situado en algún lugar del espacio, y si además consideramos la posibilidad de que ni las leyes generales ni los principios abstractos —como máximas para la acción— sean de mucha utilidad para comprender o resolver los asuntos prácticos que enfrentamos, entonces ¿sobre qué bases podemos argumentar, comunicarnos y tomar decisiones? Aunque, obviamente, yo no puedo dar respuestas inequívocas a estas preguntas, las siguientes reflexiones ofrecen algunas pistas plausibles

para tal empresa.

Si los conceptos de nuestras teorías ya no reflejan una realidad independiente, ¿como debemos proceder? Si la coherencia de nuestros términos teóricos no depende de su adecuación a la realidad, sino de los principios de construcción sobre los que descansa nuestra narrativa histórica, y si el conocimiento que transmiten nuestras diversas disciplinas no es resultado de la comprensión, sino de las a menudo olvidadas estratagemas de represión y de ajuste de las cosas y de los hechos que encontramos,[242] ¿qué nos queda excepto una serie interminable de argumentos, en última instancia lógicamente insostenibles, que se construyen y reconstruyen a conveniencia, sobre la relatividad de todo conocimiento? En mi opinión, ninguno de estos temores está necesariamente justificado, aunque sean alimentados por los artilugios de ciertos construccionistas y el nihilismo del análisis foucaultiano, ambos consagrados a la crítica sin fin, a la denuncia y la disolución. Son dos las razones, interrelacionadas, por las que rechazo tanto la actitud de que el mundo tiene que estar "ahí afuera", pues de lo contrario no tendría sentido hablar de conocimiento, como la creencia acerca de que negar la premisa de que "el mundo es una cosa", que se refleja en nuestras teorías, conduce necesariamente al relativismo nihilista.

La primera razón se refiere a las dificultades que implica el concebir la verdad como correspondencia; la segunda es la constatación de que aquello que sirve para explicar un fenómeno determinado no es independiente del contexto y, por lo tanto, las respuestas que se derivan de las teorías a menudo contribuyen poco a nuestra comprensión, sobre todo cuando se trata de cuestiones prácticas que exigen una explicación. En este caso, lo que se cuestiona no son las leyes nomológicas ni la verdad de nuestras teorías, sino las especificaciones y elaboraciones adicionales, la deliberación sobre las "opciones", ilustradas por analogías e inferencias que se hacen "de un caso a otro". Ambos puntos merecen examinarse más a fondo.

¿Acaso es incoherente o nihilista una postura contraria a la representación, en vista de que ya no hay un punto en el que nuestros conceptos puedan compararse con las cosas, tal como existen en el

mundo? Basta reflexionar un poco para comprender que negar la existencia de un punto único de referencia no significa necesariamente prescindir de la "verdad", sino sólo que los criterios de verdad serán más pragmáticos que iconográficos. En lugar de intentar comparar nuestro aparato conceptual con algo no-lingüístico, que está detrás de toda creación conceptual, ahora nos vemos obligados a examinar cómo repercute en nuestros esfuerzos por resolver los problemas de la praxis el adoptar un conjunto de conceptos y no otro. De este modo, tratar de evaluar nuestros marcos conceptuales con base en un cierto factor subyacente resulta tan inútil, en términos conceptuales, como "intentar convertir la moneda extranjera en el 'dinero real' que es el dólar y el oro".[243]

Este criterio pragmático de verdad nos permite desviar nuestra atención de los problemas de la representación y centrarla en el papel que desempeñan las nuevas metáforas y formas de ver el mundo, que hacen innecesario recurrir al antiguo vocabulario. Así, el cambio ocurrido en el siglo XVII, de una concepción de la política emanada de una metáfora orgánica —el "cuerpo" político— a una concepción "contractual", constituye una de las revoluciones conceptuales más trascendentes en la política, pues a partir de ello surgió un conjunto totalmente nuevo de "enigmas" significativos. Lo importante aquí, como lo sugiere Rorty, es que ni las nuevas conceptualizaciones pueden comprenderse con los vocabularios antiguos y su lógica, ni tampoco es posible interpretar el proceso de producción de un nuevo conjunto de conceptos e interrogantes como un acierto o una aproximación a una representación correcta de la realidad. Este método, que Rorty llama "redescripción terapéutica", nos brinda más bien la posibilidad de ver las cosas pasadas con una nueva mirada y de crear nuevas oportunidades para nuevas prácticas y experiencias que el antiguo vocabulario impedía:

> Tales creaciones no son el resultado de haber logrado acomodar las piezas de un rompecabezas. No son descubrimientos de una realidad oculta tras las apariencias ni visiones no distorsionadas de la realidad, que habrán de reemplazar a las percepciones miopes de sus partes. Sería más apropiado compararlas con la invención de nuevas herramientas, que sustituyen a las antiguas. Acuñar tal vocabulario es algo que se asemeja más a desechar la palanca y la cuña, tras haber

inventado la polea.[244]

Un ejemplo perfecto de esto es la negativa de los padres fundadores, en los Estados Unidos, a adoptar el lenguaje de soberanía europeo.[245] Con base en la tradición republicana e innovando en sus intentos por hallar soluciones a los problemas tradicionales de la tiranía y la anarquía, crearon un orden constitucional y una forma de gobierno federal. Aunque, como es obvio, con ello no se eliminó el problema de la autoridad y la legitimidad, jamás se suscitaron los antiguos dilemas en torno a la soberanía, a saber, su indivisibilidad y asentamiento, que tanto preocuparon a los teóricos, desde Bodin hasta Hobbes y a los defensores del absolutismo. Así, la soberanía no residía ni en el gobierno, ni en alguno de sus poderes, ni en el pueblo, sino que fue la propia Constitución y el proceso político —descritos en la célebre frase de Lincoln como algo que era "del pueblo, para el pueblo y por el pueblo"— los que se legitimaron, institucionalizaron y exaltaron como soberanos.[246]

Algo similar podría decirse en relación con la naciente Unión Europea. No es que los Estados hayan transferido súbitamente una parte de su soberanía a Bruselas, donde ahora "yace", como lo expresa idóneamente Ole Weaver.[247] Aquí, los dilemas no se refieren ya a la praxis, sino a los de una epistemología de la representación de acuerdo con la cual la "soberanía" debe representar algo y, si ese algo ya no está donde antes se hallaba, entonces debe haber cambiado de lugar. De este último ejemplo se desprenden implicaciones importantes tanto para la cuestión del desarrollo de la soberanía, como para el segundo punto antes mencionado, es decir, el relativo a la explicación.

Las preguntas sobre la naturaleza cambiante de la soberanía suelen ser parte integral de ciertas inquietudes de orden práctico. Así, el argumento de que es cada día más frecuente que los Estados tengan que aceptar precios, en lugar de determinarlos,[248] surge del temor de que la creciente integración de los mercados financieros haya conducido a que la autoridad pública pierda la capacidad de controlarlos. En cierto modo, tales inferencias podrían parecer exageradas, pues aun cuando los mercados hayan ganado

importancia, son los Estados los que garantizan los derechos de los que dependen los mercados. Sin embargo, más allá de los asuntos relativos a la rendición de cuentas, que se han convertido en parte de nuestro consenso político y de nuestras concepciones de legitimidad, es claro que también existe el temor de que estos cambios, llevados al extremo, resulten muy costosos y no logren cumplir con las metas prometidas. La simple reafirmación de la soberanía no puede llevarnos mágicamente de regreso a un *statu quo* que cada día parece más imaginario. Como observa Louis Pauly con perspicacia:

> Las implicaciones políticas y sociales de la creciente movilidad internacional de los capitales no se han comprendido plenamente. Las obligaciones que de ello derivan para los Estados y los ciudadanos no se han discutido con claridad, y las autoridades políticas no han establecido debidamente normas reguladoras pertinentes. En suma, si bien actualmente se afirma que el régimen de movilidad internacional de los capitales inevitablemente gobierna la vida de los ciudadanos, en una economía cada vez más global, no se ha buscado adecuadamente el consentimiento de los gobernados [...] lo que está en duda es la legitimidad de un régimen naciente, no la soberanía de los Estados que participan en él.[249]

Un conjunto similar de problemas surge del ejemplo del déficit en cuenta corriente de los Estados Unidos, en 1991, que Ruggie presenta como ejemplo de las consecuencias que resultan de redescribir un problema de política. Aunque la política comercial se sigue basando en la idea de que las economías interactúan como unidades separadas, la globalización de la producción ha trastrocado completamente esta concepción. Hoy en día, una compañía japonesa que fabrique maquinas de escribir en los Estados Unidos puede acusar de *dumping* a una empresa estadounidense que importe el mismo producto de una de sus filiales en el Tercer Mundo. La creciente distancia que existe entre la propiedad de una planta y la ubicación de ésta hace que las políticas tengan implicaciones diametralmente opuestas cuando, por ejemplo, el Estado intenta tomar medidas para fomentar el empleo y el desarrollo económico. Así, el Departamento de Comercio de los Estados Unidos declaro que "el déficit comercial del país en 1991, que fue de 28 mil millones de dólares, hubiera sido un superávit de 24 mil millones si se hubiera medido en términos de las propiedades estadounidenses, y no del

lugar de la producción".[250] Obviamente, para saber cual de estas "descripciones" es la apropiada y la que debe tomarse como marco de referencia para orientar las acciones no podemos limitarnos a preguntar que hay detrás de los conceptos, sino que deben tomarse en cuenta el contexto y los problemas que queremos atender.

Desde este punto de vista, los conceptos que empleamos para fines prácticos constituyen más bien señales para la acción que etiquetas para catalogar cosas. Precisamente porque con ellos abordamos problemas prácticos, lo que está en juego es el "juicio", más que la verdad de nuestras generalizaciones o leyes nomológicas, sobre todo cuando nos referimos a los desarrollos globales de los procesos macropolíticos. Si partimos del supuesto de que el mundo, en cuya construcción participamos, es contingente, entonces nuestro razonamiento al tomar decisiones y explicarlas se preocupara más por el proceso de deliberación, la esquematización de las alternativas, la plausibilidad de los contrafactuales y los intríngulis del problema de "la nariz de Cleopatra" (si no hubiera tenido una nariz tan bella, Marco Antonio no se habría enamorado ella y la historia del mundo hubiera sido distinta), que por las cuestiones relacionadas con los requisitos y las exigencias lógicas. Cuando consideramos estos asuntos desde el punto de vista teórico, y no de la praxis, lo anterior nos conduce a una paradoja.

Cuanto mejor sea nuestra explicación de un fenómeno histórico en términos teóricos, más específicas deberán ser las relaciones de causalidad. Sin embargo, para distinguir la causalidad de la mera correlación, debemos llevar a cabo un análisis de lo contrafactual. Como sugiere Elster, "podemos señalar que [la causalidad] permite enunciar que, si la causa no hubiera ocurrido, no habría ocurrido el efecto, mientras que [la correlación] no implica un contrafactual".[251] Esto, sin embargo, significa que la solidez del argumento causal, en lo que se refiere a las opciones y a la praxis en general, no depende, en última instancia, de la conexión necesaria en el mundo real, pero sí de la plausibilidad de comparar lo real con lo contrafactual, es decir, de la construcción de otros "mundos posibles". Cuáles de estos "mundos posibles" elijamos como alternativas plausibles depende de lo que creamos que los agentes en cuestión saben sobre su mundo,

del temperamento que les atribuyamos, de los factores que mantengamos constantes y consideremos como limitantes. Tal deliberación, a su vez, justifica nuestros juicios sobre las alternativas posibles. Sin embargo, ninguna teoría específica las condiciones que nos permiten pensar en alternativas plausibles, ni es posible especificarlas en términos teóricos. Los procedimientos e inferencias que seguimos se parecen más a cierto tipo de deliberación aristotélica, más característica del razonamiento practico que de la razón teórica.

Si ignoraramos las condiciones necesarias para introducir un punto de partida alternativo o aquellas para determinar cómo habría funcionado ese otro mundo y, por el contrario, impusiéramos una teoría general, las posibilidades que contemplaríamos no serían las aplicables al mundo real, sino a lo que sería una posibilidad. Y, en ese caso, nuestra Historia o ciencia social se convertiría en una mera literatura de la imaginación.[252]

Lo que resulta de este argumento es que las teorías clásicas tal vez sean poco útiles para comprender los problemas de la acción y su reconstrucción histórica. A este respecto, el conocimiento de la "ley" no sólo parece ser lo más adecuado, pues conocer las reglas que están en la base de las instituciones nos permite examinar el mundo de los hechos institucionales, tan importante para nuestra comprensión del mundo social y sus transformaciones, sino que ese conocimiento de la ley también nos proporciona valiosas pistas sobre los requisitos y criterios metodológicos necesarios para hacer juicios, aunque no evita que ocurran desvarios, cuando los intentos por construir teorías generales del derecho tratan de eliminar los elementos jurisprudenciales de nuestras reflexiones. Después de todo, esto fue lo que se criticó a McDougal cuando intentó basarse en una "ciencia de las políticas" para resolver asuntos jurídicos. Por otra parte, tras analizar lo que en principio parecía un problema técnico, el de la soberanía, ha quedado claro que los debates acerca de este polémico concepto no se refieren a "Westphalia and all that", como sostenía Krasner, sino a ¿"Westphalia and all what?".

Conclusion

El presente trabajo ha intentado contribuir a esclarecer el tema de la construcción de teorías de las relaciones internacionales. A diferencia del enfoque convencional, que se centra en aspectos metodológicos, yo he planteado que comprender la praxis ofrece una vía más prometedora para construir mejores teorías. Esta reflexión crítica sobre la práctica no sólo corrige algunas debilidades y justificaciones implícitas de las teorías tradicionales, sino también revela que, en la mayoría de los casos, no disponemos de pruebas simples para dirimir controversias entre teorías rivales, precisamente porque el mundo social es un artificio y no algo que existe "ahí afuera".

A fin de sustentar este argumento y plantear algunas de sus implicaciones para la construcción de teorías, traté el problema en forma indirecta, esto es, por medio de una indagación sobre como entendemos los cambios de gran escala o transformadores. Dado que un cambio transformador pone en entredicho las certidumbres sobre las que descansan nuestras formas de "resolver problemas", es comprensible que algunos "teóricos" nieguen, si no la existencia aparente, sí la trascendencia (teórica) del cambio. Estratagemas tales como diferenciar entre estructuras inmutables o profundas y fenómenos superficiales son recursos comunes para encajonar los fenómenos, que indican un cambio, en clasificaciones que ya existen, con lo que se anula su carácter novedoso o su importancia. A este respecto, el intento de Krasner por minimizar la importancia del momento histórico de Westfalia nos sirvió como ejemplo y como punto de partida para ilustrar, mediante la segunda reflexión sobre el abuso teleológico de la historia, el problema general de cómo evaluar las construcciones teóricas en ausencia de una realidad fija.

Si ni los datos (que sólo adquieren sentido como parte de una "trama") pueden servir como evidencia incuestionable contra la cual probar nuestras teorías, ni el mundo social en su conjunto existe independientemente de los actores y las ideas y proyectos en los que éstos participan, entonces la concepción de una teoría como representación abstracta pero verdadera de la realidad se torna cuestionable. En otras palabras, la idea de que la "adecuación" entre una teoría y la realidad constituye una prueba de su veracidad parece

ser sumamente engañosa. No obstante, como lo he afirmado, tampoco es cierto que todo se valga. Compartimos, en efecto, ciertos patrones históricos de significado, que sirven como "fundamento" de nuestros argumentos y proyectos; y aunque, por ser artilugios históricos y culturales, estos patrones y metáforas no son ya los anhelados *fundamenta inconcussa* de Descartes, sí nos brindan un mundo de referencia común, es decir, intersubjetivo, sin el cual nuestra existencia y la de nuestras comunidades políticas sería imposible.

Un breve análisis del hecho de que nuestro marco conceptual y nuestras empresas teóricas parten de grandes metáforas, que compartimos intersubjetivamente, nos señaló, por un lado, un camino para resolver el problema de no disponer de una realidad fija y, por el otro, nos reveló el peligro concomitante de que nuestros esfuerzos por teorizar caigan en una arbitrariedad total. De esta forma, nuestro análisis de las "redescripciones pragmáticas" salva a la teoría crítica posmoderna de la acusación de ser nihilista y arbitraria, a la vez que nos permite vislumbrar un programa de investigación muy prometedor. No sólo las ideas y sus cambios históricos son importantes, sino que puede alcanzarse una mejor comprensión de la praxis política si se toma en cuenta las implicaciones de este tipo de interpretación de la acción social y su historicidad. A este respecto, la trascendencia de los contrafactuales y la forma en que razonamos acerca de ellos resulta de suma importancia en nuestra exposición. Según lo sostuve, este modo de pensar no constituye una especulación ociosa sobre los "caminos que no se siguieron" —aunque, ciertamente, también cumple esa función—, sino que incluso los análisis estrictamente causales de las teorías convencionales forman siempre parte de juicios sobre los mundos posibles. En consecuencia, la capacidad de persuasión de nuestras teorías no es resultado, al parecer, del rigor de sus inferencias lógicas ni de su sustento en simples datos, sino más bien de experimentos mentales, en los que se contrastan construcciones teóricas con otros mundos posibles. Este tema, sin embargo, tendrá que ser examinado con más detenimiento en otra ocasión.

[*] Traducción de Araceli Fernández y Lorena Murillos.

[199] Ésta es una versión ampliada del artículo "Theory and Political Practice", que aparecerá en Paul Wapner (comp.), *Festschrift for Richard Falk* (en prensa).

[200] Aristóteles, Ética nicomaquea, versión española y notas de Antonio Gómez Robledo, 2a ed., México, UNAM, 1983.

[201] Véase David Dessler, "What's at Stake in the Agent-Structure Debate?", *International Organization*, vol. 46, verano de 1989, pp. 441-474; y Alexander Wendt, "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46, primavera de 1992, pp. 391-425.

[202] Max Weber, *Schriften zur Wissenschaftslehre*, Tubinga, J. C. B. Mohr, 1922.

[203] Robert Cox, "Social Forces, States and World Order: Beyond International Relations Theory", en Robert Cox, *Approaches to World Order*, Cambridge, Cambridge University Press, 1996, cap. 6.

[204] Véase Philip Tetlock y Aaron Belkin (comps.), *Counterfactual Thought Experiments in World Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1996.

[205] Karl Popper, *Conjectures and Refutations*, Nueva York, Harper, 1965.

[206] Imre Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programs", en A. Musgrave e Imre Lakatos (comps.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

[207] Paul Diesing, *How Does Social Science Work?*, caps. 2 y 3, Pittsburgh, University of Pittsburgh Press, 1995.

[208] Friedrich V. Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions*, cap. l, Cambridge, Cambridge University Press, 1989.

[209] John Mearsheimer, "Back to the Future: Instability in Europe after the Cold War", *International Security*, vol. l5, verano de 1990, pp. 5-56.

[210] Yosef Lapid y Friederich V. Kratochwil (comps.), The Return of Culture and Identity in IR Theory, Boulder, Colorado, Lynne Rienner, 1996; y, de los mismos autores, "Revisiting the 'National': Towards an Identity Agenda in Neorealism?", *The Return of Culture and Identity in…, op. cit,* cap. 6.

[211] Barry Posen, "Nationalism, the Mass Army and Military Power", *International Security*, vol. 18, 1993, pp. 80-124.

[212] William Conolly, *The Terms of Political Discourse*, 2ª ed., Princeton, Princeton University Press, 1983.

[213] Stephen D. Krasner, "Westphalia and All That", en Judith Goldstein y Robert Keohane (comps.), *Ideas and Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

[214] Yosef Lapid, "The Third Debate", *International Studies Quarterly*, vol. 33, septiembre de 1989, pp. 235-254.

[215] Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Nueva York, Columbia University Press, 1977; Richard Falk, *On Humane Governance: Towards a New Global Politics*, State College (Pennsylvania), Pennsylvania State University Press, 1995; y Paul Schroeder, "Historical Reality *vs.* Neo-realist Theory", *International Security*, vol. 19, verano de

1994, pp. 8-48.
[216] Platón, *La República*, introd. y notas de Antonio Gómez Robledo, México, UNAM, 1971.
[217] Aristóteles, *Metafísica*, ed. trilingüe por Valentín García Yebra, Madrid, Gredos, 1970.
[218] Karl Popper, *The Poverty of Historicism*, Nueva York, Harper, 1957.
[219] Kratochwil, *op. cit.*, cap. 1.
[220] Niklas Luhmann, *Soziale Systeme*, Fráncfort, Suhrkamp, 1984.
[221] Kenneth WaItz, *Theory of International Politics*, Reading (Mass.), Addison Wesley, 1979.
[222] John Ruggie, "Continuity and Transformation in the World Polity: Toward a Neorealist Synthesis", *World Politics*, vol. 35, enero de 1983, pp. 261-285.
[223] Éste fue el argumento de Kenneth Waltz, Steve Walt y Bob Keohane en una conferencia realizada en Ithaca, Nueva York, en 1993, sobre las implicaciones del fin de la Guerra Fría.
[224] Sobra decir que, según la epistemología estándar de la que los neorrealistas son partidarios, incluso los postulados probabilísticos deben descartar algo, es decir, deben especificar un ámbito dentro del cual se espera que ocurran los eventos, de modo que incluso un suceso aislado que caiga fuera de ese ámbito constituira una refutación de la teoría. Sobre este punto véase Karl Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, Nueva York, Harper & Row, 1968.
[225] Ésta fue la justificación que dio Mearsheimer para ser un "realista", en la convención de la APSA que tuvo lugar en Chicago, en 1993.
[226] Heródoto, "Proemio", *Historias*, introd., versión, notas y comentarios de Arturo Ramírez Trejo, 2a ed., México, UNAM, 1984.
[227] Jack Snyder, "Averting Anarchy in the New Europe", *International Security*, vol. 14, 1990, pp. 5-41; y Posen, *op. cit.*
[228] Krasner, *op. cit.*
[229] *Idem.*
[230] Donald Polkinghorne, *Narrative Knowing and the Human Sciences*, Albany, Nueva York, Sunny Press, 1988.
[231] Reinhart Koselleck, *Futures Past: On the Semantics of Historical Time*, Cambridge, MIT Press, 1985.
[232] Peter Sahlins, *Boundaries. The Making of France and Spain in the Pyrenees*, Berkeley, University of California Press, 1984.
[233] Geoffrey Hawthorne, *Plausible Worlds*, Cambridge, Cambridge University Press, 1991.
[234] Jack H. Hexter, *Reappraisals in History*, Evanston (Il.), Northwestern University Press, 1961, cap. 5.
[235] Myres McDougal, "Some Basic Theoretical Concepts about International Law: A Policy Oriented Framework of Inquiry", en Richard Falk y Saul Mendlovitz

(comps.), *The Strategy of World Order*, vol. II, *International Law*, Nueva York, World Law Fund, 1966; y Myres McDougal y Harold Laswell, "The Identification and Appraisal of Diverse Systems of Public Order", *The Strategy of World Order*, vol. II, *op. cit.*, pp. 45-74.

[236] John Rawls, *A Theory of Justice*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1971.

[237] Ronald Dworkin, *Law's Empire*, Cambridge (Mass.), Harvard University Press, 1986.

[238] Marion Smiley, *Moral Responsibility and the Boundaries of Community*, Chicago, University of Chicago Press, 1992.

[239] Friedrich V. Kratochwil, "VergeBt Kant: Reflexionen zur Debatte über Ethik und Internationale Politik", en Christine Chwaszcza y Wolfgang Kersting (comps.), *Politische Philosophie den Internationalen Beziehungen*, Fráncfort, Suhrkamp, 1998.

[240] Kratochwil, *Rules, Norms and Decisions*, *op. cit.*, cap. 5.

[241] Conolly, *op. cit.*

[242] Michel Foucault, *The Order of Things*, trad. de A. Sheridan, Nueva York, Random House, 1970.

[243] William Buscemi, "The Ironic Politics of Richard Rorty", *The Review of Politics*, vol. 55, invierno de 1993, p. 142.

[244] Richard Rorty, *Contingency, Irony and Solidarity*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989, p. 12.

[245] Daniel Deudney, "The Philadelphia System", *International Organization*, vol. 49, primavera de 1995.

[246] Esto, por supuesto, dio lugar a otras dificultades conceptuales, como la de determinar si es posible que exista una enmienda a la Constitución que sea anticonstitucional.

[247] Ole Weaver, *Insecurity and Identity Unlimited*, Copenhague, Centre for Peace and Conflict Research, 1994, p. 11.

[248] Susan Strange, *States and Markets*, 2a ed., Londres, Pinter, 1993.

[249] Louis W. Pauly, "Capital Mobility, State Autonomy and Political Legitimacy", *Journal of International Affairs*, vol. 48, invierno de 1995, p. 371.

[250] John Ruggie, "Trade, Protectionism and the Future of Welfare Capitalism", *Journal of International Affairs*, vol. 48, verano de 1994, pp. 1-12.

[251] Jon Elster, *Logic and Society: Contradictions and Possible Worlds*, Chichester (UK), Wiley, 1978, p. 175.

[252] Hawthorne, *op, cit.*, p. 167.

REDES TRANSNACIONALES DE CABILDEO E INFLUENCIA

Margaret Keck y Kathryn Sikkink[253]

Quienes intentan elaborar una teoría de las relaciones transnacionales se esfuerzan por entender las múltiples formas en que se manifiesta la creciente interacción de la política nacional y la internacional, así como las causas de las transformaciones en el sistema internacional.[254] El desdibujamiento de la frontera entre los espacios nacional e internacional es evidente desde hace mucho tiempo en los estudios de economía política internacional y comparada, pero la importancia de este fenómeno en otras formas de interacción política ha sido menos estudiada. El presente trabajo desarrolla el concepto de *redes transnacionales de cabildeo e influencia (transnational advocacy networks)* para describir un nuevo e importante conjunto de actores de las relaciones internacionales, cuyo rasgo distintivo es su conformación fundamental a partir de convicciones o valores *(principled ideas)*.[255] En una red transnacional de cabildeo e influencia participan actores que trabajan internacionalmente en favor de un asunto y que se mantienen unidos por un discurso común, por valores que se comparten, y por un gran número de intercambios de información y servicios.[256] Estas redes predominan esencialmente en los ámbitos en los que los valores desempeñan un papel esencial y la información es ambigua. En ellas colaboran individuos que pertenecen a organizaciones no gubernamentales, gubernamentales e intergubernamentales y su presencia es cada día mayor en asuntos como los de los derechos humanos, los derechos de la mujer y el medio ambiente. Al trabajar en este subconjunto de asuntos, las complejas redes mundiales transmiten ideas, las insertan en los debates políticos, presionan para que se creen regímenes internacionales y vigilan la aplicación de las normas y reglas internacionales, al tiempo que tratan de influir en la política

interna.[257] Un aspecto central de estas relaciones es el intercambio de información. Lo que resulta novedoso en estas redes es la capacidad que tienen los actores internacionales no tradicionales para movilizar información estratégicamente a fin de ejercer presión sobre organizaciones y gobiernos mucho más poderosos. Aunque sus acciones no siempre tienen éxito, su participación en los debates políticos adquiere cada día más importancia.

Marco teórico

Consideramos que los estudiosos de las relaciones internacionales deberían prestan más atención a las formas de organización en redes. Los teóricos han resaltado el papel que desempeñan las redes en la política y la economía internas, pero lo que distingue a las redes que describimos aquí es su naturaleza transnacional y la forma en que están articuladas en torno a valores y discursos comunes. Las redes de alcance transnacional son difíciles de organizar y se constituyen en torno a asuntos con resonancia transcultural en los que los valores tienen un papel esencial. Pero la agilidad y fluidez de la organización en redes hacen que éstas sean particularmente apropiadas para periodos en los que la definición de los problemas vive rápidas transformaciones. Por lo tanto, suponemos que la importancia de las redes en la política internacional habrá de crecer.

Los enfoques teóricos actuales sobre las relaciones internacionales no logran describir adecuadamente la naturaleza e importancia de estos patrones de acción. Por lo tanto, el objetivo de nuestro trabajo es empezar a definir un concepto y plantear hipótesis que sirvan a la investigación futura. En primer lugar, especificamos cómo, por qué, entre quiénes y con qué propósito ocurren las relaciones transnacionales. En segundo lugar, examinamos el contenido característico de esas relaciones —qué tipos de ideas e intereses parecen requerir o ser susceptibles de este tipo de vinculaciones— y las estrategias y tácticas que utilizan las redes. Por último, analizamos los efectos que pueden tener en la política mundial estas formas de organización que no son jerárquicas ni reducibles a relaciones de mercado. Tomamos ejemplos básicamente de los tres ámbitos en los

que se concentra la mayor parte de las organizaciones transnacionales; a saber, el de los derechos humanos, el de los derechos de la mujer y el del medio ambiente.[258] También nos referiremos a las campañas transnacionales relativas a los derechos de los indígenas y al alimento en polvo para lactantes.

La diversidad de obras teóricas sobre ciencia política y sociología política que consultamos presentan un importante rasgo común: todas ellas, en contextos distintos, tratan de comprender la forma en que la interacción entre las ideas y las instituciones limitan o facilitan la acción política. Aunque el énfasis que nosotros ponemos en la importancia de los valores y las luchas políticas para definir e interpretar este tipo de asuntos replica un enfoque constructivista, insistimos en que las construcciones sociales se crean a partir de —y adquieren significado dentro de— contextos históricos específicos.[259] Consideramos que las instituciones estructuran las interacciones políticas, pero *la forma como* lo hacen es algo que esté influido a su vez por las interacciones políticas entre agentes humanos. Por lo tanto, las unidades de análisis que utilizamos en este estudio son los individuos, las organizaciones y el contexto intersubjetivo en el que operan.

Es esencial para este proyecto que el sistema internacional no se conciba como una anarquía sino como una sociedad internacional. Compartimos con Hedley Bull y la escuela inglesa la idea de que vivimos en una "sociedad internacional" cuando, con base en intereses y valores comunes, los Estados "se conciben a sí mismos vinculados por un conjunto común de reglas que norman las relaciones de unos con otros y que se comparten al trabajar por instituciones comunes".[260] No obstante, discrepamos de la importancia que Bull atribuye a la sociedad de *Estados*. Incluso cuando escribió su obra clásica, en 1977, Bull admitió que la sociedad internacional estaba evolucionando y sugirió que el tema de los derechos humanos planteaba un problema particularmente difícil a la lógica de una sociedad de Estados soberanos:

Llevada a su extremo, la doctrina de los derechos y obligaciones humanos del derecho internacional es contraria al principio mismo de que la humanidad debiera estar organizada como una sociedad de

Estados soberanos. El camino está abierto para que la sociedad de Estados soberanos se subvierta en favor de un principio de organización alternativo, como el de una comunidad cosmopolita.[261]
Nuestra concepción se asemeja más a lo que Bull denomina el "neomedievalismo", en el que actores no estatales empiezan a erosionar la soberanía del Estado. El término "neomedievalismo" no describe adecuadamente el dinamismo ni la novedad de los actores mundiales que analizamos, pero la idea central de Bull sobre un nuevo sistema con "autoridades que se empalman y lealtades múltiples" sí recoge hasta cierto punto la transformación que describimos.[262] Para reconceptualizar la sociedad internacional no es necesario ignorar los actores e instituciones estatales. En el actual sistema político mundial los Estados siguen siendo los actores predominantes; pero incluso para propósitos meramente teóricos resulta difícil concebir el Estado como "una unidad cerrada, estanca y soberana, completamente aislada de los otros Estados".[263]
Por otra parte, la soberanía sólo es socavada en circunstancias muy específicas. Por ejemplo, la doctrina del agotamiento de las soluciones nacionales, implícita en las leyes sobre los derechos humanos, capta la naturaleza de la relación entre la sociedad de Estados y la comunidad cosmopolita naciente. Si un individuo pretende que se repare la presunta violación de sus derechos, debe haber agotado los recursos nacionales o bien demostrar que sus intentos en ese sentido fueron inútiles. En otras palabras, debe defender sus derechos dentro del marco legal nacional antes de que pueda acudir a instancias internacionales y, sólo entonces, si aún considera que recibió un trato injusto, podrá recurrir a la esfera internacional. De esta manera, si bien la comunidad cosmopolita tiene capacidad para ejercer presiones que influyan en ciertas etapas del proceso nacional, es el Estado el que sigue teniendo el mando. No obstante, dado que en nuestra opinión existen suficientes evidencias de que ha habido cambios en las relaciones entre los actores, las instituciones, las normas y las ideas, consideramos que el sistema político mundial constituye el nivel de análisis apropiado, más que la sociedad internacional de Estados. También creemos que el estudio de las redes resulta sumamente valioso para seguir el rastro y, en

última instancia, elaborar una teoría de estas relaciones.

El problema de gran parte de la teoría de las relaciones internacionales es que no presenta un propulsor del cambio o que éste —sea el interés del Estado o la modificación de las capacidades nacionales— ha perdido fuerza explicativa y es incapaz de dar cuenta de los orígenes o la naturaleza de la transformación internacional que aquí estudiamos. Así, la teoría realista clásica de las relaciones internacionales no ha servido para explicar las profundas transformaciones que ha vivido el mundo, como el derrumbe de la Unión Soviética y de los Estados satélites de Europa Oriental, la abolición de la esclavitud o el otorgamiento a la mujer del derecho al voto en todo el mundo.

La teoría liberal de las relaciones internacionales ofrece una explicación más convincente del cambio, ya que se basa en la premisa de que los individuos y grupos de la sociedad nacional y transnacional son los actores principales, que estos grupos definen las preferencias de los Estados y que la naturaleza e intensidad de las preferencias de los Estados determinan los resultados de la política internacional. Así, el liberalismo otorga una gran importancia al régimen político interno, ya que el hecho de que el Estado sea o no democrático determina cuáles son los grupos e individuos a los que representa.[264] Asimismo, el tipo de régimen es importante porque los gobiernos autoritarios pueden "atrofiar el desarrollo de la sociedad civil nacional y transnacional".[265] El liberalismo estructural también afirma que "se ha perdido la distinción entre lo internacional y lo interno, y la política exterior ya no esté aislada de la política interna en la forma en que antes se creía", argumento que encuentra muchos fundamentos en los casos que analizamos en este trabajo.[266]

Sin embargo, nuestro enfoque diverge del liberalismo en varios aspectos importantes. El liberalismo supone que los actores sólo se interesan por ellos mismos y que temen los riesgos, por lo que su teoría sobre como los individuos y grupos modifican sus preferencias tiene que basarse en cambios del entorno que conducen a estimar el interés o los riesgos de manera distinta.[267] Nosotros, por el contrario, estudiamos actores —individuos y grupos— cuya motivación básica son convicciones y que, si bien no siempre asumen riesgos, al menos

no les temen. Compartimos con el liberalismo la idea de que los gobiernos representan (de manera imperfecta) un subconjunto de la sociedad nacional y que los individuos influyen sobre ellos por medio de las instituciones políticas y las prácticas sociales que vinculan al Estado con la sociedad. Sin embargo, el liberalismo, según se considera actualmente, carece de una herramienta para comprender la forma en que los individuos y grupos, por medio de sus interacciones, pueden constituirse en nuevos actores y modificar la manera de concebir intereses e identidades. Nosotros afirmamos que los individuos y los grupos pueden influir no sólo en las preferencias de sus propios Estados, por medio de la representación, sino también en las de individuos y grupos de otras partes, e incluso de otros Estados, mediante una mezcla de persuasión, socialización y presión. De esta manera, la teoría de las redes puede ofrecer una explicación del cambio transnacional, un modelo que no sólo es de "difusión" de las instituciones y prácticas liberales, sino que incluye la posibilidad de transformaciones recíprocas de las preferencias e identidades de los actores que participan en la sociedad transnacional, como resultado de sus interacciones. Dado que las redes son voluntarias y horizontales, los actores participan en ellas en la medida en que sienten que obtienen conocimientos, respeto y beneficios. Las redes modernas no son correas de transmisión de los ideales liberales, sino vehículos para el intercambio comunicativo y político, con capacidad para transformar a los participantes.

En este sentido, la teoría de las redes retoma la idea constructivista de que las identidades internacionales se construyen o forman por medio de la práctica y el discurso políticos, con la posibilidad de rastrear empíricamente los caminos concretos que sigue este proceso y los límites materiales e ideológicos que tiene esa construcción dentro de un contexto histórico y político determinado. La importancia de este proceso de mutua conformación es particularmente útil para examinar el tema de la soberanía, respecto al cual los miembros de las redes aún siguen teniendo muchas diferencias.

La mayoría de los activistas del norte suelen considerar que la erosión de la soberanía es positiva: por una parte, los militantes de los

derechos humanos opinan que esto permite que los individuos que sufren abusos cuenten con un recurso contra las acciones de su propio Estado y, por otra, los ambientalistas consideran que ello hace posible colocar los valores ecológicos por encima de las estrechas definiciones del interés nacional. Si los Estados y los actores económicos cometen tantas y tan flagrantes violaciones a la soberanía, ¿por qué causan tanta inquietud las medidas que buscan proteger a los individuos? Dentro de las redes, los miembros del norte suelen considerar que las enérgicas reclamaciones relativas a la soberanía por parte de los dirigentes del Tercer Mundo no reflejan sino la postura de actores autoritarios o, en todo caso, elitistas que sólo buscan su propia ventaja. En su opinión, una soberanía más débil daría mayor peso político a los grupos más marginados de los países en desarrollo.

En el sur, sin embargo, el punto de vista de muchos activistas es muy diferente. Lejos de ver la soberanía como una muralla que impida la difusión de principios e ideas, constatan su fragilidad y les preocupa que se le debilite aún más. Las doctrinas sobre la soberanía y la no intervención siguen siendo el principal argumento de defensa contra las acciones extranjeras que pretenden limitar las opciones de los países del Tercer Mundo (y de sus ciudadanos) en asuntos nacionales e internacionales. La autodeterminación, por haber sido rara vez practicada de manera satisfactoria, sigue siendo una utopía anhelada, aunque languidecente. La soberanía sobre los recursos, un tema fundamental en los debates sobre el nuevo orden económico internacional, parece particularmente amenazada por las acciones internacionales en materia ambiental. Aunque los activistas del Tercer Mundo se opongan a las políticas de sus gobiernos, o a sus gobiernos *tout court,* no tienen ninguna evidencia para pensar que los actores internacionales obrarían de mejor manera y sí muchas para sospechar lo contrario. En los países en desarrollo, las lealtades se orientan tanto a la idea del Estado como al Estado mismo. A muchos de los activistas del Tercer Mundo que participan en redes de cabildeo e influencia, el modelo de acción individual e intencional que implican estas redes —el énfasis en el discurso de los derechos— los remite al asunto de la desigualdad estructural, que sale a relucir en todas las

conferencias, pues para ellos el tema de la soberanía está íntimamente ligado al de la desigualdad estructural.

Las redes resultan sumamente valiosas en lo que se refiere a estas cuestiones, como espacio para la negociación de significados. El aprendizaje político que tiene lugar dentro de las redes abarca no sólo estrategias y tácticas, sino también cambios normativos en la interpretación de las identidades y responsabilidades compartidas. Dado que algunos sectores de los Estados y organizaciones internacionales también participan en estas redes, el proceso de negociación dentro de la comunidad cosmopolita emergente no ocurre "fuera" del Estado, sino que también los actores estatales participan en una reflexión activa sobre los intereses del Estado.

Una salida a la incapacidad de la teoría estructuralista para explicar los motivos del cambio en el sistema internacional es reconocer la naturaleza dual de las redes.[268] Si una red transnacional implica interacciones regulares entre Estados y actores no estatales cuya capacidad de acción[269] se manifiesta en el sistema internacional, entonces, por derivación, los Estados aportan algo más a las relaciones sistémicas que sus relaciones con otros Estados; aportan incluso más que el bagaje político nacional que sugiere el juego de dos niveles de Putnam (el cual, sin embargo, tiene la virtud de vincular los ámbitos interno e internacional, que él concibe como mutuamente determinantes).[270] Los actores estatales, como elementos de una red, aportan a las relaciones internacionales identidades y metas que no se derivan únicamente de su posición estructural en un mundo de Estados (y que incluso pueden haber sido conformadas por las relaciones con ciudadanos de otros Estados). Más aún, esas identidades y metas pueden contener elementos que sean totalmente contrarios a sus papeles sistémicos habituales. Resolver tal contradicción puede requerir de cambios en las relaciones interestatales que no podrían explicarse en términos del interés nacional o la "autoayuda", como tradicionalmente se entienden.

Las identidades y metas contrapuestas que los Estados, como elementos de una red, llevan al sistema internacional cada día se entrelazan más con la interacción estructural entre el Estado y los actores no estatales, es decir, la red. Por lo general, la gestión de una

red no puede reducirse siquiera a la gestión de sus miembros principales. Esto es cierto aun cuando el acceso de la red a la esfera internacional depende del papel que representa un Estado en relación con otros. Sin embargo, si la capacidad de acción de la red no puede reducirse a la de su elemento más poderoso, entonces la forma en que aparece un Estado frente a otros puede describirse —y circunscribirse— a partir de las múltiples relaciones e identidades que lo constituyen. A partir de la negociación de esta multiplicidad de agentes y estructuras en los que están insertos los Estados surge la posibilidad del cambio (no tanto en la negación del sistema de ayuda propia, sino en una interpretación más rica de la constitución del actor y de la esencia de dicho sistema)

Definiciones de redes transnacionales de cabildeo e influencia

Las redes son formas de organización caracterizadas por patrones de comunicación e intercambio voluntarios, recíprocos y horizontales. Walter Powell, el teórico de las organizaciones, las llama una tercera modalidad de organización económica, muy diferente de los mercados y de las organizaciones jerárquicas (las empresas). "Las redes 'tienen pies más ligeros' que las organizaciones jerárquicas [y son] particularmente aptas para situaciones en las que se requiere de información eficiente y confiable, [así como] para el intercambio de bienes cuyo valor no puede ser fácilmente estimado".[271] Los conceptos de Powell sobre las redes económicas son sumamente valiosos para comprender las redes políticas. Éstas también se articulan en torno a asuntos para los cuales la información es esencial y el valor de los bienes no puede ser fácilmente estimado (en nuestros casos, en torno a principios).

Algunos de los principales actores que pueden hallarse en las redes de cabildeo e influencia son: *1)* sectores de organizaciones intergubernamentales regionales e internacionales; *2)* organizaciones no gubernamentales (ONG) internacionales y nacionales, organismos de investigación y de cabildeo e influencia, y movimientos sociales locales; *3)* sectores de las ramas ejecutiva o parlamentaria de los gobiernos; *4)* fundaciones privadas; *5)* iglesias; *6)* sindicatos; *7)* intelectuales, y *8)* medios de comunicación. Si bien no todos ellos

participan en todas las redes de cabildeo e influencia, de las primeras investigaciones se desprende que las ONG internacionales y nacionales desempeñan un papel central en la mayoría de ellas y suelen ser las que inician las acciones y presionan a actores más poderosos para que adopten una postura determinada. Las ONG introducen nuevas ideas, ofrecen información y cabildean para que se modifiquen las políticas.

Al centrar nuestra atención en las interacciones internacionales en las que participan actores no estatales seguimos la tradición de trabajos previos sobre la política transnacional que hablaban del surgimiento de múltiples canales de contacto entre las sociedades, con el resultante desdibujamiento de la división entre política interna y política internacional.[272] Sin embargo, el concepto de *redes transnacionales de cabildeo e influencia* ofrece un análisis más fino que el de aquellos trabajos. Tanto en las obras de Keohane y Nye como en el "nuevo transnacionalismo" se agrupan en una sola las relaciones entre tipos muy diferentes de actores transnacionales, a saber, las empresas transnacionales, la Iglesia católica, las organizaciones científicas internacionales y los grupos de activistas.[273] Nosotros, por el contrario, clasificamos las relaciones transnacionales en tres categorías, de acuerdo con sus motivaciones: las que tienen esencialmente objetivos instrumentales, en particular las corporaciones transnacionales y los bancos; las redes motivadas principalmente por "ideas que se refieren a causas y efectos" (los grupos científicos o comunidades epistémicas);[274] y las redes cuya principal motivación son *valores* y *principios* (las redes transnacionales de cabildeo e influencia).

Estas distintas categorías de actores transnacionales presentan diferencias en sus recursos políticos y patrones de influencia. En las relaciones transnacionales entre actores con objetivos instrumentales suelen ser los recursos económicos los que tienen mayor peso, mientras que en las comunidades epistémicas lo que más cuenta son los conocimientos técnicos y la capacidad para convencer de su superioridad a los formuladores de políticas. Al igual que las comunidades epistémicas, las redes transnacionales de cabildeo e influencia dependen del acceso a la información, pero en esta categoría el aspecto más importante es la interpretación y el uso

estratégico de ella. La capacidad de influir es posible porque los actores de estas redes contribuyen simultáneamente a *definir el asunto en cuestión, convencer a los públicos elegidos de que los problemas así definidos tienen solución, prescribir soluciones y vigilar que* éstas se adopten. Así, las redes transnacionales de cabildeo e influencia se distinguen por el papel central que desempeñan los valores y principios para la consecución de sus objetivos; sus estrategias se orientan a utilizar información y creencias para incitar a la acción política y a emplear "palancas" para valerse del apoyo de instituciones más poderosas.

El concepto de *red de cabildeo e influencia* no puede ceñirse a las nociones de movimientos sociales transnacionales o de sociedad civil global.[275] En las definiciones de los movimientos sociales se pone énfasis en la protesta y movilizaciones ciudadanas, de abajo hacia arriba, por lo que se pierde de vista la diversidad de actores que participan en las redes. Las redes articuladas en torno a un asunto son más efectivas cuando están integradas no sólo por ONG sino también por individuos que forman parte de fundaciones, órganos estatales u organizaciones internacionales, o incluso por sectores completos de éstos. Son ámbitos de la política en los que la división entre los actores sobre los que se busca influencia y los que pretenden influir rara vez coincide exactamente con la de "Estado" y "sociedad civil".

El surgimiento de las redes transnacionales de cabildeo e influencia

Los tipos de grupos característicos de las redes de cabildeo e influencia no son nuevos; algunos de ellos existen desde la campaña para la abolición de la esclavitud del siglo XIX y la Alianza Internacional para el Sufragio de la Mujer, de principios del siglo XX. Sin embargo, el número, tamaño y profesionalización de estos grupos, así como la densidad y complejidad de los nexos internacionales que los unen, aumentaron enormemente en los últimos 30 años, de tal suerte que no es sino hasta últimas fechas cuando podemos hablar de redes transnacionales de cabildeo e influencia.

La operación de las redes internacionales es muy costosa. La distancia

geográfica, el nacionalismo, la diversidad de idiomas y culturas, y el costo de la comunicación por fax, teléfono, correo o viajes aéreos son factores que hacen que la proliferación de redes internacionales resulte un misterio que debe ser explicado. ¿En qué condiciones es posible y probable que se formen redes y qué es lo que provoca su surgimiento? Aunque resulte útil seguir concibiendo muchas negociaciones internacionales como "juegos de dos niveles", en los que los actores estatales expresan demandas internas en el ámbito internacional, en algunas de las que aquí analizamos los vínculos transnacionales no pasan por el Estado, sino que los grupos nacionales influyen directamente en las negociaciones internacionales, y en otras la mediación estatal es muy limitada.[276] ¿Como explicar este enigma?

Las redes transnacionales de cabildeo e influencia tienen más probabilidades de surgir en relación con asuntos sobre los cuales: *1)* los canales entre los grupos nacionales y sus gobiernos están rotos u obstruidos o bien no sirven para resolver un conflicto, lo que pone en marcha el patrón "boomerang" de influencia, característico de estas redes; *2)* las conferencias internacionales crean los foros necesarios para formar y fortalecer las redes; *3)* los activistas consideran que la operación en redes promoverá sus misiones y campañas, por lo que impulsan con energía la formación de las mismas.

No es casualidad que la exigencia de "derechos" parezca ser el lenguaje prototípico de las redes. Los gobiernos son los principales "garantes" de los derechos, pero también sus primeros transgresores. Cuando un gobierno viola o se niega a reconocer ciertos derechos, los individuos y grupos afectados a menudo no pueden recurrir a las instancias políticas o jurídicas nacionales, por lo que la posibilidad de acudir a organismos internacionales es un recurso de última instancia para expresar sus preocupaciones e incluso proteger su vida.

Muchas redes transnacionales de cabildeo e influencia ponen en contacto a activistas de países desarrollados con otros en países menos desarrollados. Este tipo de nexos generalmente tiene el propósito de influir sobre el comportamiento de los Estados. Al romperse los vínculos entre el Estado y los actores internos, se pone en marcha el patrón "boomerang" de influencia, característico de las redes

transnacionales de cabildeo: en lugar de dirigirse a su Estado, las ONG nacionales buscan directamente aliados internacionales para tratar de ejercer presión sobre éste desde el exterior. El ejemplo más claro de esto son las campañas en favor de los derechos humanos, pero también a menudo presentan este tipo de triangulación las campañas por los derechos indígenas y las campañas ambientalistas que apoyan las demandas de etnias locales para que se intervenga en contra de proyectos de desarrollo que podrían afectarles. La creación de vínculos es importante para ambas partes: a los actores menos poderosos del Tercer Mundo las redes les ofrecen acceso, influencia e información (y, a menudo, dinero) que no podrían obtener por sí solos, mientras que los grupos del Norte ganan credibilidad al luchar con —y no sólo "en nombre de"— sus socios del Sur. No es de sorprender que tales relaciones puedan generar muchas fricciones.

Por otra parte, cuando los gobiernos se muestran inaccesibles o sordos a grupos cuyas demandas tienen resonancia más allá de un ámbito restringido, los contactos internacionales pueden "amplificar" esas demandas de los grupos internos y forzar a que se abra espacio para los nuevos asuntos. Ejemplo de esto es el caso de los extractores de caucho del oeste del Amazonas, en Brasil, o el de las tribus desplazadas por el embalse del río Narmada en la India. También hay casos en los que el propio "actor en la mira" es un actor transnacional —como la Corporación Nestlé, contra la cual se organizó un boicot— y los activistas consideran que se necesita una red transnacional para ejercer presión sobre las corporaciones y los gobiernos.[277]

Se ilustra a continuación, a partir de ejemplos concretos, la forma en que se crearon algunas redes de cabildeo e influencia y se analizan los factores que al parecer contribuyeron a su surgimiento.

Redes de derechos humanos

Los instrumentos internacionales en favor de los derechos humanos creados al término de la Segunda Guerra Mundial brindaron una base normativa común, pero no una supervisión internacional o regional efectiva, salvo en el sistema europeo de derechos humanos.

No fue sino hasta que las organizaciones de activistas de derechos humanos tomaron en sus manos dichos asuntos cuando éstos captaron la atención del público. El brutal golpe de Estado de 1973 en Chile, una de las democracias más antiguas de América Latina, fue un parteaguas en la historia de la creación de la red latinoamericana de derechos humanos. Sin embargo, el golpe de Estado causó tal efecto porque ya existían partes de una red capaces de documentar, presentar, dar a conocer e ilustrar vívidamente ese acontecimiento.

La primera organización de derechos humanos que obtuvo amplio reconocimiento mundial fue Amnistía Internacional (AI). Tras constituirse en los años sesenta, AI tomó algunas decisiones tácticas fundamentales que le permitieron plantear y presentar estratégicamente asuntos de derechos humanos ante sus miembros, y más adelante ante los formuladores de políticas y la opinión pública. Al atraer la atención sobre individuos cuyos derechos eran violados, más que sobre ideas abstractas, AI dio un nombre, una historia y una familia a las víctimas, lo que produjo una fuerte identificación entre ellas y el público. En segundo lugar, AI prefirió trabajar sobre un espectro reducido de violaciones graves a los derechos humanos, como el encarcelamiento político, la tortura y la ejecución sumaria. Aunque este enfoque surgió de la tradición ideológica liberal de los países occidentales en los que comenzó el movimiento de defensa de los derechos humanos, se trataba de derechos sobre los cuales había un amplio consenso internacional. En tercer lugar, para mantener un equilibro, AI elegía cada mes un caso urgente del Primer Mundo, otro del Segundo Mundo y otro del Tercero, y organizaba una campaña especial de tarjetas postales. De esta manera, AI evitaba que se le acusara de utilizar los derechos humanos para promover una agenda política o ideológica más amplia de derecha o de izquierda. Cuando se relajaron las tensiones internacionales, a principios de los años setenta, el clima más permisivo abrió el espacio para que se debatiera el tema de los derechos humanos. Las innovaciones tácticas de AI, que más tarde adoptaron otros miembros de la red, aumentaron su capacidad para destacar la importancia del tema, despertar la atención de la opinión pública y atraer el apoyo más amplio posible.

Los golpes de Estado y la represión en países como Grecia, Chile,

Uruguay, Uganda y Argentina ampliaron la conciencia mundial acerca de las violaciones de los derechos humanos. El número de miembros de organizaciones como AI en Europa y los Estados Unidos se incrementó y también se crearon nuevas organizaciones. La sección estadounidense de AI, por ejemplo, creció de 3 000 a 50 000 miembros entre 1974 y 1976.[278] Las organizaciones chilenas creadas para enfrentar la represión del gobierno, especialmente la Vicaría de Solidaridad, se convirtieron en modelos para los grupos de derechos humanos de toda América Latina y en una fuente de información e inspiración para los activistas de Estados Unidos y Europa.

Las reuniones periódicas de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas, la Subcomisión para la Protección de las Minorías y el Comité de Derechos Humanos brindaron foros para la creación de nexos entre los grupos e individuos que empezaban a formar la red de derechos humanos. En Ginebra, los representantes gubernamentales de naciones con ideas afines (Países Bajos, Dinamarca, Suecia, Noruega y Canadá) se reunieron con los delegados de las ONG de derechos humanos y del Centro para los Derechos Humanos de Naciones Unidas a fin de elaborar y seguir estrategias tendientes a acelerar la labor en defensa de los derechos humanos.

En los Estados Unidos, las políticas en esta materia comenzaron en el Congreso, tres años antes de que Jimmy Carter fuera elegido presidente. Más tarde, los funcionarios de su gobierno dieron mayor prioridad a las políticas de derechos humanos y, con el peso de los Estados Unidos sumado al de los países afines de Naciones Unidas, se impulsaron las acciones en los foros internacionales. La red de derechos humanos siguió creciendo durante el gobierno de Reagan. Entre 1980 y 1990 se duplicó el número de ONG internacionales de derechos humanos y los presupuestos y personal de las organizaciones de derechos humanos aumentaron enormemente.[279] Los organismos que crecieron con mayor rapidez fueron los que se concentraron explícitamente en las violaciones a los derechos humanos en regímenes tanto de derecha como de izquierda, como AI y los Comités de Human Rights Watch, lo que sugiere que la fuerza del concepto de los "derechos humanos" se debió en parte a una cierta

neutralidad política de los principios.
La red también creció en el Sur. Durante los años setenta y ochenta brotaron organizaciones de derechos humanos en todo el territorio latinoamericano. Entre 1981 y 1990, el número de organizaciones en América Latina aumentó de 220 a 550.[280] Un puñado de visionarios líderes del movimiento de derechos humanos —como Pepe Zalaquette, abogado chileno exiliado, quien fue presidente de AI, y Juan Méndez, abogado argentino exiliado que fungió como director de Americas Watch y, más tarde, como director del Instituto Interamericano de Derechos Humanos— advirtió su potencial, concibió estrategias y atrajo hacia la red a una generación excepcional de jóvenes dirigentes. La labor de estos "empresarios políticos" fue fundamental para el surgimiento y desarrollo de la red durante los primeros años.

Redes ambientalistas

No existe un hecho determinante que haya detonado la creación de las organizaciones ambientalistas internacionales, como fue el golpe de Estado Chile no en el caso de las organizaciones de derechos humanos. Aunque, durante el último decenio la preocupación por la capa de ozono o el peligro del cambio climático ha despertado la conciencia pública con respecto a los asuntos mundiales, la mayor parte de los grupos ambientalistas siguen teniendo una visión nacional o local. La Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y de los Recursos Naturales (IUCN, por su nombre en inglés), fundada en 1948 por miembros gubernamentales y no gubernamentales, fue durante mucho tiempo la principal red internacional para muchos ambientalistas; al estar compuesta principalmente por científicos, cumple con el perfil de una comunidad epistémica. En los años setenta y principios de los ochenta, pocas organizaciones contaban con el tiempo o dinero necesarios para elaborar estrategias independientes en relación con asuntos de carácter mundial. Por ende, las redes se crearon alrededor de instituciones internacionales (principalmente Naciones Unidas,

aunque también la Comunidad Europea) y se celebraron conferencias no gubernamentales de manera simultánea a casi todas las principales conferencias internacionales, a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, que tuvo lugar en Estocolmo en 1972.

A principios de los ochenta, muchas ONG querían ir más allá de la estrategia de la IUCN de vincular a los científicos y a los formuladores de políticas para que tuviera lugar un proceso de persuasión racional. Las organizaciones ambientalistas habían proliferado en los países del Primer y del Tercer Mundo.[281] En el curso del decenio anterior se introdujeron enfoques nuevos y más polémicas en el repertorio ambientalista, que abarcaban desde la orientación litigante y de negociación de reglamentos que seguía el Consejo Nacional para la Defensa de los Recursos (NRDC, por su nombre en inglés), hasta la presentación de testimonios y la acción directa (de inspiración cuaqueriana) de Greenpeace. En la segunda mitad de los años ochenta aumentó abruptamente el número de miembros de las principales organizaciones ambientalistas de los Estados Unidos, principalmente de aquellas relacionadas con asuntos internacionales.[282]

Las acciones internacionales sobre la deforestación tropical son uno de los mejores ejemplos del surgimiento de las redes de cabildeo e influencia y de sus éxitos y fracasos. A finales de los ochenta, el debate sobre el cambio climático colocó la deforestación tropical en un contexto nuevo y más apremiante. Los vívidos mensajes que transmitían los medios de comunicación mostraban la relación que existía entre los incendios en el Amazonas y las inusuales ondas de calor en el norte del continente, con lo que el efecto de invernadero adquirió una realidad alarmante. Pero un contexto favorable y unos medios de comunicación solidarios no bastan para explicar la transformación de la preocupación por el bosque tropical en un medio efectivo de presión política. No fue por mero accidente que, en diciembre de 1988, la noticia del asesinato de Chico Mendes, extractor de caucho y activista en el Amazonas brasileño, ocupara la primera plana del *New York Times,* sino que ello se debió a que una red de cabildeo e influencia siguió una estrategia política muy refinada

para influir en los asuntos ambientales internacionales. Para esa red la lucha del extractor de caucho por defender su medio de vida de la invasión de los ganaderos llegó a ser un elemento central de los argumentos sobre el uso sustentable de los recursos forestales. En 1986, los ambientalistas habían llevado a Mendes a Washington y a Miami para que se entrevistara con funcionarios del gobierno estadounidense y de bancos multilaterales de desarrollo. El asesinato de Mendes por los ganaderos, a finales de 1988, se convirtió en un poderoso símbolo de la lucha contra la deforestación.

En 1983 un pequeño grupo de activistas de importantes ONG ambientalistas formó una red internacional que pretendía frenar la destrucción ambiental en el Tercer Mundo mediante el otorgamiento de préstamos de bancos multilaterales a los países en desarrollo. Recabaron información, redactaron artículos y panfletos y con ayuda de quienes simpatizaban con sus ideas cabildearon entre los líderes del Congreso de los Estados Unidos para que se realizaran audiencias sobre las actividades de los bancos multilaterales de desarrollo (BMD); entre 1983 y 1986 se llevaron a cabo 17 audiencias. También hicieron cabildeo ante el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos, directamente y por medio de algunos congresistas y de su personal. En diciembre de 1984 y, nuevamente, en 1986, el Congreso adoptó 19 recomendaciones de las ONG para fortalecer las acciones de los bancos en materia ambiental.[283] En 1985, el anexo de la iniciativa de ley anual para la asignación de la ayuda al exterior exigía que los directores ejecutivos estadounidenses de los BMD promovieran, en el diseño y desarrollo de proyectos, diversas reformas ambientales.

La relación establecida con los movimientos de los países del Tercer Mundo que se disputaban los préstamos permitió presentar testimonios contundentes sobre el efecto de los proyectos de los BMD sobre la vida humana. El contacto con Mendes y los extractores de caucho de Acre, en Brasil, fue determinante tanto para los extractores como para los ambientalistas del Norte y convenció a mucha gente de la importancia de mantener esos vínculos. Durante la campaña con los bancos, los activistas ambientalistas de los Estados Unidos, Europa y Japón establecieron relaciones con ONG y organizaciones populares de Filipinas, India, Malasia, Indonesia, México y otros países. Las ONG

del Tercer Mundo adquirían, así, nuevas formas para presionar a sus gobiernos, desde el exterior; las organizaciones del Primer Mundo podían refutar la acusación de que la preocupación por el medio ambiente era un lujo para ricos. A medida que la campaña fue originando este tipo de relaciones, las ONG del Primer y del Tercer Mundo tuvieron mayor acceso al financiamiento de los patronatos. Las fundaciones Ford, MacArthur e Inter-American, así como muchas otras de menor tamaño, destinaron un porcentaje cada vez mayor de sus presupuestos a las actividades ambientales. A principios de los años noventa, los organismos oficiales para el desarrollo —de los Estados Unidos, Canadá y varios países europeos— ofrecieron apoyo a las ONG del Tercer Mundo que presentaban proyectos ambientalistas.

Redes de mujeres

Aunque las raíces históricas de la red de mujeres se remontan al movimiento internacional por el sufragio, la actual ola de organización internacional sobre asuntos relativos a las mujeres recibió un mayor impulso durante el Año Internacional de la Mujer en 1975 y el Decenio de la Mujer que decretó Naciones Unidas (1976-1985). Sin embargo, fueron las organizaciones no gubernamentales las que dieron origen tanto al Año Internacional de la Mujer como al Decenio de la Mujer, al ejercer presión sobre Naciones Unidas.[284]
Las tres conferencias —en la ciudad de México (1975), Copenhague (1980) y Nairobi (1985)— que promovieron el Decenio de Naciones Unidas de la Mujer sirvieron como puntos de encuentro para construir y afianzar la incipiente red internacional de mujeres. La Conferencia sobre Población, celebrada en El Cairo en 1994, y la Conferencia sobre la Situación de la Mujer, de Beijing en 1995, permitieron extender y fortalecer la red. En estas ciudades las ONG organizaron conferencias paralelas cada vez más importantes, al mismo tiempo que se realizaban las conferencias oficiales; más de 14 000 mujeres provenientes de 150 países asistieron al Foro de ONG de 1985, en Nairobi, y 20 000 mujeres participaron en el de Beijing en

1995. La jamaiquina Lucille Mair, secretaria general de la Conferencia de Copenhague, comentó lo siguiente sobre la Conferencia de la Ciudad de México: "En la Ciudad de México se tocaron algunos asuntos fundamentales [...] pero también se hizo algo que, aunque menos tangible, tal vez sea más importante que cualquier otra cosa: se creó una red".[285]

La sola reunión de ONG durante ese tipo de conferencias no conduce necesariamente a la creación de redes, pero tales encuentros directos pueden dar un impulso importante a su constitución. La reunión de ONG en la Ciudad de México dio lugar a la formación de la Tribuna Internacional de Mujeres, que utilizó el directorio ahí elaborado para mantenerse en contacto con personas y grupos de todo el mundo y para ampliar la lista con nuevos grupos. Hoy en día, la Tribuna sirve como punto de enlace de los 16 000 individuos y grupos que trabajan en favor de la mujer en 160 países.[286] A partir de la reunión de ONG que tuvo lugar durante la Conferencia de Nairobi se crearon tres nuevas redes regionales que trabajan en los asuntos relativos a la mujer, la legislación y el desarrollo en América Latina, Asia y África. Las conferencias mundiales también aceleraron la ratificación de la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer, el principal instrumento legal para codificar las normas internacionales sobre los derechos de la mujer e incitar a los gobiernos a que modifiquen las prácticas discriminatorias. Los grupos de mujeres de América Latina fueron los primeros en utilizar la comunicación al estilo de las redes, con lo que se convirtieron en modelos para otras organizaciones de mujeres en todo el mundo. Las chilenas tienen la sede de una de las dos oficinas de la Isis International, un importante servicio de información y comunicación entre mujeres, que enlaza a 150 países. Las mujeres latinoamericanas han sido especialmente activas en la creación de centros de documentación que trabajan estrechamente con grupos populares y de cabildeo.

Redes relativas a otros asuntos

Este mismo patrón se observa en el nacimiento de redes que trabajan en otros asuntos. Las redes dedicadas a los asuntos indígenas y la campaña relativa al alimento infantil fueron también impulsadas por conferencias internacionales. El proceso que describimos es de tipo interactivo: las ONG presionan para que se realicen actos internacionales —declaraciones, tratados, años o decenios temáticos y conferencias—, los que a su vez sirven como espacios para la creación de redes. En el caso de la campaña relativa al alimento infantil, la presión de las redes dio lugar a que la Organización Mundial de la Salud (OMS) y la UNICEF realizaran reuniones de consulta sobre la comercialización del alimento en polvo para lactantes. En esas reuniones no sólo participaron representantes de los gobiernos y de las organizaciones internacionales, sino también representantes de la industria, expertos en salud y activistas de ONG y de organizaciones de consumidores. Los activistas de las ONG formaron la Coalición de Acción sobre el Alimento en Polvo para Lactantes (INFACT, por su nombre en inglés) y, más tarde, ésta ayudo a crear la Red Internacional de Acción sobre el Alimento Infantil (IBFAN), que congregó a 100 grupos de 65 países cuya actividad se centraba en la nutrición infantil. La INFACT cabildeó con éxito para que los gobiernos adoptaran en 1980 el Código de Comercialización de los Sustitutos de la Leche Materna, propuesto por la OMS y la UNICEF.

Las conferencias también fueron importantes para congregar a las organizaciones de indígenas, primero regionalmente (por ejemplo, en la primera Conferencia de los Pueblos del Ártico, realizada en Copenhague en 1973, y en el Parlamento de Indígenas Americanos del Cono Sur, celebrada en Paraguay en 1974), y después a nivel internacional, con la creación del Consejo Mundial de Pueblos Indígenas, en 1975. Durante este proceso, las organizaciones indígenas de cabildeo e influencia, como el Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas, con sede en Copenhague, fundado en 1968, tuvieron un papel importante como creadoras de redes. A principios de los años setenta, varios destacados antropólogos tomaron la palabra en favor de los movimientos indígenas de liberación. En 1982, las organizaciones indígenas obtuvieron representación formal en las deliberaciones de Naciones

Unidas, al crearse el Grupo de Trabajo de Naciones Unidas sobre Poblaciones Indígenas. La notoriedad de los asuntos relativos a los derechos indígenas aumentó considerablemente en los años ochenta, cuando estos temas se reformularon en una historia en la que los indígenas aparecían como protectores de los bosques y las áreas naturales. Pero, si bien esta descripción atrajo un mayor apoyo para los movimientos en favor de los derechos indígenas, resulta por otra parte un tanto problemática, dado que da lugar a que se presenten conflictos por otros aspectos de la autodeterminación (por ejemplo, el derecho a vender concesiones para la explotación de la madera y de las minas en tierras indígenas).[287]

Estrategias y tácticas de las redes

Las redes transnacionales buscan ejercer influencia por medios muy similares a los de cualquier otra organización, pero cuentan con capacidades especiales para hacer avanzar causas en las que la vinculación con otros aumenta el poder de la organización. Entre estas capacidades se encuentran: *a) la política de información* o la habilidad para llevar la información que pueda tener un uso político, de manera rápida y creíble, a donde pueda ejercer mayores efectos; *b) la política simbólica* o la habilidad para recurrir a símbolos, acciones o historias mediante los cuales una situación o demanda resulte comprensible para un público que con frecuencia está muy lejos de las circunstancias;[288] *c) la política de "palancas de apoyo (leverage politics)"* o la habilidad para acudir a actores poderosos que puedan modificar una situación en la que los miembros más débiles de una red tienen menos posibilidades de influir; y *d) la política de responsabilidad frente a los electores* o las acciones para lograr que actores poderosos actúen conforme a políticas o principios generales con los que formalmente "se comprometieron".

Para las redes es muy importante obtener y difundir hechos e información confiable, pero también dramatizar los hechos con testimonios personales a fin de generar un compromiso y un entendimiento más amplios. Los activistas se valen de sucesos simbólicos y conferencias para dar a conocer sus asuntos y crear

redes. Pero, además de tratar de persuadir mediante la política simbólica y la de información, las redes también tratan de presionar a quienes corresponda para que modifiquen sus políticas, por medio de amenazas implícitas o explícitas de aplicar sanciones o ejercer mayor presión cuando la distancia entre las normas y la práctica es muy grande. La presión puede ser "material", al vincular el asunto en cuestión con el dinero, el comercio o el prestigio, cuando se incita a instituciones o gobiernos más poderosos a que a su vez ejerzan presión; o moral, cuando se empuja a los actores a que modifiquen sus prácticas, ya sea sometiendo su comportamiento al escrutinio internacional o al escrutinio de su propio público, obligando así a los gobiernos o instituciones a que cumplan con los compromisos y principios que suscribieron.

Los asuntos que se refieren a valores morales —ideas sobre lo correcto y lo incorrecto— despiertan sentimientos intensos y estimulan la formación de redes entre los activistas, quienes sienten que su labor es importante. Los activistas captan la atención del público cuando sus demandas hacen *eco* de las ideas e ideologías existentes. Sin embargo, para incitar a la acción, los activistas de las redes también deben *innovar,* al convertir un asunto social en un problema social, señalar culpables, proponer una solución y ofrecer una racionalidad para la acción, o bien estableciendo nuevas conexiones en el marco de los valores aceptados.

Quienes participan en las redes plantean los asuntos de tal manera que puedan insertarse en escenarios institucionales particulares y atraigan la atención de públicos más amplios; utilizan la información y los símbolos para reforzar sus demandas, identifican los "blancos" apropiados; consiguen apoyo de actores más poderosos para que influyan sobre los "actores en la mira", y tratan de que las instituciones se responsabilicen moralmente de sus prácticas. ¿Qué podemos decir acerca de lo que sí funciona y lo que no funciona?

Evaluación de la influencia de las redes

Las redes de cabildeo e influencia se crean en torno a asuntos que según los teóricos de las relaciones internacionales y de la acción

colectiva no tendrían por qué dar lugar a la cooperación internacional. En general, los Estados nunca han considerado que los derechos humanos, los derechos de la mujer o de los indígenas planteen un problema de bienes colectivos. En la mayoría de los casos, los Estados pueden desentenderse de lo que sus vecinos hagan con respecto a esos derechos y no sufrir perjuicios económicos o de seguridad como resultado de ello. Aunque algunos problemas ambientales sí plantean serios conflictos con el exterior, éstos no son necesariamente los que dan lugar a la formación de redes. No sólo son pocos los incentivos que encuentran los Estados para contribuir a la solución de esos asuntos, sino que, además, dado que muchas de las campañas son contrarias a los conceptos tradicionales de soberanía, no será extraño que incluso los Estados colaboraran para obstaculizar las actividades de las redes. Por lo tanto, las teorías actuales de las relaciones internacionales a menudo son incapaces de explicar la forma en que se alcanzan objetivos en estos ámbitos, a menos de que tomen en cuenta la influencia de las redes de cabildeo.

Para evaluar la influencia de estas redes debemos examinar sus logros en varios niveles. Resulta útil considerar que existen varios tipos o etapas de influencia de las redes: *1)* la definición de la agenda o la atención sobre el asunto; *2)* la influencia sobre el discurso de los Estados y de las organizaciones internacionales; *3)* la influencia sobre los procedimientos institucionales; *4)* la influencia sobre el cambio de políticas de los "actores elegidos", que pueden ser Estados, organizaciones internacionales o regionales, o actores privados como la corporación Nestlé; y *5)* la influencia sobre el comportamiento de los Estados.

Tanto las características *del asunto* como las características *de los actores* son importantes en nuestra explicación de la forma en que las redes surgen, elaboran estrategias e influyen sobre las políticas. Las características del tema, como su preponderancia y repercusión en las agendas nacionales, pueden indicarnos en qué momento del debate político es posible que las redes incorporen nuevas ideas y discursos. El éxito para influir sobre las políticas depende de la fortaleza y la densidad de la red, así como de su capacidad para ejercer presión.

Las ideas nuevas tendrán mayor repercusión si coinciden con las ideas

e ideologías de un momento histórico particular.[289] Dado que las redes son portadoras de nuevas ideas, deben encontrar la manera de plantearlas de tal forma que hagan eco o concuerden con los sistemas de creencias y modos de vida más amplios dentro de los cuales se desarrollan los debates. Dicho planteamiento tiene más posibilidades de despertar una reacción positiva si las demandas que formula son razonables, concuerdan con la experiencia (y aquí habrá considerables diferencias entre una nación y otra) y tienen congruencia narrativa, es decir, se corresponden con "las historias, mitos y cuentos populares que forman parte y delimitan la herencia cultural y, por lo tanto, sirven para ilustrar los acontecimientos y experiencias en el presente inmediato".[290]

Las proposiciones o formulaciones deben innovar, así como hacer eco. Deben colocar los valores o percepciones familiares en contextos nuevos, mostrando posibilidades que *ahora* existen y que no existían antes o quizá no existan después. Deben convertir un asunto social en asunto político, atribuir causas y culpas, ofrecer una solución que especifique las acciones que es preciso emprender y dar una motivación para entrar en acción.

A las redes transnacionales de cabildeo e influencia les resulta particularmente difícil plantear con éxito los temas, pues a diferencia de los movimientos sociales internos, algunos sectores de las redes deben apelar a sistemas de creencias, modos de vida e historias, mitos y leyendas populares de países y culturas muy distintos. Por lo tanto, las redes transnacionales de cabildeo e influencia deben aludir a ciertos aspectos de los sistemas de creencias o visiones del mundo que trasciendan un contexto cultural o político particular.

Nosotros sostenemos que son especialmente efectivas, tanto en el ámbito transnacional como en el intercultural, las normas referentes a: *1)* la integridad física y la prevención del daño corporal, en particular cuando los afectados son grupos vulnerables o "inocentes", y cuando es corta la cadena que vincula causa y efecto; y *2)* la igualdad de oportunidades frente a la ley. Aunque no todas las culturas entienden los derechos humanos como individuales, universales e indivisibles, en todas ellas hay conceptos sobre la dignidad humana,[291] y las violaciones graves de los derechos humanos son contrarias a

todas las concepciones de dicha dignidad. La terminología de los derechos humanos, aunque producto del liberalismo occidental, está ahora presente en los convenios internacionales y, cada vez más, en la conciencia internacional, y genera un discurso común y un conjunto de prácticas que concuerdan con las muy diversas concepciones que existen sobre la dignidad humana.

Para evaluar la eficacia también debemos considerar las características de los individuos que inician la actividad de las redes y de los blancos que eligen para su acción. Las redes más densas tienen más posibilidades de ser eficaces. La densidad se refiere tanto a la regularidad y difusión del intercambio de información dentro de las redes, como a la cobertura de las áreas clave; las redes que son eficaces deben tener intercambios recíprocos de información y contar con activistas originarios de los países a los que se dirige la acción, así como con aquellos que están en posibilidades de ejercer influencia en las instituciones. A mediados de los años setenta, las redes y campañas contra la violación de los derechos humanos tuvieron más éxito en países como Argentina y Chile que en Guatemala, debido en parte a que en los primeros existían organizaciones nacionales de derechos humanos bien estructuradas. Aunque las violaciones a los derechos humanos eran entonces más graves en Guatemala que en Argentina y Chile, no fue sino hasta mediados de los años ochenta cuando en Guatemala hubo ONG locales de derechos humanos que fueran efectivas. La presencia de estas organizaciones, como parte de la red, permitió que las presiones ejercidas sobre Guatemala en defensa de los derechos humanos tuvieran más éxito a principios de los noventa que en los años setenta. Los miembros locales de la red aportaron información y dieron mayor legitimidad a las actividades de la red como un todo.

Conclusiones

A medida que el recurso al ámbito internacional se vuelve una posibilidad estratégica para los actores nacionales que, como parte de redes transnacionales, buscan solución a sus conflictos con otros actores internos (en particular, sus propios gobiernos), la frontera

entre las relaciones internacionales y la política comparada resulta cada vez más artificial. En este trabajo hemos partido de tradiciones teóricas pertenecientes al campo de la economía política internacional y al de la economía política comparada para examinar el concepto de *redes transnacionales de cabildeo e influencia*. Planteamos varias hipótesis o enunciados teóricos, los ilustramos con ejemplos de cinco ámbitos de la política y sugerimos caminos para la investigación futura. Dada la ausencia de teorías sólidas que expliquen este fenómeno, parecía necesario y apropiado un ensayo de este tipo.

El concepto de *red transnacional de cabildeo e influencia* es un paso útil para conceptualizar la naturaleza cambiante de la política internacional y, en particular, para comprender la interacción entre la sociedad y el Estado en la formulación de las políticas internacionales. Este concepto sugiere una visión de múltiples vías hacia la esfera internacional, la cual atribuye a los actores internos un grado de gestión que un enfoque más centrado en el Estado no admitiría. Los Estados siguen siendo los principales actores en el ámbito internacional, pero las redes de cabildeo e influencia permiten que los actores internos tengan aliados fuera de sus propios Estados. Este enfoque ofrece respuestas para algunas de las preguntas sobre cómo llegan a incorporarse algunos asuntos en la agenda internacional, cómo se presentan éstos y por qué algunos tipos de campañas o presiones internacionales son efectivas en ciertos casos y no en otros. Dado que las redes no tienen poder en el sentido tradicional de la palabra, deben hacer uso del poder de su información, de sus ideas y de sus estrategias para alterar la información y el marco normativo dentro del cual los Estados formulan las políticas. Aún queda por hacer mucha investigación para explicar por qué surgen las redes y las condiciones en las que pueden ejercer influencia, pero nuestra investigación inicial sugiere que las redes tienen una importancia considerable para transmitir al sistema internacional ideas transformadoras y movilizadoras.

---

[253] El presente trabajo está basado en nuestro libro *Activists Beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca, Cornell University Press, 1998. Agradecemos a la Universidad de Cornell el habernos permitido publicar este artículo, que

incluye material del libro.

254 Véanse los artículos de los otros autores incluidos en este número. También, véanse, por ejemplo, Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games", *International Organization*, núm.42, verano de 1988, pp. 427-460; Peter Haas, "Knowledge, Power, and International Policy Coordination", número especial de *International Organization*, núm. 46, invierno de 1992; James Rosenau, *Turbulence in World Politics: Non-State Actors, Domestic Structures, and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; Thomas Risse (comp.), *Bringing Transnational Relations Back in: Non-State Actors, Domestic Structures and International Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995; Ronnie Lipschutz, "Reconstructing World Politics: The Emergence of Global Civil Society", *Millennium*, vol. 21, núm. 3, 1992, pp. 389-420; y Jackie G. Smith, Charles Chatfield y Ron Pagnucco (comps.), *Transnational Social Movements and World Politics: Solidarity Beyond the State*, Nueva York, Syracuse University Press, 1998.

255 Las ideas que especifican los criterios para determinar si una acción es correcta o incorrecta y si los resultados son justos o injustos reflejan convicciones o valores morales (*principled beliefs or values*). Las creencias relativas a las relaciones de causa-efecto son creencias causales (*causal beliefs*). Judith Goldstein y Robert Keohane (comps.), *Ideas and Foreign Policy: Beliefs, Institutions, and Political Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1993.

256 Esta definición se basa en el análisis de J. Clyde Mitchell, "Networks, Norms, and Institutions", en Jeremy Boissevain y J. Clyde Mitchell (comps.), *Network Analysis*, La Haya, Mouton, 1973, p. 23.

257 Los estudiosos de las relaciones internacionales cada día prestan más atención a la influencia que ejercen las cambiantes normas internacionales. Véase Friedrich Kratochwil, *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; David H. Lumsdaine, *Moral Vision in International Politics: The Foreign Aid Regime, 1949-1989*, Princeton, Princeton University Press, 1993; Martha Finnemore, "International Organizations as Teachers of Norms", *International Organization*, núm. 47, agosto de 1993; y Peter Katzenstein (comp.), *The Culture of National Security: Norms and Identity in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1996.

258 Keck y Sikkink, *Activists Beyond Borders, op. cit.*, cuadro 1, p. 11. Agradecemos a Jackie Smith por permitirnos utilizar sus datos correspondientes a 1983 y 1993.

259 Sobre el constructivismo, véanse los artículos de Kratochwil y Rittberger en este número.

260 Hedley Bull, *The Anarchical Society*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, p. 13.

261 *Ibid.*, 146.

262 *Ibid.*, 245.

263 Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*,

Baltimore, John Hopkins University Press, 1962, p. 19.

[264] Este análisis del liberalismo estructural retoma los conceptos de Moravcsik, "Liberalism and International Relations Theory", y de Anne-Marie Slaughter, "International Law in a World of Liberal States", *European Journal of International Law*, núm. 6, 1995.

[265] Slaughter, *op. cit.*, p. 509.

[266] *Ibid.*, p. 514.

[267] Moravcsik, *op. cit.*, p. 3.

[268] Para un argumento distinto, pero con motivaciones similares, véase David Dessler, "What's at Stake in the Agent-structure Debate", *International Organization*, vol. 43, núm. 3, verano de 1989.

[269] Entre los estudiosos de las relaciones internacionales existe una polémica teórica con respecto al llamado "debate agente-estructura", en el que el término "agente" se refiere a los actores que generan el cambio, frente a las estructuras económicas y políticas que mantienen el *statu quo*. [N. del T.]

[270] Putnam, *op. cit.*

[271] Walter W. Powell, "Neither Market Nor Hierarchy: Network Forms of Organization", *Research in Organizational Behavior*"", vol. 12, 1990, pp. 295-296 y 303-304.

[272] Robert Keohane y Joseph Nye (comps.), *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1971.

[273] El único rasgo común que comparten muchas de estas relaciones transnacionales es que todas ellas operan a través de las fronteras nacionales y se caracterizan por estar constituidas por actores con propósitos específicos, de los cuales cuando menos uno de ellos es un agente no estatal. Risse, *op. cit.*

[274] Sobre las comunidades epistémicas, véase Haas, *op.cit.*

[275] Véase Lipschultz, *op. cit.*; Smith *et al.*, *op. cit.*; y Paul Wapner, "Politics Beyond the State: Environmental Activism and World Civic Politics", *World Politics*, núm. 47, abril de 1995, pp. 311-340.

[276] Sobre el "juego de dos niveles", véanse Putnam, *op. cit.*; y Lisa L. Martin y Kathryn Sikkink, "U.S. Policy and Human Rights in Argentina and Guatemala, 1973-1990", en Peter Evans *et al.* (comps.), *Double-Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Berkeley, University of California Press, 1993.

[277] El análisis del problema del alimento en polvo para lactantes fue tomado de Kathryn Sikkink, "Codes of Conduct for Transnational Corporations: The Case of the WHO/UNICEF Code", *International Organization*, núm. 40, otoño de 1986.

[278] The Growing Lobby for Human Rights", *Washington Post*, 12 de diciembre de 1976, B1, p. 1. Véase también Paul Heath Hoeffel y Peter Kornbluh, "The War at Home: Chile's Legacy in the United States", CNACI *Report on the Americas*, núm. 17, septiembre-octubre de 1983, pp. 27-59.

[279] El total de ONG internacionales de derechos humanos se determinó mediante la

codificación de las organizaciones registradas en los volúmenes de 1980 y 1990 del *Yearbook of International Organizations*, y los datos sobre los aumentos del personal y de los presupuestos se basan en información que proporcionaron empleados de organizaciones de derechos humanos de los Estados Unidos.

280 Human Rights Internet, *Human Rights Directory: Latin America, Africa, and Asia*, comp. por Laurie S. Wiseberg y Harry M. Scoble, Washington, D. C., 1981; y "Human Rights Directory: Latin American and the Caribbean", *Human Rights Internet Reporter*, vol. 13, núm. 2 y 3, núm. especial, enero de 1990.

281 Véase Peter Borrelli, "Environmentalism at a Crossroads", *The Amicus Journal*, vol. 9, núm. 3, verano de 1987, pp. 24-37.

282 Entre 1976 y 1990 se duplicó el número de miembros de 10 de las principales organizaciones ambientalistas cuyas estadísticas se han podido obtener de manera constante durante este periodo. National Wildlife Federation, *The Conservation Directory*, Washington, D. C., The National Wildlife Federation, 1976, 1982, 1986 y 1990. Las cifras de 1976 de la National Audubon Society se tomaron de Thaddeus C. Trzyna y Eugene V. Coan (comps.), *World Directory of Environmental Organizations*, Claremont, Calif., Public Affairs Clearinghouse, 1976.

283 "U. S. Congress, House, Subcommittee on International Development Institutions and Finance of the Committee on Banking, Finance and Urban Affairs, on Multilateral Development Bank Activity and the Environment, 96th Congress, 2nd Session", diciembre de 1984. Una síntesis del papel que desempeñó el Congreso estadounidense se encuentra en Philippe Le-Prestre, *The World Bank at the Environmental Challenge*, Selinsgrove, Susquehanna University Press, 1989, pp. 191-193.

284 Una organización no gubernamental finlandesa, la Federación Internacional Democrática de las Mujeres, presidida por la prominente parlamentaria Hertta Kuusinen, fue la primera en proponer la idea de un "Año de la Mujer". Ella, junto con otros observadores de ONG, durante la Comisión de Naciones Unidas sobre la Situación de la Mujer, en 1972, redactaron la propuesta para que 1975 se declarara el Año Internacional de la Mujer y convencieron a los representantes de Rumania y Finlandia de que la presentaran ante la Comisión. Hilkka Pietila y Jeanne Vickers, *Women Matter: The Role of the United Nations*, Londres, Zed Press, 1990, p. 73.

285 Arvonne Fraser, *U. N. Decade for Women: Documents and Dialogue*, Boulder, Westview Press, 1987, p. 71.

286 *The Tribune: A Women and Development Quarterly*, boletín, núm. 45, julio de 1990.

287 Este párrafo se basa en el trabajo de Alison Brysk, "Acting Globally: Indian Rights and International Politics in Latin America", en Donna Lee Van Cott (comp.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Nueva York, St. Martin's Press, 1994, pp. 29-51.

288 Alison Brysk también emplea las categorías de "políticas de información" y "políticas simbólicas" para analizar las estrategias de los actores transnacionales, en particular las redes relacionadas con los derechos indígenas. Véase Brysk, *op. cit.*; y

Brysk, “Hearts and Minds: Bringing Symbolic Politics Back in”, *Polity*, núm. 27, verano de 1995, pp. 559-585.

289 Peter Hall, *The Political Power of Economic Ideas*, Princeton, Princeton University Press, 1989, pp. 383-384; y Kathryn Sikkink, *Ideas and Institutions*, Ithaca, Cornell University Press, 1991, p. 26.

290 David A. Snow y Robert D. Benford, “Ideology, Frame Resonance, and Participant Mobilization”, en Bert Klandermans, Hanspeter Kriesis y Sidney Tarrow (comps.), *From Structure to Action: Comparing Social Movement Research Across Cultures*, Greenwich, Go Press, 1988, p. 210.

291 Jack Donnelly, *Human Rights in Theory and Practice*, Ithaca, Cornell University Press, 1989, pp. 49-50.

CAMBIO POLÍTICO Y DEPENDENCIA: MÉXICO EN EL SIGLO XX

Lorenzo Meyer

Introducción

El propósito de este trabajo es presentar algunas ideas en torno al problema de la dependencia en el contexto de la experiencia mexicana reciente. La intención no es explorar este fenómeno en su totalidad, sino únicamente los efectos que el proceso de cambio político en México en el siglo XX ha tenido en la inversión extranjera directa (IED) —uno de los varios elementos que dan contenido al fenómeno de la dependencia— particularmente la que se localiza en los sectores económicos más modernos y dinámicos. Es por ello que la política oficial hacia la IED constituirá la variable dependiente, y el proceso de cambio político la independiente. La elección de estas variables —cambio político y dependencia— así como el sentido de su relación causal son en buena medida arbitrarios, ya que nada impide tratar a la política referente a la IED como la variable independiente. En todo caso se trata de una distinción analítica, ya que en la realidad estas variables son interdependientes. Lo arbitrario se justifica por considerar que la relación propuesta permite llegar a una explicación satisfactoria.

Como es fácil advertir, la explicación global sobre la naturaleza de las políticas del gobierno mexicano hacia la IED en el siglo XX, no puede ser dada únicamente en función de fenómenos internos; son igualmente importantes los desarrollos que se llevan a cabo en el ámbito internacional. Sin embargo, esta segunda variable independiente sólo será abordada aquí de manera tangencial a fin de permitirnos subrayar mejor los aspectos internos del problema, que son los que nos interesa entender.

Para comprender mejor los efectos de los cambios políticos internos

sobre las relaciones entre el gobierno mexicano y las empresas extranjeras ha sido igualmente necesario hacer referencia a ciertas variables o fenómenos mediadores; en este caso la naturaleza del régimen político y la situación de la economía, para examinar a continuación sus efectos en la IED en general, y en determinadas industrias en particular.

La hipótesis de partida en este estudio es la siguiente: dada la forma de vinculación de México con la economía mundial a partir del siglo XVI, se configuró una relación de dependencia que no fue eliminada cuando el pacto colonial desapareció a principios del siglo XIX. Con la paz porfiriana, se reafirmó el carácter dependiente de la sociedad mexicana.

Viéndola simplemente como una etapa anterior al proceso de industrialización capitalista que experimentaron las actuales economías centrales en el siglo pasado. Este atraso es visto como una consecuencia del desarrollo de estas economías centrales. El subdesarrollo en una parte del globo es producto del desarrollo que tuvo lugar en la otra. Para salir de él, es necesario romper con el modelo de relaciones económicas y políticas actualmente vigentes entre ambos tipos de sociedades y seguir uno sustancialmente diferente el que siguieron las sociedades industriales de Occidente.

Como la mayor parte de los conceptos en ciencias sociales, la definición de dependencia es imperfecta (precisamente porque no se ha logrado comprender cabalmente el fenómeno). Sin embargo es posible decir que el concepto se refiere a cierto tipo de relaciones económicas internacionales dentro de las cuales es posible identificar a un grupo de países cuyas economías están condicionadas en alto grado por el desarrollo y expansión de otras, más avanzadas. Mientras el país o países dominantes tienen la capacidad de expandirse o autoimpulsarse económicamente, las sociedades periféricas sólo pueden hacerlo como reflejo de la expansión de esos centros dominantes. Un resultado de esta relación estructural entre los dos tipos de economías, es el hecho de que los sectores más dinámicos del aparato productivo de la sociedad periférica están controlados directa o indirectamente por los centros desarrollados. Este control se ejerce de tal manera que la posibilidad de evolución de las sociedades

periféricas hacia una etapa de mayor independencia se ve sistemáticamente obstaculizada. Estos obstáculos aparecen no como una interferencia deliberada de los sistemas centrales en los periféricos, sino como simple resultado de las fuerzas impersonales del mercado mundial.[292]

La relación económica asimétrica entre las zonas desarrolladas y las subdesarrolladas tiene una contraparte política. Las fuerzas económicas —en ocasiones apoyadas por intervenciones políticas directas de las grandes potencias— llevan a que los grupos dominantes en las sociedades dependientes estén constituidos precisamente por miembros de aquellos sectores para quienes la preservación de esa situación de subordinación resulta conveniente. Todo cambio sustantivo de relaciones al interior del sistema dependiente es desalentado por los sistemas centrales.

En principio, una modificación en las relaciones de dependencia —en caso de darse— puede ser resultado tanto de cambios en la estructura de relaciones económicas como en la de relaciones políticas o en una combinación de ambos factores. Estos cambios pueden iniciarse tanto en el país periférico como en el dominante. En la práctica, la importancia del cambio dependerá de que tenga o no su origen en transformaciones ocurridas en los centros dominantes mismos.[293]

El caso mexicano tiende a confirmar esta observación. En México el origen de los cambios fue interno debido a que el sistema internacional no se modificó. El resultado final ha sido muy modesto.

El marco histórico de la dependencia en América Latina solamente puede mostrar claramente la naturaleza de un análisis histórico del enfoque. México, como el resto de América Latina, fue incorporado a la economía mundial en su fase de expansión mercantilista en el siglo XVI. La incorporación se hizo bajo la hegemonía ibérica, asignándosele en el contexto global de la división del trabajo el papel de productor de metales y de algunos productos agropecuarios; a otras regiones del hemisferio les fueron asignadas tareas similares. Así, el aparato productivo se montó y desarrolló en función de necesidades externas. Durante los tres siglos de dominación colonial una parte considerable del excedente generado por las actividades de

exportación fue trasladado a la metrópoli directamente y sin ninguna contrapartida; la otra parte se destinó a sostener la estructura productiva y a expandir este sector exportador. Los monopolios comerciales de la metrópoli completan este cuadro de dominación.[294]

Roto el pacto colonial, el carácter específico de la dependencia se modificó sin desaparecer. La diferencia de desarrollo en el siglo XIX entre el centro de la economía mundial (Inglaterra) y Latinoamérica era tanta, que las nuevas élites dirigentes del hemisferio no tardaron en ligar su suerte a la de Gran Bretaña. Después de una lucha interna más o menos prolongada, los grandes latifundistas productores de bienes agropecuarios demandados por Europa, impusieron su hegemonía —con ayuda de los comerciantes de las capitales y puertos de embarque— sobre los productores del interior poco ligados a la economía mundial y sobre la gran masa de trabajadores rurales. Éste fue el caso, por ejemplo, de Brasil y Argentina. En el caso de México y en el de otros productores de minerales, el sector exportador terminó por quedar directamente en manos del capital externo. En Brasil y Argentina la élite nacional pudo controlar la producción de las exportaciones aunque no la comercialización. En el caso mexicano, el peruano y otros, el proceso productivo quedó directamente én manos de los intereses extranjeros; la minería requería un capital y técnicas que la élite nacional no se encontraba en posibilidad de aportar. En México, la élite local dominó sobre todo la producción agrícola destinada a satisfacer un mercado interno relativamente débil.[295]

A partir de 1910 México entró en una rápida etapa de cambio a través de la Revolución. El resto de América Latina lo haría más tarde y de manera menos clara. De todas formas para la década de los años treinta se puede decir que los sectores medios, con un apoyo más o menos importante de elementos obreros y campesinos, pusieron en crisis el sistema de dominación heredado en el siglo XX. A partir de la década del cincuenta se empezó a plantear una nueva crisis en el sistema de dominación interno que aún continúa: se trata de la forma que tomará la participación política de los amplios sectores marginados urbanos y rurales.[296]

Durante el periodo entre las dos guerras mundiales, Latinoamérica inició un proceso de industrialización basado en la sustitución de

importaciones. Este proceso, se aceleró decisivamente a partir de los años cincuenta. Si el modelo de "desarrollo hacia afuera", que se mantuvo hasta principios del presente siglo, sirvió para satisfacer a través de importaciones los patrones de consumo de la minoría dominante, el nuevo modelo de "desarrollo hacia adentro" no parece modificar sustancialmente esta realidad. Es verdad que parte de lo que antes se importaba ahora se produce internamente, y que la minoría beneficiada se ha ampliado de manera relativa, pero el sector marginado es enorme y esta situación es estructural, es decir, los grupos marginales no tienen perspectivas de incorporarse al sector avanzado como resultado de este tipo de industrialización.[297]

Para la década de 1960 era evidente que la empresa transnacional estaba adquiriendo un papel director en el proceso de sustitución de importaciones. La tecnología empleada en este proceso era la producida en los países desarrollados y transmitida a la periferia a través de la gran empresa transnacional. De ahí que el nuevo sector dinámico de la economía latinoamericana se volviera a encontrar en buena medida en manos extranjeras, principalmente norteamericanas. Para finales de la década de 1960, la inversión directa norteamericana en América Latina superaba los 10 000 millones de dólares: la industria de transformación, seguida por el petróleo y las actividades comerciales, eran los renglones que absorbían la mayor parte de este capital. En México, Brasil y Argentina alrededor del 60% de esta inversión se concentrabaen la industria manufacturera que surtía al mercado interno,[298] y todo indica que el papel estratégico de estas grandes empresas en las economías de la región continuaría en aumento. Se trató, pues, de una nueva etapa en el proceso de dependencia. Posiblemente, y si los países industrializados lo consintieran, la región podría especializarse en la exportación de productos manufacturados que requirieran una gran cantidad de mano de obra, sin abandonar del todo su papel de exportadores de materias primas.[299]

Cambio político. Dada la carga ideológica de términos tales como modernización o desarrollo, hemos optado por hacer uso del concepto de *cambio político,* por tener éste un carácter más neutral. Desde la década de los años cincuenta, los estudios de política

comparada han abundado en el tema del cambio político. A pesar de su número, los trabajos teóricos sobre desarrollo y modernización política no han logrado proporcionarnos una definición clara del concepto.[300]

Siguiendo los lineamientos del modelo marxista, es posible suponer que el origen de todo cambio político profundo puede explicarse en última instancia por transformaciones en el sistema de producción.[301] El proceso de transformación del sistema de producción lleva por fuerza a que, en algún momento, el sistema político tenga que aceptar alguna forma de participación de aquellos sectores a quienes este proceso ha colocado en una posición estratégica que anteriormente no tenía, y que esto se haga a expensas de quienes han perdido su función en el proceso productivo. Samuel P. Huntington ha explorado las varias formas en que el cambio económico actual se ha reflejado en la esfera política.[302] Y la forma que adopte el nuevo sistema de poder depende sustancialmente de la naturaleza de las relaciones campo-ciudad en el momento de transición, y de la clase o fracción de clase urbana que sea capaz de darle dirección a las fuerzas políticas campesinas.

Cuando en la urbe aparece un sector medio cuyas posibilidades de movilidad social son frustradas por la rigidez del sistema político tradicional, y si los representantes de este sector logran el contacto con grupos campesinos insatisfechos —campesinos que invariablemente son afectados por el proceso de modernización económica, ya que la propiedad tiende a concentrarse—, las posibilidades de echar abajo el Antiguo Régimen a través de una revolución son muy grandes. De no darse esta coincidencia de circunstancias, el proceso se hará de manera evolutiva y menos radical.

Los problemas políticos a los que tiene que enfrentarse un sistema social que sufre los efectos de la modernización económica son numerosos. Para que la crisis sea superada —y no todos los sistemas logran esta superación— es necesario que el marco institucional se modifique para: *a)* que los nuevos actores a los que el proceso económico ha colocado en posiciones estratégicas sean movilizados a la arena política; *b)* institucionalizar esta participación a fin de

controlar su potencial disruptivo; *c)* que los procesos anteriores signifiquen un verdadero aumento en el poder político existente en el sistema, lo que implica que paralelamente a la institucionalización se dé un proceso de concentración; y d) propiciar eventualmente una cierta redistribución del poder o, de lo contrario, pasado cierto tiempo volverán a aparecer tensiones peligrosas para la estabilidad del sistema.

Sistema autoritario. Una de las varias formas a través de las cuales las élites políticas han hecho frente a los requerimientos institucionales apuntados en el párrafo anterior, ha sido a través de la instauración de los llamados regímenes autoritarios. El proceso de movilización, institucionalización y concentración del poder en México de 1910 a 1940 facilitó el surgimiento de un sistema político de este tipo. ¿Cuáles son los rasgos centrales de un régimen autoritario? Una de las primeras exploraciones sobre este concepto la hizo Juan Linz, deseoso de abandonar la dicotomía pluralismo-totalitarismo, tan poco conveniente para explicar sistemas como el español posterior a la Guerra Civil o el mexicano surgido de la Revolución de 1910.[303] La característica central del modelo autoritario, según Linz, sería la institucionalización de un pluralismo limitado. Esto significa, entre otras cosas, que únicamente son permitidas asociaciones de cierto tipo —las que no son hostiles ni ponen en peligro el grupo gobernante—. La posición de los dirigentes de estas asociaciones no depende tanto del poder que les otorgan sus representados sino del reconocimiento que les dé la élite gobernante que les cooptó, aunque los grupos más importantes pueden lograr un poder propio. Pasada la etapa de consolidación del sistema, se tiende tanto a evitar cualquier tipo de movilización intensiva o extensiva, como a disminuir la importancia del factor ideológico. La represión no es muy evidente pero se usa sin constreñimiento contra quienes intentan una transformación sustantiva del sistema o suplantar al grupo en el poder. Esta destrucción de toda oposición coordinada y la cooptación, ambas ejercidas de manera sistemática, así como la existencia de grupos semiautónomos, evitan que el sistema evolucione hacia uno de los dos modelos clásicos.

Al desarrollar el modelo autoritario, Huntington desechó la idea de

Linz que lo sitúa como un tipo intermedio, y decidió englobar dentro del concepto tanto a los sistemas fascistas como a los socialistas, y casos como el mexicano.[304] Sin embargo, al refinar las definiciones se reconocen las diferencias, y eso es lo importante para nuestro propósito. El sistema autoritario o de partido único (partido único de hecho, aunque formalmente pueda existir un sistema pluripartidista) surge como respuesta a una crisis: la división o bifurcación profunda del sistema social. Esta crisis puede resultar del proceso de modernización. El surgimiento del partido único contemporáneo es una forma de resolver el problema político que tal proceso social crea. Una vez formado el partido único existen dos formas de mantener el poder, institucionalizar la bifurcación original manteniendo excluidos permanentemente a los derrotado o superarla a través de un proceso de homogeneización. Si el conflicto tuvo como origen inmediato una crisis económica y no étnica o religiosa, surgirá un partido único de tipo revolucionario.[305]
La tarea central de este partido es superar la división original. Pasada esta etapa de transformación, viene la de consolidación, donde tanto la ideología como el liderato carismático pierden importancia frente a las instituciones. En una tercera etapa, de adaptación, el sistema tiene que hacer frente a los problemas que presenta el surgimiento de nuevos actores políticos como grupos de interés, demanda de mayor participación de sectores populares hasta entonces sumisos, la presencia de un sector intelectual más o menos crítico, el surgimiento de una tecnocracia, etc. En esta etapa (en la que México entra a partir de los años cuarenta) el partido es menos activo que en el pasado, debido a que hay una notable despolitización de la sociedad. Sin embargo, el partido tiende a conservar su carácter de mediador entre los actores importantes del sistema. Esta presencia más discreta del partido se debe a que su autoridad última no es puesta en duda. Por ello se permite el desarrollo de un cierto tipo de crítica dirigida tanto contra personas como contra políticas, pero nunca contra el sistema mismo, especialmente si de la crítica se pretende pasar a la práctica. La característica central del modelo autoritario es, por lo tanto, la imposibilidad de que el pluralismo, surgido después de la consolidación, llegue a desarrollarse plenamente.

El hecho de que el tipo de régimen surgido de la Revolución fuera de carácter autoritario imprimió un sesgo particular a las relaciones entre el Estado y la IED. Dado que no había alternativa al predominio del grupo revolucionario, el enfrentamiento entre las dos partes fue más directo. La ausencia de una verdadera división de poderes, propició que la presión de los intereses extranjeros se concentrara sobre el presidente.

Grupos de presión e interés. En el examen sistemático de la interacción entre el grupo gobernante y los intereses extranjeros, algunos conceptos de la teoría de los grupos de presión son útiles.[306] El objetivo de todo grupo de interés que ejerce una presión es lograr que el medio ambiente en el que opera sea lo más estable, predecible y contable. Para obtenerlo tiene que actuar sobre este ambiente. Los inversionistas extranjeros en México se han comportado como un grupo de interés en más de una ocasión. Cuando el medio ambiente donde este grupo (o grupos) opera se ha vuelto amenazante, sus integrantes han combinado esfuerzos para la consecución de ciertos fines comunes como lo atestiguan la formación de organizaciones como la American Association of México, la Association of Producers of Petroleum in México, la American Chamber of Commerce o grupos *ad hoc*. Conviene señalar que la comunidad de inversionistas extranjeros en México rara vez ha actuado como un solo grupo, pues sólo en momentos excepcionales toda la comunidad se consideró amenazada. Generalmente actuó fragmentada, como un conjunto de grupos persiguiendo políticas diferentes.

La distinción analítica entre un simple grupo de interés y uno de presión es clara, pero en la práctica ya no lo es tanto, especialmente cuando el medio ambiente en que se mueve el grupo deja de ser amenazador; pues entonces es cuando la coordinación y demandas del grupo —como grupo— se hacen más ambigüas y difíciles de detectar. Éste es el caso de los intereses extranjeros en México a partir de los años cuarenta. La actividad de los grupos de presión pueden analizarse según sus tácticas de acción básicas sobre el sistema y sus resultados. Estas tácticas consisten en la persuación, la propaganda, la corrupción, el sabotaje de la acción gubernamental, las amenazas y sanciones y, finalmente, la violencia. Dado el carácter foráneo de los

grupos por examinar, conviene también diferenciar los orígenes de tales presiones, es decir, distinguir cuando la presión va directamente del grupo al sistema político y cuando ésta está mediatizada por los sistemas políticos extranjeros a los que estos grupos están ligados.

I

Los estudiosos del México contemporáneo han coincidido en señalar ciertas grandes etapas en el proceso de desarrollo político del país; estas etapas son las siguientes: *a)* el fin del periodo porfirista (1900-1910); *b)* la Revolución armada (1911-1920); *c)* la hegemonía del grupo del Plan de Agua Prieta bajo Obregón y Calles (1920-1935); *d)* el periodo cardenista (1935-1940); y, *e)* el periodo posrevolucionario (iniciado en 1940). Cada una de estas etapas se caracteriza por particularidades importantes en el proceso de cambio político y además, presenta alteraciones significativas de la política mexicana sobre la inversión extranjera.

El Porfiriato. Fue durante la larga presidencia del general Porfirio Díaz cuando la inversión extranjera directa llegó a México en cantidades considerables, y en relativamente poco tiempo logró dominar la producción de los principales sectores exportadores y sus actividades conexas: minería, ferrocarriles, electricidad y, ya en el siglo XX, la incipiente producción petrolera. Desde el inicio de la guerra de Independencia (1810) hasta la toma del poder por el general Díaz en 1876, el panorama mexicano estuvo dominado por el estancamiento económico y la anarquía. A partir de los años ochenta el horizonte empezó a cambiar espectacularmente: en poco tiempo se estableció un clima de paz interna y un sistema político relativamente centralizado que había de continuar hasta 1910. En buena medida el éxito de Díaz se basó en tres elementos: la reconciliación de los contendientes en las luchas civiles del XIX, el establecimiento de una autoridad central fuerte y el estímulo al ingreso masivo de capital extranjero directo para desarrollar y modernizar el sector exportador.[307]

Aparentemente, para Díaz, la reanudación del desarrollo económico de México a través del capital externo era un prerrequisito para

lograr que el país ingresara al reducido grupo de "naciones modernas", única forma de evitar que se repitieran las invasiones extranjeras del pasado.[308] Cuando Díaz tomó el poder, el sector "moderno" de la economía mexicana estaba compuesto por una red ferroviaria de 640 km, más unas cuantas minas y plantaciones. Al concluir su régimen, había en México 19 280 km de vías férreas, más de 150 establecimientos metalúrgicos (minas y fundiciones) dedicados a la producción de metales preciosos; industriales, una red de energía eléctrica que servía a centros urbanos e industriales, un sistema financiero, una red telegráfica, y las primeras explotaciones petroleras. No todo el desarrollo se concentró en el sector exportador; hubo también un crecimiento importante en la industria textil, en la producción de cemento, vidrio y otras actividades destinadas a satisfacer la demanda interna.[309] El sector exportador y sus actividades conexas —y en menor medida la industria ligada al consumo interno— quedaron en manos del capital extranjero. En la minería y el petróleo sólo 2% o 3% del capital era nacional.[310] Examinando las 170 sociedades anónimas más importantes en 1911, se desprende que el capital nacional representaba sólo 23% del total, y de éste 14% era oficial (ferrocarriles y un banco agrícola) y únicamente 9% era privado.[311]

La IED estaba concentrada en los ferrocarriles, la minería, y otros servicios públicos. Estas tres actividades eran la más importantes y les seguían las inversiones en los bienes raíces, la banca, la industria y el comercio.[312] Por origen en 1911 el capital norteamericano era el dominante con 1 007 millones de dólares (este predominio no lo tenía entonces en ningún otro país latinoamericano), seguido por el británico con 450 millones de dólares. Cantidades menores estaban en manos de franceses, alemanes y españoles.[313] A estas cifras se debe añadir la concentración por empresas para tener una imagen más precisa de su importancia. La actividad ferroviaria estaba controlada por 10 empresas; para 1911 la mayor de éstas estaba ya en manos del Estado aunque con una gran participación norteamericana (122.5 millones de pesos); en la minería las cinco empresas mayores —todas extranjeras— controlaban 68% de la inversión en esa rama (277 millones de dólares); la producción petrolera hasta la segunda

década del siglo estuvo en más del 90% controlada por tres empresas, dos norteamericanas y una británica.[314] Así, al concluir el Porfiriato, el capital extranjero —y en primer lugar el norteamericano— controlaba los sectores más dinámicos de la economía mexicana.

El sector moderno de la economía tenía, en lo fundamental, un carácter de enclave y la mayoría de la población económica activa no tenía contacto directo con él (70% de los habitantes se dedicaba principalmente a actividades agrícolas). La unidad de producción típica en la agricultura era la gran hacienda, que se había expandido aún más en el siglo XIX, a raíz de la expropiación de las propiedades eclesiásticas, la afectación de las tierras comunales y la enajenación a particulares de terrenos nacionales. Como resultado de esta política, al concluir el porfiriato, alrededor de 90% de las familias rurales no poseían ningún tipo de propiedad, en tanto que aproximadamente 97% de la tierra cultivable estaba controlada por el 1% de las familias.[315] En gran medida, la hacienda estaba dedicada a satisfacer las necesidades de la población local y a surtir la demanda de las poblaciones urbanas cercanas aunque en algunas zonas se establecieron cultivos ligados tanto al mercado interno como al mundial, tal fue el caso por ejemplo de las zonas azucareras de Morelos o de aquellas dedicadas al cultivo del henequén en el Sureste, donde la hacienda se encontraba altamente capitalizada tecnificada y con una dinámica diferente a la del resto del país.[316]

Paralelamente al desarrollo de la hacienda y al declinar de las propiedades comunales, hubo un notable aumento de los pequeños propietarios, especialmente en el Norte, que originaron un sector medio rural, el cual, unido a las capas medias urbanas ("burócratas, médicos, abogados, etc.), también en crecimiento como resultado del desarrollo económico, fue el elemento que a la larga daría forma y dirección al malestar social. Miembros de este sector iniciarían en el Norte la rebelión contra un sistema donde estaban bloqueadas casi todas las posibilidades de movilidad social, política, económica y cultural por la preeminencia de los grupos latifundistas o los grandes capitales extranjeros.[317]

Las investigaciones de Daniel Cosío Villegas dan una idea clara de la naturaleza de las relaciones de Díaz con el exterior, aunque hace falta

una exploración más a fondo de sus relaciones con los diferentes intereses foráneos particulares. De todas maneras, puede decirse que éstos operaron casi siempre en un medio ambiente propicio, de ahí que no se haya dado el caso de que se transformaran de grupos de interés en grupos de presión. Sus demandas parecen haber consistido simplemente en ciertas reformas jurídicas o políticas que crearon una atmósfera más propicia a la expansión de sus intereses; fue el caso, por ejemplo, de las demandas de subsidios generosos para las concesiones ferroviarias o más significativo aún, la modificación a las leyes de minería —heredadas de la Colonia— para dar la plena propiedad de los hidrocarburos al superficiario o facilitar la extracción de minerales a través de la centralización de la legislación y el otorgamiento de concesiones mineras a perpetuidad (sólo podían ser revocadas por falta en el pago de los impuestos).[318]

En buena medida las modificaciones legales en ramos como la minería o el petróleo fueron hechas para fomentar las actividades de esas industrias y sin que mediara ningún tipo de presión por parte de los intereses externos. Examinando de cerca las relaciones entre el gobierno de Díaz y algunos de los promotores extranjeros más destacados como Edward L. Doheny o sir Weetman Pearson, resalta la cordialidad de su trato con las altas esferas administrativas del país y con el presidente en particular.[319] Cuando deseaban obtener una concesión especial les era relativamente fácil el acceso a los puntos de decisión y generalmente la persuación era su táctica. Dadas las políticas económicas del régimen, no fue difícil armonizar lo que la élite porfirista consideraba el "interés nacional" con la expansión de las actividades de las diversas industrias extranjeras. La práctica de incorporar elementos políticos muy poderosos —como, por ejemplo, al propio hijo del presidente— a los consejos de administración; fue moneda corriente y facilitó la relación entre los empresarios extranjeros y el Estado.[320]

Si bien Díaz y sus consejeros consideraron que el capital externo debería ser el motor del desarrollo mexicano, también es verdad que estuvieron conscientes de algunos de los peligros que podían acarrear, especialmente por lo que se refiere a los Estados Unidos. De ahí que se intentara deliberadamente fomentar las inversiones

europeas en el país. Sin embargo, para Europa resultaba más atractivo invertir en sus propias colonias o en otros países latinoamericanos que en México, así que nunca llegó a neutralizarse la influencia norteamericana.[321] Una de las medidas más espectaculares tomadas por el gobierno mexicano para detener el aumento de la influencia norteamericana fue adquirir en 1906 —mediante un préstamo— el control de una serie de empresas ferroviarias extranjeras que se fusionaron bajo el nombre de Ferrocarriles Nacionales de México, que controló más de 11 000 km de vías.[322] Fue, sin embargo, el apoyo que el presidente Díaz dio a los intereses petroleros de Pearson, fundador de la empresa petrolera El Aguila, en detrimento de los de la Waters Pierce Co., asociada con la Standard Oil, lo que llevó a ciertos grupos norteamericanos a tomar posición contra Díaz. Esta situación, aunada al hecho de que a partir de 1910 se fue viendo que el régimen no contaba con la fuerza necesaria para garantizar la tranquilidad pública frente a los ataques de los grupos magonistas y maderistas, llevó a una pérdida parcial de la confianza norteamericana en Díaz.

La reacción norteamericana a nivel oficial, cuando estalló la Revolución, consistió en dar un modesto apoyo a Díaz, pero reviviendo también al espectro de la invasión, por la movilización de algunos cuerpos del ejército y navios norteamericanos hacia la frontera y puertos mexicanos.[323] El presidente Taft negó en todo momento que estos movimientos tuvieran un carácter inamistoso o amenazador contra el gobierno mexicano, pero a nadie escapó que existía la posibilidad de una intervención.[324] Por lo que hace a los inversionistas norteamericanos, destaca la actitud de la Standard Oil (N.J.), que decidió aprovechar la oportunidad para entrar en negociaciones en 1911 con los representantes de Madero en Texas y les ofreció un préstamo de medio o un millón de dólares para su campaña a cambio de concesiones comerciales. La Southern Pacific y ciertos interesantes mineros americanos en Sonora también parecen haberse acercado a los rebeldes ofreciendo su ayuda.[325] No se sabe si las transacciones -que fueron reprobadas por el Departamento de Estado— se llevaron finalmente a cabo, pero lo significativo del hecho es que algunos de los grupos extranjeros estuvieron dispuestos

a usar la táctica más extrema, la violencia, contra Díaz. Cuando el hijo de éste escribió a Pearson desde el exilio señalando a la Standard Oil como la verdadera promotora de la caída de su padre, estaba exagerando obviamente, pero no hay duda que la necesidad de no afectar los cuantiosos intereses extranjeros en México con una guerra civil, llevó a Díaz a no emplear a fondo sus fuerzas contra los núcleos rebeldes, negociar con ellos y aceptar su propio alejamiento del poder.[326] En su renuncia, Díaz hizo una referencia muy explícita a este hecho. Indirectamente, la presencia extranjera contribuyó a la caída del régimen porfirista.[327]

La lucha armada (1911-1920). El sistema político porfirista, poco institucionalizado, fue incapaz de adaptarse a los rápidos e importantes cambios aparecidos en el sistema social, producto del buen éxito de sus políticas de desarrollo económico. El resultado fue la Revolución.

Los líderes intelectuales del movimiento antiporfirista aglutinados en torno al Partido Liberal y posteriormente al Antirreleccionista, provenían de los sectores medios marginados durante el Porfiriato y, en algunos casos, de los sectores más dinámicos de la gran burguesía porfirista, que buscaban —en contra de los deseos de Díaz— darle mayor fluidez y dinamismo al sistema para preservarlo. Estos políticos antirreleccionistas establecieron contacto con grupos campesinos de la movediza sociedad norteña, formada en gran parte por antiguos peones acasillados y sin las rigideces sociales de las zonas agrícolas más tradicionales del centro del país. De aquí salieron la mayor parte de las tropas que intervendrían en la lucha civil de esa década. Esta movilización coincidió con un movimiento insurreccional de antiguos pequeños propietarios en el estado de Morelos acaudillados por Zapata y que así reaccionaron a los despojos de tierra, víctimas de las grandes haciendas azucareras. Una política agraria antagónica a la pequeña propiedad agrícola —comunal e individual—, que deprimió los niveles reales de vida de la mayor parte de la población a pesar de los grandes avances económicos, y que facilitó a la vez el resquebrajamiento de la inmovilidad de la mano de obra en las grandes haciendas tradicionales con la existencia del ferrocarril y la demanda de trabajadores en las nuevas actividades agrícolas e

industriales en el Norte, lo que permitió una alianza revolucionaria entre los representantes de los sectores medios antiporfiristas y los campesinos.[328]

La movilización ocurrida en esta etapa afectó directamente sólo a una minoría de la población. Al final de la década, los efectivos del ejército revolucionario eran poco más de 100 000 hombres. Si damos un número igual para aquellos que se encontraban licenciados o desmovilizados por haber militado en las filas de los derrotados, la cifra puede ascender a 200 000 o 250 000. Es decir, al equivalente a 5.4% de la fuerza total de trabajo en 1921.[329] Sin embargo, el desplazamiento de los ejércitos revolucionarios por toda la República, las banderas enarboladas por sus líderes para reclutarlos, los planes políticos promulgados en su nombre, etc., hicieron tanto a los campesinos y obreros organizados, como a los sectores medios, actores del sistema político.

La derrota y destrucción del ejército porfirista que apoyó la contrarrevolución de Huerta entre 1913 y 1914, fue seguida por otra contienda igualmente enconada entre los miembros de la coalición revolucionaria. En esta lucha se enfrentaron los dos grupos con un liderato de extracción genuinamente popular —el villismo en el Norte y el zapatismo en el Sur— al grupo en que dominaban los dirigentes de los sectores medios: el carrancista. El carrancismo estaba más articulado y en el proceso de la lucha se vio forzado a incorporar demandas propias de los sectores campesino y obrero a lo que originalmente había sido un programa puramente político, en el que destacaban los elementos nacionalistas. Gracias a esta decisión y a la mayor visión y habilidad organizativa del movimiento, los obreros sindicalizados —grupo poco numeroso pero ya de importancia política cierta— se adhirieron a Carranza. Los Batallones Rojos, que lucharon contra Villa y Zapata simbolizaron esta alianza y subordinación de los obreros al nuevo grupo dominante: el artículo 123 de la Constitución de 1917 fue su recompensa.[330] La derrota de Villa y Zapata se dio en un contexto en que el grupo triunfante —el carrancista— incorporó en sus programas las principales demandas de sus oponentes, en este caso la reforma agraria (artículo 27). Una vez derrotados, algunos de los líderes del villismo y zapatismo fueron

aceptados entre los cuadros dirigentes intermedios, lo que legitimó aún más la posición de los triunfadores.[331]

Durante los 10 años de guerra civil, el desarrollo económico de México se vio seriamente afectado. Para 1912 los centros mineros empezaron a ver lesionadas sus actividades por las dislocaciones en los transportes, los asaltos y los problemas laborales. Pero las grandes empresas mineras, a pesar de encontrarse en zonas revolucionarias, pudieron defenderse de los embates de la lucha armada y aun aumentar su producción. La industria eléctrica, ligada tanto a los centros urbanos como a la industria minera, resintió un tanto los efectos de la Revolución pero no de una manera dramática. La producción de la industria petrolera no reflejó para nada los trastornos del país, pues la extracción aumentó año tras año en proporciones extraordinarias; de 3.6 millones de barriles en 1910 pasó a 157 millones en 1920. Por lo tanto, y a pesar de lo que se dijo en el Senado norteamericano en 1920, cuando se llevó a cabo una investigación sobre la situación interna de México, se vio que ni la economía de los enclaves había sido muy dañada por la lucha ni que hubiera una modificación sustantiva de su naturaleza. La única consecuencia fue que México perdiera su reputación de sitio idóneo para la inversión extranjera; y su crédito quedó en entredicho por la suspensión del pago de la deuda externa.[332]

La presidencia de Madero fue muy corta y prácticamente no tuvo una política para la inversión extranjera. Las medidas tomadas en este sentido fueron muy tímidas: restricciones al personal extranjero en los ferrocarriles, un pequeño impuesto a la industria petrolera, más otras medidas administrativas en este sector. Hasta Carranza no se inició una modificación sustancial de las bases legales donde se apoyaba la actividad económica de los intereses extranjeros. El nacionalismo mexicano surgió entonces con gran fuerza, transformándose gradualmente en auténtica xenofobia ante las resistencias, amenazas y acciones de los intereses y gobierno norteamericanos contra las políticas revolucionarias. Este nacionalismo fue en parte reflejo del deseo de los grupos revolucionarios de adquirir no sólo el control del sistema político, sino del económico, control que no se podría lograr mientras los

enclaves extranjeros permanecieran tan independientes como en el pasado. El esfuerzo más notable por limitar esa independencia fue sin duda la reforma de la legislación petrolera contenida en el artículo 27 de la Constitución de 1917, que pretendía quitar al superficiario la propiedad absoluta del combustible en el subsuelo —adquirida durante el Porfiriato— para devolverla a manos de la nación[333]

De 1910 a 1916 la principal preocupación del capital extranjero en México fue la falta de seguridad que la guerra civil trajo consigo, a lo que deben agregarse préstamos forzados, modificación del régimen de impuestos mineros y petroleros, y algunas disposiciones extraordinarias cuyo incumplimiento podía llevar a la confiscación, como la obligación de mantener una actividad regular en los establecimientos mineros a pesar de la inseguridad y falta de transportes. La negativa de Carranza a reconocer los impuestos pagados a sus antagonistas fue otro motivo de fricción. Sin embargo, fue la nueva legislación petrolera de 1917, y en menor medida las disposiciones sobre reforma agraria y la legislación laboral, lo que más irritó a los inversionistas extranjeros. Ya no se trataba de problemas temporales sino de situaciones que afectaban directamente los derechos de propiedad y que ponían en entredicho la estructura misma del sistema internacional de inversiones extranjeras.[334]

La reacción no se hizo esperar. En primer lugar, se crearon organizaciones formales para defender los intereses de la comunidad de negocios extranjera: la American Association of Mexico, la Association of Producers of Petroleum in Mexico, el International Committe of Bankers on México y hasta agrupaciones regionales, como la Mine and Smelters Association (formada por empresas de Chihuahua) y la International Mining Association of Mexico (cuya membresía estaba concentrada en los estados del norte y del centro del país). Estas organizaciones sirvieron para encauzar las demandas de garantías para el desempeño de las actividades de sus miembros y la preservación del estatus jurídico y administrativo obtenido durante el Porfiriato. En segundo lugar, estas organizaciones recurrieron a sus gobiernos para aumentar la presión. Las tácticas empleadas por los afectados fueron varias. En primer lugar el sabotaje de la acción

gubernamental; por ejemplo al resistir el decreto maderista que ordenaba a las empresas petroleras registrarse e informar al gobierno sobre su estado financiero o al negarse a cumplir con los decretos de Carranza de 1918 relativos a la solicitud de concesiones. Las amenazas de usar la fuerza fueron constantes durante la década y la toma de Veracruz en 1914 se explica parcialmente como una reacción norteamericanas ante el trato preferencial de Huerta a los intereses ingleses. Por otra parte, la relación de las empresas petroleras con un jefe militar de la Huasteca, Peláez, que mantuvo la región petrolera fuera del control del gobierno carrancista durante varios años, puede verse como el empleo directo de la violencia para frustrar la acción gubernamental. La caída misma del gobierno de Madero, a quien el embajador de los Estados Unidos y ciertas empresas norteamericanas acusaron de intentar confiscar sus intereses, está ligada en parte a la acción de estos elementos.[335]

La fuerza tanto política como económica de los enclaves extranjeros en esta década el gobierno federal dependió mucho de los impuestos sobre el petróleo y la minería para poder financiar sus gastos militares y administrativos,[336] así como la debilidad de todos los regímenes que sucedieron a Díaz, impidieron que las reformas legales relacionadas con los extranjeros y dispuestas por la Constitución de 1917 se llevaran a cabo. Es verdad que la Revolución había introducido nuevos actores en la arena política y así ampliaba el poder del Estado, pero la división entre los grupos revolucionarios impidió tanto la institucionalización de esa fuerza política como la concentración del poder; Madero, Huerta o Carranza no pudieron por estas razones resistir la presión de los intereses extranjeros. Madero y Huerta cayeron, y Carranza, el más nacionalista de todos, se vio obligado a aceptar que sus disposiciones referentes a la minería y sobre todo al petróleo, no se cumplieron sino en una mínima parte. De todas formas, conviene señalar que si la legislación revolucionaria no se aplicó, tampoco se volvió al *statu quo ante*; las nuevas leyes y su espíritu se mantuvieron en espera de una ocasión más propicia.

Los inicios de la inslitucionalización: la hegemonía sonorense (1920-1935). En 1920, al tratar de imponer a un incondicional suyo en la presidencia, Carranza perdió el apoyo de gran parte del ejército

revolucionario. A la vez, no contaba con un apoyo popular amplio y organizado. No le costó demasiado al general Alvaro Obregón, el militar más poderoso del grupo constitucionalista, derrotar y eliminar a Carranza del plano político. Pero si Carranza desapareció, el legado carrancista no. La rebelión de Obregón sólo significó un reajuste en la distribución del poder dentro de las altas esferas del grupo triunfante en la lucha revolucionaria, sin llegar a un cambio de la estrategia política. Hasta 1924, Obregón fue el líder de la Revolución; de 1924 a 1928 —fecha en que Obregón, a punto de volver a asumir la presidencia fue asesinado— el poder fue compartido con el presidente Plutarco Elías Calles. Entre 1928 y 1935 Calles tuvo un gran control sobre los tres presidentes que bajo su tutela ocuparon el cargo. En 1935 el presidente Lázaro Cárdenas en una audaz maniobra, lo eliminó del "cuadro" político nacional.

La característica sobresaliente de este periodo fue la paulatina institucionalización de la participación de los nuevos actores —campesinos y obreros— bajo la dirección del Estado. El ejército continuó siendo la principal base del poder del gobierno revolucionario. De todas formas, se dieron entonces los primeros pasos para acabar con el caudillismo militar con medidas como la rotación de los jefes de las zonas militares. Las rebeliones militares de 1923 y 1929 —que dividieron al ejército— y otros alzamientos menores sirvieron para eliminar a algunos de los caudillos secundarios, uniformar al grupo gobernante y abatir un tanto a los poderes locales en favor del gobierno central.[337]

De los sectores populares los obreros fueron los primeros en organizarse a nivel nacional. La Confederación Regional de Obreros Mexicanos (CROM) fue la central sindical más importante, aunque no la única. Esta central y otros sindicatos menores, mantuvieron la línea inaugurada por la Casa del Obrero Mundial y reafirmaron su papel de socios menores de los grupos gobernantes. A cambio de ello, sus dirigentes fueron admitidos en los altos círculos del poder, mientras los disidentes se vieron hostilizados sistemáticamente.[338] Por su parte, el gobierno aceptó, de mejor gana que en el pasado, algunas de las demandas obreras (que hasta cierto punto habrían de ser satisfechas por los intereses extranjeros que controlaban los sectores industriales

más importantes).[339] La gran masa campesina no fue tan fácil de organizar, pero aquellos sectores que sí lo fueron se encontraron también dependientes del favor gubernamental. La reforma agraria, que bajo Carranza había sido casi letra muerta, fue puesta en marcha, aunque sin el vigor que era de esperarse, por un grupo comprometido con la eliminación de las bases de poder del Antiguo Régimen.[340] De la caída de Carranza hasta la elección de Lázaro Cárdenas, los gobiernos revolucionarios distribuyeron 7.5 millones de hectáreas, cifra que estuvo lejos de afectar de manera fundamental la estructura latifundista del campo mexicano. Esta cautela en la distribución de tierras entre 1920 y 1934 explica, en parte, la falta de interés del gobierno por formar una organización agraria nacional que fuera la contrapartida de la CROM; la movilización e institucionalización de los campesinos hubiera podido llevar a un aumento en las demandas campesinas. En cambio, Obregón y Calles no se mostraron muy reticentes en sus ataques a otra institución prerrevolucionaria: la Iglesia. Cuando una parte de la Iglesia puso en duda la legitimidad del nuevo sistema, como reacción a ciertas medidas anticlericales del gobierno, Calles endureció su posición y durante varios años se desarrolló en el centro de la República la llamada Guerra Cristera, que en parte fue una rebelión campesina contra los abusos del nuevo grupo gobernante. Para la mayor parte de los campesinos la Revolución sólo había traído los problemas propios de toda guerra civil y la reforma agraria no era más que una vaga promesa. La lucha se prolongó varios años y finalmente la Iglesia terminó por aceptar la legalidad del nuevo orden.

Fue entonces cuando una nueva burguesía nacional empezó a perfilarse, pese a que el proceso de industrialización basado en la demanda interna era aún lento.[341] Políticamente este sector era todavía muy débil, pero se perfilaba ya como un grupo clave; la política económica, sobre todo a partir de Calles, se encaminaba a favorecer su desarrollo a través del control de las demandas obreras, de las obras de infraestructura y de la protección contra la competencia externa. Miembros prominentes de la élite política comenzaron a ingresar en sus filas. Cuando el general Abelardo Rodríguez fue nombrado presidente interino, la presidencia quedó

en poder no de un general revolucionario sino en las de un hombre de empresa con una cuantiosa fortuna personal amasada en un corto plazo por medio de actividades industriales y comerciales. Pese a ello la dirección de la economía iba a estar en manos del Estado hasta los años cuarenta (en competencia con la empresa extranjera) y esta incipiente burguesía nacional permanecería supeditada a las decisiones de la élite gubernamental.[342]

Hasta 1929 hubo —al menos formalmente— un sistema multipartidista, pero los partidos carecieron de autonomía. Desde un principio quedó claramente establecido que los nuevos dirigentes no aceptarían que el proceso electoral pusiera en entredicho el predominio que habían obtenido por la fuerza de las armas; las justas electorales eran decididas más bien por el presidente y/o los caudillos locales que por los votantes. Los partidos no llegaron a adquirir el carácter de agrupaciones permanentes con una función de formulación y agregación de demandas de ciertos sectores sociales, más bien fueron instrumentos en manos de los caudillos para la promoción de sus intereses particulares: surgían y desaparecían al vaivén de las fortunas personales.[343] En 1929, como respuesta a una severa crisis interna en el grupo dirigente (originada por el asesinato de Obregón) el general Calles decidió formar un partido oficial que sirviera para facilitar la trasmisión pacífica del poder y para disciplinar al heterogéneo grupo dominante. La formación del Partido Nacional Revolucionario (PNR) fue un paso decisivo para lograr la subordinación de los caudillos locales.[344]

El carácter de la economía no se modificó mucho en estos 15 años. El enclave petrolero perdió cierta importancia a partir de 1922 debido al agotamiento de los depósitos explotados desde el inicio de la Revolución. La producción de minerales volvió a ocupar el primer lugar en las exportaciones. La Gran Depresión causó estragos, pero al final de este periodo la actividad minera se había recuperado. Obregón primero y Calles después, intentaron de nuevo recuperar el control del sistema de producción a través de la subordinación del enclave petrolero a las políticas gubernamentales.

Entre 1921 y 1926 los intereses norteamericanos —oficiales y privados — se opusieron con buen éxito a la formulación de una ley

reglamentaria del artículo 27 constitucional en lo referente al petróleo. Se opusieron igualmente a intercambiar sus derechos petroleros de propiedad absoluta por concesiones y no aceptaron un aumento sustantivo en los impuestos. Para sacar su política avante recurrieron tanto a la persuación como al sabotaje de la acción gubernamental, suspendiendo la extracción de combustible y, por lo tanto, el pago de impuestos; indirectamente recurrieron también a las amenazas, al insistir en que no se reconocería al gobierno de Obregón mientras no se llegara a un arreglo satisfactorio sobre el estatus de la industria petrolera y la compensación a los intereses extranjeros afectados por la reforma agraria. Las protestas diplomáticas por los diferentes proyectos de ley petrolera considerados por México, impidieron que el Congreso pasara alguno de ellos (vetados todos por las empresas). Los llamados acuerdos de Bucareli, suscritos en 1923 por los representantes personales de los presidentes mexicano y norteamericano, tras cinco meses de negociación, resolvieron temporalmente el problema. La solución no anuló definitivamente las pretensiones mexicanas, pero de hecho mantuvo inalterable la posición de los petroleros y limitó extremadamente las posibilidades de expropiar los latifundios extranjeros (que constituían una quinta parte del total) al exigir el pago pronto, adecuado y efectivo de la mayor parte de la propiedad.[345]

Calles, a pesar de las protestas, promulgó en 1925 la ley reglamentaria del petróleo, ley que ponía en entredicho el derecho de propiedad absoluta de las empresas sobre el subsuelo. Los afectados recurrieron de nuevo al sabotaje al negarse a cumplir con lo dispuesto por la ley, a la vez que el gobierno norteamericano amenazó en 1927 al mexicano con una intervención armada. La crisis se solucionó a finales de ese año con el llamado acuerdo "Calles-Morrow". En esta ocasión el embajador norteamericano Dwight Morrow logró que Calles enmendara la ley petrolera de acuerdo con los deseos de Washington —que no fueron exactamente aquellos de las empresas petroleras, ya que estas pedían la derogación completa de la ley—. La redacción de la nueva ley fue supervisada directamente por el embajador.[346] A esta decisión de Calles siguió un viraje hacia la derecha en toda la política

gubernamental. Este viraje no puede ser enteramente atribuido a la presión externa, pero una buena parte lo es. Aparte de la presión externa, el cambio hacia la derecha se explica por el hecho de que los intereses que el grupo sonorense había ido creando a lo largo de la década le llevaban a coincidir en varios puntos con los beneficiarios del Antiguo Régimen. Para 1930 la política oficial buscaba un acomodamiento con los enclaves extranjeros, así como con la hacienda y la Iglesia.[347]

Cárdenas (1934-1940). Al decidir Calles que el general Lázaro Cárdenas, un miembro relativamente secundario del grupo callista, ocupara la presidencia durante el periodo 1934-1940, lo hizo presionado, hasta cierto punto, por las muestras de insatisfacción que un grupo dentro del PNR había manifestado claramente. La Guerra Cristera así como la campaña presidencial de 1929 de José Vasconcelos, antiguo secretario de Educación Pública, había mostrado el disgusto de algunos sectores rurales y urbanos contra el régimen revolucionario. El acomodamiento con los remanentes del Antiguo Régimen al principiar la cuarta década del siglo, restaba importancia y oportunidades a los sectores intermedios del propio grupo gobernante y volvían a presentarse algunas de las rigideces del sistema anterior a 1910. Calles reaccionó aceptando en la presidencia a un militar relativamente importante pero fiel y que era a la vez un elemento identificado —como lo demostró cuando fue gobernador de Michoacán— con los sectores menos corruptos y progresistas del callismo: el general Lázaro Cárdenas.

Las bases de poder propias de Cárdenas eran escasas y débiles de ahí que se pensara que la conducción de la política, al menos en lo que correspondía a sus principios, quedaría de nuevo en manos de Calles. Éste pretendió dar a Cárdenas y al nuevo partido un programa de gobierno y para ello auspició la promulgación por el partido del "Plan sexenal". El descontento de los cuadros intermedios afloró claramente en ese momento. La insatisfacción resultó evidente cuando el proyecto fue presentado a una comisión del PNR. Se introdujeron entonces modificaciones que le confirieron un tono más radical. Finalmente, sería Calles y no Cárdenas quien se vería afectado por el flamante programa de gobierno.[348]

No hubo de pasar mucho tiempo para que se advirtiera cómo Cárdenas buscaba revigorizar la alianza entre la élite gobernante y los sectores populares. Intentaba aprovechar y estimular el descontento contra Calles para romper el modus vivendi que éste había establecido con las estructuras sobrevivientes del Porfiriato. El programa cardenista sin haber sido nunca demasiado claro sobre este punto, originalmente buscó dirigir el desarrollo mexicano hacia la construcción de un tipo de sociedad no capitalista, aunque sin optar por un socialismo basado en el modelo soviético. Los rasgos centrales de su política económica fueron: una reforma agraria capaz de acabar con la herencia colonial de la hacienda y su influencia política, nacionalización de los recursos claves para darle al Estado una posición de hegemonía dentro del sistema de producción, e iniciar un proceso de industrialización orientado principalmente a satisfacer las necesidades de la población campesina.[349]

Cuando la política reformista de Cárdenas empezó a traducirse en una movilización de los sectores obrero y campesino acarreó la oposición de Calles, pero Cárdenas pudo neutralizarlo y expulsarlo del país. La movilización se combinó entonces con un nuevo y ambicioso esfuerzo de institucionalización. Se formó una central obrera más poderosa y radical que la CROM: la Confederación de Trabajadores de México (CTM). A la CTM le siguió la primera gran central campesina, la Confederación Nacional Campesina (CNC) que, apoyada por Cárdenas, a su vez exigió un programa más radical de reforma agraria. El partido oficial se reorganizó en 1938 para acomodar a estas fuerzas. El PNR se convirtió en el Partido de la Revolución Mexicana (PRM). Su organización básica consistió en cuatro sectores en los que el régimen buscó apoyo: el obrero (CTM), el campesino (CNC), el popular (formado principalmente por la burocracia) y el militar. Este último sería absorbido poco después por el popular, quedando definitivamente subordinado al poder civil. Esta organización semicorporativa se complementó con una división geográfica.

La nueva organización se enfrentó a su prueba de fuego cuando, en las elecciones de 1940, la élite gubernamental se volvió a dividir ante el impacto de las políticas reformistas de Cárdenas; el ala

conservadora apoyó entonces al general Juan A. Almazán y se separó del partido cuando el presidente apoyó al general Manuel Ávila Camacho, un elemento menos derechista que Almazán. La crisis fue seria, pero Ávila Camacho ocupó la presidencia sin que se produjera la temida revuelta militar; fue ésta la última vez en que las divisiones internas se manifestaron de manera tan aguda.

La militancia obrera fue notable bajo Cárdenas; nunca, ni antes ni después, se permitió utilizar tan ampliamente el derecho de huelga para aumentar la participación del trabajo en la distribución del ingreso. Pero fue la aceleración de la reforma agraria la que quizá dejó una huella más espectacular en la sociedad mexicana. Cárdenas entregó a los campesinos 17.8 millones de hectáreas y puso fin al predominio de una economía agrícola basada en la hacienda. El gasto gubernamental en la construcción de obras de infraestructura y de beneficio social superó por primera vez los gastos puramente administrativos, surgiendo definitivamente un importante sector paraestatal, cuya influencia decisiva en la marcha de la economía perdura hasta el presente.[350]

En los años treinta la coyuntura internacional —crisis política y económica— llevó al gobierno norteamericano a inaugurar su política de la "Buena Vecindad" destinada a buscar la solidaridad hemisférica. Esto significó renunciar al uso en América Latina —al menos temporalmente— de los instrumentos de presión más evidentes, tales como la intervención armada.

Esta situación, más el apoyo organizado de los sectores obrero, campesino y militar, y la eliminación de la influencia callista, dio a Cárdenas la oportunidad de volver a insistir en la modificación de los enclaves económicos. De nuevo fue la industria petrolera —en vías de recuperación— el blanco del ataque, pero ahora a través de un estímulo a las demandas obreras y no del cambio de legislación. La resistencia de los petroleros a los nuevos términos de las condiciones de trabajo, apoyadas y alentadas por el Estado, llevó a Cárdenas a intentar una solución definitiva. El 18 de marzo de 1938, ante la sorpresa internacional, expropió esta industria.

Los intereses afectados buscaron de inmediato el apoyo de Washington para obtener la devolución de sus propiedades y se

negaron a reconocer la validez del acto expropiatorio. Se opusieron a cualquier tipo de negociaciones para llegar a un acuerdo con México, alegando que éste no tenía la capacidad para indemnizarles adecuadamente y que no se trataba de una nacionalización sino una confiscación. El Departamento de Estado norteamericano recibió con gran simpatía las peticiones de protección solicitadas por los petroleros y por aquellos afectados por la reanudación de las expropiaciones agrarias. A pesar de las objeciones del embajador norteamericano en México, Josephus Daniels, el Departamento de Estado decidió cooperar con los intereses afectados presionando económicamente al régimen cardenista. El secretario de Estado logró que el Departamento del Tesoro suspendiera las compras de plata mexicana, impidió que las dependencias gubernamentales adquirieran combustible mexicano y entorpeció sistemáticamente los esfuerzos de México por colocar su combustible en los Estados Unidos, Europa o Sudamérica. Se pusieron además todo tipo de obstáculos a las empresas independientes que se dedicaron a comercializar el combustible mexicano en Europa. Las empresas petroleras, por su parte, también ejercieron presión sobre algunos gobiernos extranjeros para que no importaran el petróleo mexicano y sobre empresas privadas para que no se proporcionara material a la industria recién nacionalizada ni se le facilitaran buques-tanque para la transportación de petróleo. En una palabra se emplearon, tanto por parte de Washington como de las empresas, todas las formas posibles de presión económica que sabotearan el buen éxito de la acción expropiatoria. En el Departamento de Estado se decidió no llevar esta presión más allá de cierto límite, pues no se deseaba que la crisis económica pusiera en entredicho la estabilidad misma del gobierno de Cárdenas. La posibilidad de que un gobierno derechista y profascista le sustituyera, así como de poner en peligro la política de la Buena Vecindad, establecieron límites. El presidente Roosevelt advirtió a las empresas petroleras que deberían abstenerse de fomentar una revuelta en contra de Cárdenas, por lo que el levantamiento del general Saturnino Cedillo en 1938 no contó con las simpatías de Washington.[351]

El resultado de las presiones empleadas fue distinto del pasado: no se

logró la devolución de las propiedades aunque sí una compensación más que adecuada. Las sanciones económicas provocaron una crisis de magnitud considerable que le impidió a Cárdenas forzar a la industria minera para que aceptará una legislación más ventajosa para México: una posible acción concertada del grupo petrolero y minero hubiera sido más de lo que el sistema económico y político hubiera podido resistir.[352] La crisis económica de 1938 y 1939 agudizó la oposición de los enemigos de la política cardenista y produjo una ola de inquietud que llevó al presidente a designar como su sucesor a un elemento conservador moderado —Ávila Camacho— capaz de neutralizar al general Juan A. Almazán candidato de la extrema derecha (oficial y no oficial) y no al general Francisco J. Mújica, comprometido con la preservación y continuación del programa cardenista. Al finalizar el periodo, la IED llegó a su punto más bajo: de 1 944 millones de dólares en 1911 pasó a 449 millones en 1940. La dependencia externa en este punto —sin desaparecer— se había modificado sustancialmente si se la compara con el periodo inicial. El mercado externo para México continuaba siendo Estados Unidos y políticamente su influencia en América Latina era tan poderosa como en el pasado, pero el sistema de producción interno estaba en buena medida en manos nacionales y esto permitía una mayor libertad de acción tanto política como económica. La contrapartida a esto fue la liquidación del programa cardenista.

La revolución institucionalizada (de 1941 en adelante). Dos son los rasgos más importantes de este periodo desde el punto de vista del cambio político. Por una parte, en sus grandes lineamientos el proceso de institucionalización de la participación de los actores tocó a su fin. A partir de 1940 las modificaciones sustanciales al marco institucional han sido relativamente pocas. Pasada la crisis provocada por la sucesión presidencial en 1940, el ejército de inmediato dejó de tener una representación sectorial dentro del partido. Esta eliminación del sector militar de alguna manera reflejó la disminución de su poder político. Desde entonces la preeminencia del sector civil dentro de la élite revolucionaria fue un hecho. Sin embargo, a nivel local, la participación política de los militares continuó siendo importante. Los jefes de las zonas militares prosiguieron como un elemento en el

cuadro político, y los gobernadores compartieron con ellos el poder. Pero a diferencia del pasado, esta situación no le restó poder al centro ya que los jefes de las zonas militares sirvieron al presidente como un control de los gobernadores y de otras fuerzas locales.

Una segunda modificación sustantiva al marco institucional tuvo lugar en 1946, cuando el PRM se transformó en el Partido Revolucionario Institucional (PRI). Antes, en 1943, se creó la Confederación Nacional de Organizaciones Populares (CNOP), para agrupar a los sectores medios dentro del partido. Fue evidente desde entonces que la influencia de los sectores obrero y campesino tendía a debilitarse en beneficio de las agrupaciones y valores de la clase media dentro del partido y del sistema político en general.[353] La acción de la élite política tendió a beneficiarlos a ellos y a la alta burguesía en detrimento de los grupos obrero y campesino.[354] En 1946, al crearse el PRI se abandonó como meta del partido la construcción de una democracia de los trabajadores. A partir de entonces el énfasis se puso en el consenso y en la cooperación de las clases en favor de un acelerado desarrollo económico dentro del marco de una estructura capitalista. Dentro del partido, el poder se centralizó aún más; a la vez, la dependencia del partido en relación con el gobierno aumentó.[355] El partido fue, en definitiva, más un instrumento de apoyo y control del gobierno que un agregador y articulador de las demandas de sus miembros.[356]

Al concluir el periodo cardenista, la consolidación del régimen autoritario fue un hecho y la élite política logró evitar el surgimiento de una oposición efectiva. Una parte de los elementos disidentes fue conttrolada mediante la aceptación de pequeños partidos de oposición a los cuales se les permitió una participación simbólica dentro del proceso electoral. A cambio de su cooperación pudieron tener un reducido número de representantes en la Cámara de Diputados, situación que sirvió para legitimar aún más al sistema, sin poner en peligro el monopolio del poder del PRI.[357] Cuando la oposición no pudo ser cooptada, directamente o a través de los partidos minoritarios, se empleó la represión, y siempre de manera efectiva.[358] Las divisiones internas de la élite no desaparecieron, pero nunca volvieron a adquirir las características tan graves del pasado.

Los movimientos encabezados por elementos que vieron frustradas sus ambiciones presidenciales, como fue el caso de Ezequiel Padilla en 1946 y el general Henríquez Guzmán en 1952, fueron neutralizados con relativa facilidad.

De tiempo en tiempo han ocurrido movimientos huelguísticos que han culminado en enfrentamientos violentos con el poder estatal, pero la oposición más espectacular que tuvo que enfrentar el grupo dominante ocurrió en el verano de 1968. Pero ese movimiento, aunque se prolongó por varios meses, nunca logró superar su carácter estudiantil. Contó únicamente con el apoyo activo de algunos sectores de la clase media, pero se vio impedido de llegar a capas más amplias de la población. Fue por ello que no llegó a poner en entredicho la capacidad de la élite para mantenerse en el poder, aunque los efectos negativos sobre la legitimidad de ese poder aún perduran.

Si bien el marco de participación política institucional ha variado poco desde los años cuarenta, conviene señalar el hecho de que el grupo empresarial, organizado fuera del partido en varias cámaras industriales y comerciales, ha logrado aumentar considerablemente su poder político. El impresionante ritmo de desarrollo económico que el país ha experimentado desde la Segunda Guerra Mundial ha sido capitalizado por este sector. Y si bien la capacidad de los grupos empresariales para negociar con el gobierno era mínima antes de 1940,[359] ahora ya no lo es. Al principiar la década de los sesenta fue posible, por ejemplo, que ciertos grupos empresariales desistieran de la línea política del presidente y le obligaran incluso a dar marcha atrás.[360] La capacidad de veto de este grupo en la actualidad es muy grande.

El alto grado de estabilidad del sistema político mexicano desde el fin de la época cardenista, ha permitido a sus dirigentes concentrar sus esfuerzos en la transformación económica del país. El cambio más notable de la sociedad mexicana a partir de la Segunda Guerra Mundial ha sido el desarrollo económico sostenido —el PNB ha aumentado a una tasa media de más de 6% anual desde 1940— en un ambiente de gran estabilidad política. Este desarrollo se llevó a cabo en el marco de una economía mixta en la que el Estado ha construido las grandes obras de infraestructura, controla la producción de ramas

básicas como el petróleo, los ferrocarriles o la energía eléctrica y tiene una ingerencia limitada en la producción manufacturera en aquellos campos donde la empresa privada no pudo o no quiso intervenir; esta inversión pública ha representado entre el 35 y 40% del total. La sustitución de importaciones ha sido el motor del considerable desarrollo industrial en el sector privado. El sector agropecuario continúa sosteniendo el renglón exportador pero ha pasado del 23 al 17% del producto total, mientras la industria —basada en la demanda interna— ha elevado su participación del 18 al 25%. El alto grado de control que el régimen ha mantenido desde 1940 sobre las demandas de las principales organizaciones obreras y campesinas —que se encuentran dentro del partido oficial pero que agrupan únicamente una fracción de la fuerza de trabajo total— ha permitido una política impositiva que favorece decisivamente la acumulación del capital. La participación de los sueldos y salarios en la composición del ingreso nacional ha venido disminuyendo a partir de los años cincuenta y en la actualidad México parece tener una de las distribuciones del ingreso más inequitativas en América Latina.[361] La subordinación política de los sectores populares organizados, la cooptación por el partido oficial de elementos potencialmente opositores al sistema, el uso ocasional de la represión, y la ausencia de movilización, han logrado que este proceso se desarrolle sin que se consolide una oposición efectiva y sin que afloren, más que ocasionalmente, conflictos políticos serios. Es en esta etapa del proceso de desarrollo mexicano donde aparece definitivamente, como una de las fuerzas más dinámicas e importantes del sistema, la burguesía nacional moderna —cuyos orígenes se remontan al periodo porfirista— y que tiene el control de las principales actividades industriales, comerciales y bancarias. La política económica de los regímenes posteriores a Cárdenas ha tenido como objeto principal apoyar a este sector sobre el resto del conjunto social, construyéndole las obras de infraestructura necesarias, manteniendo la tranquilidad política, permitiéndole una rápida acumulación de capital, etcétera.

La inversión extranjera directa tradicional continuó perdiendo terreno después de 1940, a pesar de ciertos titubeos al respecto durante la presidencia de Miguel Alemán (1946-1952). Por otra parte,

la importancia relativa del principal enclave aún en manos extranjeras —la minería— decreció, en parte por el mayor dinamismo de la industria y en parte por el debilitamiento de la demanda mundial. Este deterioro, aunado a una serie de incentivos fiscales, ha terminado por colocar una buena parte de la actividad minera en manos de empresas nacionales. Por otra parte, el control de las tarifas y otras medidas llevó a las empresas eléctricas extranjeras a aceptar una oferta gubernamental en 1961 para adquirir sus intereses en esa rama industrial.[362]

Si bien la inversión tradicional no volvió a recuperar su importancia, el gobierno mexicano —aún durante el régimen cardenista— asentó claramente que no tenía ningún inconveniente en que los inversionistas extranjeros vinieran a participar en ciertos sectores que el Estado consideraba convenientes. Esto significó sobre todo en la industria manufacturera. Este capital no sólo contribuiría a aumentar el monto de la inversión sin necesidad de reducir el consumo de manera proporcional, sino que también aportaría la tecnología que no estábamos en capacidad de producir localmente. Al mismo tiempo, los pronunciamientos oficiales al respecto insistieron en que el papel de este nuevo tipo de inversión sería sólo de complemento a los esfuerzos internos y no el eje del proceso de desarrollo como había sido el caso durante el Porfiriato.

Entre 1940 y 1950 el monto de la inversión extranjera directa total aumentó en proporción modesta en relación con el ritmo de la economía mexicana en general, pasando de 449 millones de dólares a 556 millones. La producción de bienes de consumo para el mercado interno se origina principalmente con base en capital e iniciativas locales. Pero en los años cincuenta el panorama cambió, incrementándose con gran rapidez la inversión extranjera directa —principalmente norteamericana— vía empresas transnacionales que venían a producir para los mercados locales, modestos pero en expansión, saltando así las barreras arancelarias y utilizando en beneficio propio el clima proteccionista. Entre 1950 y 1960 (esta inversión casi se duplicó, pasando de 566 a 1 081 millones de dólares; de 1960 a 1968, se volvió a duplicar; en este último año su monto fue de 2 300 millones de dólares. Sus principales características han sido

el predominio entre los inversionistas extranjeros de los intereses norteamericanos, la concentración de esta inversión en las actividades más dinámicas y su liga con las grandes corporaciones. Todo ello le confiere una importancia mayor de la que las cifras globales permiten inferir cuando se señala que la IED representa únicamente el 5% de la inversión nacional total (15% si se toman en cuenta los créditos).[363]

El predominio del capital norteamericano en la inversión directa se ha ido acentuando. En 1940 el capital americano representó 61.2% del total, cifra que para 1950 fue de 68.9% y en 1960 de 83.2%; desde entonces se ha mantenido esta proporción. Por lo que se refiere a la concentración de la inversión directa en ciertos sectores clave las cifras son reveladoras. En 1968 el 74.2% de la inversión privada extranjera en México se encontraba en la industria manufacturera, 14.8% en el comercio y 6.0% en la minería.[364] Dentro de la industria manufacturera las ramas que tuvieron un crecimiento más rápido en las dos décadas pasadas fueron las de productos químicos, acero, automotriz y maquinaria, y la inversión extranjera parece estarse concentrando en estos sectores. De las 877 empresas que en la encuesta de Flavia Derossi (1968) aparecían controladas total o parcialmente por capital extranjero, 29% se localizaba en la industria química, 12% en la metalúrgica, 11% en la eléctrica, 9% en la producción de maquinaria y 7% en la alimenticia.[365] Usando cifras del Censo Industrial de 1965, Ricardo Cinta llega a conclusiones similares: considerando únicamente a aquellos establecimientos industriales con una producción bruta total superior a los 20 millones de pesos (que representan el 64.28% de la producción industrial bruta total de 1965), que son 1 117 y están controlados por 938 empresas, se encuentra que, si se toman únicamente las 50 empresas más grandes, el 48% de su producción bruta corresponde a empresas bajo control extranjero, 30% a empresas privadas nacionales y 22% a estatales. Si se toma el total de las 938 empresas, entonces la participación extranjera es menor: 26.70%. Examinando la composición de las 116 mayores empresas productoras de bienes de capital, Cinta encuentra que 61 de ellas (53%) están bajo control extranjero y si se toman únicamente las 27 más importantes, entonces son 16 (59%) las que están bajo control extranjero; siete son

empresas privadas nacionales y cuatro estatales. Por lo que se refiere a las empresas productoras de bienes intermedios básicos, 130 de las 311 (41.8%) están dominadas por capital foráneo, aunque si se consideran solamente las 88 más importantes únicamente 11.9% son extranjeras. La proporción de participación extranjera continúa disminuyendo al examinarse aquellas empresas productoras de bienes intermedios no básicos y de consumo, en donde la participación es de sólo 9.2 y 13.1%, resectivamente. Estas cifras nos confirman que el capital extranjero está concentrado en las ramas industriales más importantes —las de bienes de capital— y controla las empresas más importantes dentro de estas ramas.[366]

Este predominio adquiere una mayor significación si se considera que muchas de estas empresas son parte de un complejo mucho más importante, pues son empresas multinacionales. De acuerdo con datos de la Universidad de Harvard,[367] las 187 corporaciones multinacionales norteamericanas más importantes controlan 70% de la inversión directa de ese país en el extranjero en el ramo de manufacturas; desde principios del siglo y hasta 1967, 179 de las 187 se habían establecido en México. Debido a fusiones y ventas, a finales de 1967 operaban únicamente 162 de las 179. Estas 162 corporaciones contaban con 412 subsidiarias, de las cuales se sabía que 225 operaban en el sector manufacturero (incluyendo ensamble), 31 en actividades comerciales, 14 en industrias extractivas; el sector correspondiente a las 112 restantes no estaba identificado.

Lo estratégico de la nueva inversión extranjera contrasta con los lineamientos oficiales que insisten en que ésta debe tener un papel secundario en la economía nacional. La situación de esta inversión no está determinada por la fragmentaria legislación sobre inversiones extranjeras sino por decisiones *ad hoc*. De las varias disposiciones vigentes se desprende que los llamados sectores básicos de la economía —petróleo, petroquímica básica, energía eléctrica, comunicaciones y ferrocarriles— están reservados al Estado; la actividad agrícola así como el sector financiero y algunas otras actividades industriales y comerciales de menor importancía relativa son de competencia exclusiva de los nacionales. En otros sectores de la industria manufacturera así como en la minería, se exige que la

participación mayoritaria sea nacional cuando operen en campos muy relacionados con las atividades básicas (las últimas adiciones en esta lista incluyeron a las industrias del acero, cemento, vidrio y aluminio). Finalmente, si el capital extranjero no acepta la participación nacional en el resto de los sectores, no puede acogerse a los privilegios fiscales contenidos en la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias.[368] Empero esta legislación sólo representa una parte de las políticas generales; hay otros puntos importantes no establecidos en ningún código formal, pero expresados en informes y discursos como son, el que la inversión extranjera sólo debe ser complementaria y no desplazar u obstaculizar el papel rector de la inversión nacional (oficial y privada); que debe aportar la tecnología moderna que el país necesita pero no puede crear; debe preferentemente asociarse con el capital nacional; finalmente —y esto tiene cada vez más importancia— debe contribuir con sus exportaciones a disminuir la presión sobre la balanza de pagos que ocasionan tanto nuestro déficit en balanza comercial como el que proviene de sus remesas de divisas al exterior por concepto de utilidades y regalías.[369]

Hasta el momento no existen elementos que lleven a pensar que la inversión extranjera directa tiene la importancia secundaria que los voceros oficiales afirman; por el contrario, todo indica que su importancia se acentuará en el futuro cercano y sobre todo debido a la presencia de las corporaciones transnacionales. Por ejemplo, de las industrias establecidas en el bienio 1965-1966 únicamente 9% fueron empresas extranjeras cien por ciento, pero el capital extranjero era dominante en un 12% adicional y en el 45% de los casos restantes estaba asociado minoritariamente con el nacional; así, el capital extranjero tuvo participación en 66% de las nuevas empresas.[370] Por lo que hace al incremento de las exportaciones, los resultados no han sido alentadores; en la encuesta llevada a cabo por Simon Rottenberg, de las 124 empresas norteamericanas operando en México en 1969, el 58% vendía toda su producción dentro del país y sólo 9% exportaba el 20% o más de su producción[371] Posiblemente esta situación cambie en el futuro, y debido a las presiones gubernamentales empiecen a exportar más principalmente a mercados latinoamericanos.[372] En lo que se refiere a la formación de empresas mixtas, y de acuerdo con

cifras extraoficiales no publicadas, de las 1 540 empresas extranjeras de todo tipo que operaban en México en 1967 únicamente 578 tenían participación nacional. Parece ser que pese a presiones en contra, la empresa transnacional prefiere mantener el control absoluto de sus operaciones, aunque la participación de empresarios locales pudiera servirle para manejar mejor sus relaciones con el Estado.[373]

Los estudios sobre las relaciones entre las nuevas inversiones extranjeras y el Estado son pocos, no hay aún archivos para examinarlas como a los antiguos enclaves y la información secundaria es escasa porque, como señala Miguel Wionczek, en la actualidad los círculos oficiales no consideran deseable el estudio objetivo de este fenómeno.[374] Esto se explica por los posibles efectos negativos de estos estudios sobre la legitimidad del sistema, una de cuyas bases es el nacionalismo. La poca información con que se cuenta parece sugerir que desde el fin de la disputa petrolera no se ha vuelto a presentar una diferencia de importancia similar entre el Estado y los inversionistas extranjeros; las mexicanizaciones de industrias como la eléctrica y la azufrera se hicieron con el pleno consentimiento de los interesados, que en buena parte trasladaron el importe de la venta a sectores más productivos de la industria mexicana.[375] Es posible que las políticas que en los sesenta obligaron a la industria automotriz a consumir mayores insumos mexicanos hayan requerido una mayor presión, pero las fricciones —si las hubo— no llegaron a reflejarse en los medios de información y México no perdió la fama de ser uno de los países no industrializados más atractivos para la inversión extranjera directa.[376] Algunas diferencias ocurrieron durante el periodo de Díaz Ordaz, porque existieron ciertos intentos de mexicanización en favor de grupos empresariales cercanos al presidente.[377] Las recientes declaraciones del presidente Echeverría reiterando ante empresarios extranjeros la ausencia de una política de nacionalización así como la libre convertibilidad y la estabilidad monetaria, se han visto correspondidas por varias declaraciones de confianza por parte de importantes financieros internacionales como Henry Ford y David Rockefeller.[378]

Ante este clima de confianza mutua que ha creado un medio ambiente propicio y muy predecible para los grupos extranjeros, es

posible suponer que en buena medida éstos se comportan menos como grupos de presión y más como grupos de interés, sin perder su capacidad de presión. Sus problemas y demandas parecen ser sobre todo de tipo administrativo, tales como permisos de importación, problemas impositivos o permisos migratorios para el personal técnico, etc. La corrupción, al dificultar los trámites administrativos, es fuente secundaria de malestar. Estas demandas parecen hacerse en gran medida de manera individual y no en grupo. La embajada norteamericana ya no parece desempeñar el papel de activa representante de los intereses de los consorcios de sus conciudadanos ante el gobierno mexicano, pero algunas observaciones de personas conectadas con estas actividades muestran que aún se recurre a los representantes diplomáticos para presentar ciertas demandas. Posiblemente esta situación sea más propia de las pequeñas empresas que de las grandes, ya que éstas parecen tender a establecer relaciones directas con las altas esferas administrativas y resolver informalmente sus problemas.

De acuerdo con las opiniones de los propios círculos de negocios extranjeros, en el futuro cercano no se percibe ningún indicio de cambio en su situación. Si algo les preocupa no parecen ser las políticas gubernamentales sobre inversión extranjera, sino posibles problemas ante la persistente marginalidad de amplios sectores urbanos y rurales. Les inquieta también el crecimiento del déficit comercial de la balanza de pagos, que en 1970 llegó a 1 088 millones de dólares y que de continuar podría no cubrirse con los ingresos por turismo que fueron de sólo 709 millones de dólares.[379] Por otra parte, la delicada situación de la balanza de pagos limita las posibilidades de poner en práctica políticas restrictivas al capital extranjero que puedan traducirse en una salida de capitales —nacionales y extranjeros— e impedir el ingreso de otros nuevos y afectar el crédito internacional de México.

Conclusiones

La experiencia mexicana reciente con la IED resulta particularmente ilustrativa cuando se analizan las posibilidades que tiene un país

periférico de modificar una relación de dependencia. La Revolución de 1910 permitió que el sistema político y económico de México entrara en un proceso de modernización; éste se dio dentro de un marco autoritario o de pluralismo limitado y llevó a una rápida institucionalización de las fuerzas recién movilizadas y a una notable concentración del poder. Cuando este proceso llegó a su culminación —al final de la época cardenista— las bases de poder del nuevo régimen eran sin duda mucho mayores y más sólidas de las que tuvo el Porfiriato o cualquier otro régimen anterior. Esta situación, aunada a coyunturas internacionales favorables, permitió que la gran autonomía de que gozaba la inversión extranjera fuera limitada severamente por el régimen revolucionario en beneficio de las metas económicas elaboradas por la nueva élite gobernante.

La transformación del sistema político permitió modificar la relación de dependencia pero sin llegar a eliminarla, pues para ello hubiera sido necesario salir de la esfera de influencia norteamericana y quizá del propio sistema económico internacional dominado por las grandes economías de mercado. En 1928 el grupo gobernante consideró que sus relaciones con el exterior no podían modificarse más y se aprestó a aceptar un sistema de dominación económica sólo ligeramente diferente del que prevaleció bajo el Antiguo Régimen, sistema que, pese a todo, era aceptable a los intereses foráneos tradicionales. La reanudación del proceso de movilización e institucionalización política bajo Cárdenas permitió reabrir la controversia y lograr finalmente la solución planteada desde 1917 a través de la expropiación petrolera, pero aun entonces no se eliminaron todos los enclaves como se hubiera deseado, ni se pensó cerrar la puerta a la nueva inversión extranjera. Para 1938 fue evidente que los cambios en la relación de dependencia habían llegado al límite de lo aceptable para Norteamérica, así como para una parte de la propia élite gobernante. Se inauguró entonces una política cautelosa que resultó más consecuente con los intereses oficiales y privados de la potencia hegemónica y con los de los poderosos grupos conservadores nacionales dentro y fuera del partido oficial.

A partir de 1940 el grupo gobernante decidió dejar el proceso de

desarrollo fundamentalmente en manos del sector privado y limitar al mínimo la entrada del capital externo que viniera a colaborar en este proceso, basado en la sustitución de importaciones. El nuevo tipo de capital externo permitió entonces un aumento de la inversión sin tener que comprimir el consumo interno en igual proporción. Pero no pasó mucho tiempo antes de que empezara a configurarse una situación en la que la iniciativa en el campo industrial estaba cada vez menos en manos del sector privado nacional y más en las del extranjero, sobre todo ahora que la presión por expandir las exportaciones de manufacturas aumenta.

Los recursos tecnológicos y financieros permitieron a las empresas transnacionales —el elemento más dinámico de la IED— ir ocupando una posición preeminente en los sectores de punta. Las tendencias naturales del sistema económico interno e internacional hacen más difícil una congruencia entre las situaciones de hecho en el caso de la inversión extranjera directa y los lineamientos nacionalistas de la política económica que los gobiernos poscardenistas pretenden estar siguiendo. A estas alturas, hay elementos para poner en duda la tesis oficial en el sentido de que la inversión extranjera sea un simple complemento a un proceso de industrialización controlado por intereses nacionales,[380] aunque tampoco puede argumentarse que el motor de la economía haya vuelto a ser —como en el pasado— el capital externo. La verdad parece encontrarse en algún punto intermedio. Sin embargo, el dinamismo mostrado por las empresas transnacionales en la última década en todo el mundo capitalista, así como la creciente brecha tecnológica entre las economías centrales y las periféricas, hace pensar que la importancia de estas corporaciones en México —y en todas las economías de mercado— va a ir en aumento. Dado el modelo de desarrollo elegido por los dirigentes mexicanos, lo más que se puede esperar de ellos es una política más clara en relación con las actividades de las empresas transnacionales para adecuarlas a los planes de desarrollo nacional, y aun esto no es fácil ni probable

La presencia actual de las grandes corporaciones extranjeras en el proceso de industrialización mexicano lleva a concluir que, aparentemente, las tendencias naturales dentro del sistema

económico internacional tienden a anular las modificaciones introducidas en las relaciones de dependencia obtenidas como resultado de procesos de cambio político en los sistemas periféricos. De 1940 a la fecha se ha ido tejiendo, en el caso de México, una nueva red de relaciones entre las fuerzas del mercado mundial, las empresas transnacionales, las instituciones financieras internacionales, ciertos grupos empresariales nacionales y el Estado, que por una parte ha facilitado el notable desarrollo de la economía mexicana pero, por otra, ha vuelto a introducir al capital externo en los sectores más dinámicos de la economía. Lo único que perdura del proceso de desarrollo político iniciado con la Revolución es un sistema de partido único que puede garantizar, mucho mejor que el Antiguo Régimen, que el orden social en que se da este desarrollo económico sea relativamente estable, predecible y controlable. En este sentido podría decirse que lejos de atenuar la dependencia externa, la modernización política y económica posterior a 1910 ha terminado por afirmarla.

Inversión americana directa en México y su importancia en el total

Año	Millones de dólares	%
1897	200	-
1910	745	-
1920	535	-
1925	735	-
1929	672	-
1935	652	-
1940	276	61.2
1941	278	61.3
1942	305	63.9
1943	320	65.1
1944	344	66.5

1945	391	68.7
1946	424	75.4
1947	468	75.8
1948	428	70.2
1949	376	72.5
1950	390	68.9
1951	469	69.4
1952	551	75.5
1953	577	73.1
1954	588	70.5
1955	738	77.4
1956	856	78.4
1957	907	77.8
1958	885	75.6
1959	922	74.0
1960	900	83.2
1961	861	84.6
1962	1001	84.6
1963	1115	84.5
1964	1296	84.6
1965	1457	83.4
1966	1620	83.5
1967	1675	79.7
1968	1720	74.7
1969	2000	77.6

Fuentes: Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917 1942)*, México, El Colegio de Mexico, 1968, p. 25; Raúl Garduño García, "Ensayo sobre el

crecimiento económico y la inversión extranjera. El caso de Mexico: 1950-1964", tesis de licenciatura, UNAM, 1966, cuadro IV.16; Banco Nacional de México, *Review of the Situation of the Mexican Economy*, vol. XLII, núm. 495, febrero de 1967; para los años 1965 a 1968 se emplearon fuentes no publicadas; la cifra de 1970 fue citada por *The New York Times*, 21 de febrero de 1971. Según datos aparecidos en el periódico *El Día*, 11 de octubre de 1970, los 2 000 millones de dólares invertidos por los norteamericanos equivalían al 92% de la inversión extranjera directa en 1970.

---

292 El estudio de la dependencia surgió de una insatisfacción tanto con los enfoques tradicionales del imperialismo —por insuficientes— como con las teorías desarrollistas de la CEPAL. La visión optimista de un desarrollo basado en la sustitución de importaciones había dado paso a un claro pesimismo ante el estancamiento de esta estrategia. No se niegan algunos aciertos teóricos de la CEPAL, como por ejemplo, su insistencia en lo irreal de los supuestos de la teoría neoclásica del comercio internacional, en la que no había lugar para el concepto de deterioro de los términos de intercambio o distribución desigual de los beneficios obtenidos por la explotación de las ventajas comparativas en el intercambio entre países industrializados y países productores de materias primas. Sin embargo, se puso en duda uno de los postulados centrales de la CEPAL: el de que a través de ciertas reformas internas que aumentaran el ahorro y la inversión, la formación de una zona latinoamericana de libre comercio, más un cambio de actitud de los países industrializados en sus políticas arancelarias y de ayuda a los menos desarrollados, era posible que Latinoamérica entrara en una etapa similar a la que W. W. Rostow llamó de desarrollo sostenido.

El enfoque de la dependencia, por su parte pretende ahondar en la teoría del subdesarrollo partiendo de la idea de que las economías de la periferia no se explican simplemente como una etapa anterior a un proceso de desarrollo de una economía industrial, similar a las centrales. Se trata de ver al atraso como un producto de la industrialización de los actuales países desarrollados. Existe una relación funcional entre los subsistemas periféricos y los centrales, relación que impide a los primeros evolucionar en el sentido previsto por CEPAL o Rostow. El subdesarrollo de una parte del globo es producto del desarrollo de la otra y no una desviación de un patrón ideal de comportamiento. De continuar operando las fuerzas económicas actuales el subdesarrollo no podrá ser superado más que en muy contados casos. Si esto fuera cierto, la tarea de los teóricos de la dependencia no sería otra que profundizar en la estructura y leyes de este sistema de relaciones económicas.

Para un examen sucinto de los principales postulados de la teoría de la CEPAL formulada en la década de 1950, véase Raúl Prebisch, *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1963. Una exposición más breve se encuentra en Albert O. Hirschman, "Ideologies of

Economic Development in Latin America", Hirschman (ed.), *Latin American Issues. Essays and Comments*, Nueva York, The Twentieth Century Fund, 1961, pp. 3-42. Véase también a Osvaldo Sunkel, "Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina", *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII (2), núm. 150, abril-junio 1971, pp. 573-577; y Theotonio dos Santos "La crisis de la teoría del desarrollo y las relaciones de dependencia en América Latina", en Helio Jaguaribe *et al.*, *La dependencia político-económica de América Latina*, México, Siglo XXI, 1969, p. 180.

293 Sunkel, "Capitalismo transnacional...", *op. cit.*, p. 576.

294 Este modelo de desarrollo está basado en la obra de Tulio Halperin Donghi, *Historia contemporánea de América Latina*, Madrid, Alianza Editorial, 1970, pp. 207-279.

295 *Idem.*; Cardoso y Faletto, *op. cit.* Véase el análisis de la élite económica de San Luis Potosí hecha por James D. Cockroft, *Intellectual Precursors of the Mexican Revolution, 1900-1913*, Austin, University of Texas, Press, 1968.

296 *Ibid.*

297 Celso Furtado, "Dependencia externa y teoría económica", *El Trimestre Económico*, vol. XXXVIII (2), núm. 150, abril-junio, 1971, pp. 335-349. La literatura sobre la industrialización a base de sustitución de importaciones en América Latina es muy amplia; al efecto pueden consultarse, entre otras, las de William P. Glade, *The Latin American Economies. A Study of their Institutional Evolution*, Nueva York, American Book Co., 1969, así como la del propio Furtado, *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la Revolución cubana*, México, Siglo XXI, 1970.

298 Cifras citadas por Miguel S. Wionczek, "El endeudamiento público externo y los cambios sectoriales en la inversión privada extranjera en América Latina", en Jaguaribe *et. al., op. cit.*, pp. 144 ss.

299 Durante la primera fase de la etapa actual de sustitución de importaciones el capital nacional desempeñó un papel importante. Estas primeras industrias requirieron una tecnología relativamente sencilla, pero a medida que el proceso fue exigiendo una tecnología más complicada, la participación del empresario nacional fue disminuyendo. En la actualidad, afirma Albert O. Hirschman, el capital industrial nacional en America Latina tiende a permanecer en las ramas menos dinámicas y de crecimiento vegetativo, mientras que el extranjero lo está en las más dinámicas. Es posible que aún algunos de los sectores de baja tecnología desarrollados inicialmente por los empresarios locales, como la industria alimenticia, terminen por ser absorbidos también por las corporaciones transnacionales. Ante estos desarrollos, se ha planteado una tesis según la cual los empresarios latinoamericanos tienden, en su conjunto, a perder su carácter nacional para convertirse en asociados menores de la empresa transnacional, es decir a retornar al papel que la élite económica del siglo XIX tuvo frente al enclave extranjero. El gran desarrollo tecnológico de las economías centrales les ha ido marginando cada vez más. En opinión de algunos observadores, el nacionalismo

económico en los países subdesarrollados —y quizá en Europa occidental— ya perdió la batalla y es sólo cosa de tiempo para que la empresa transnacional controle los sectores fundamentales de todas las economías de mercado. Para profundizar en este problema véase Albert O. Hirschman, "How to Invest in Latin America and Why", *Essays in International Finance*, núm. 76, noviembre de 1969, pp. 3-9; *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 10, octubre de 1970, p. 837; Cardoso y Faletto, *op. cit.*, pp. 140-146; Helio Jaguaribe, "Dependencia y autonomía en América Latina", en Jaguaribe *et. al., op. cit.*, pp. 13-16; Theotonio dos Santos, "Gran empresa y capital extranjero", en *El nuevo carácter de la dependencia*, Cuadernos del CESO 10, Santiago de Chile, 1968; y The Economist Intelligence Unit, "The Growth and Spread of Multinational Companies", *QER Special*, núm. 5, octubre de 1969.

300 Un excelente análisis crítico de las diferentes definiciones del concepto de *desarrollo* o *modernización política* se encuentra en Mario Machado, "A Methodological Critique of the Literature on Political Development", manuscrito. En este aspecto es también útil el trabajo de Samuel P. Huntington, "The Change to Change: Modernization, Development and Politics", *Comparative Politics*, vol. 3, núm. 3, abril, 1971, pp. 283-322. Consúltese también el artículo de David Apter y S. S. Mushi, "Development Studies. Political Science", *International Social Science Journal*, vol. XXIV, núm. 1, 1972, pp. 44-68.

301 El proceso de modernización económica se caracteriza por: *a)* una diversificación de la actividad económica que lleva a que un sistema basado en un conjunto de actividades relativamente pequeño y poco complejo de paso a otro en el que estas ocupaciones crecen en número y complejidad; *b)* un aumento en el nivel tecnológico; *c)* el paso de una economía agrícola de subsistencia a otra de mercado; y *d)* una pérdida en la importancia relativa de la actividad agrícola en favor de la actividad industrial y comercial.

302 Samuel P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, Yale University Press, 1969, pp. 12-34 y 143-147.

303 Juan J. Linz, "An Authoritarian Regime: Spain", en Erik Allardt e Yrjo Littunen (eds.), *Cleaveges, Ideologies and Party Systems. Contribution to Comparative Political Sociology*, Turku (Finlandia), Abo Tidnings oct Trycheri Aktiebolag, 1964, pp. 291-341.

304 Samuel P. Huntington y Clement H. Moore (eds.), *Authoritarian Politics in Modern Society. The Dynamics of Stablished One-Party Systems*, Nueva York, Basic Books, 1970. El modelo se presenta en la introducción, pp. 3-47.

305 Para Huntington, dentro de esta categoría quedan, por ejemplo, los partidos comunistas o el mexicano.

306 La literatura sobre grupos de presión es abundante, aquí nos apoyaremos principalmente en las obras de los siguientes autores: Harry Eckstein, *Pressure Groups Politics: The Case of the British Medical Association*, Stanford, Stanford University Press; Jean Meynaud, *Les groupes de pression*, París, Presses Universitaires de France, 1960; y David B. Truman, *The Governmental Process: Political Interests and Public Opinion*, Nueva

York, Alfred A. Knopf, 1966.

[307] El mejor examen de la situación política, social y económica del Porfiriato, se encuentra en los varios volúmenes sobre el Porfiriato publicado por Daniel Cosío Villegas en la serie de *Historia moderna de México*, publicado en México a partir de 1955, el último de los cuales apareció en 1971 y está dedicado al examen del proceso político.

[308] Howard F. Cline, *The United States and Mexico*, ed. rev, Nueva York, Alheñara, 1963, pp. 52 ss.

[309] En relación con la economía del Porfiriato, deben consultarse los dos libros de *Historia moderna de México* dedicados a este tema y publicados en 1965 por Daniel Cosío Villegas con la colaboración de varios especialistas. Para un resumen más breve, puede verse la obra de Raymond Vernon, *The Dilemma of Mexico's Development*, Cambridge, Harvard University Press, 1963, pp. 28-58.

[310] Marvin D. Bernstein, *The Mexican Mining Industry, 1890-1950: A Study of Interaction of Politics, Economics and Technology*, Albany, State University of New York, 1964, pp. 38 y 180-190; Lorenzo Meyer, *México y Estados Unidos en el conflicto petrolero (1917-1942)*, México, El Colegio de México, 1968, pp. 15-17.

[311] José Luis Ceceña, "La penetración extranjera y los grupos de poder en México (1870-1910)", *Problemas del Desarrollo*, núm. 1, octubre-diciembre 1969, pp. 63 y 73.

[312] Luis Nicolau D'Olwer, "Las inversiones extranjeras", en Daniel Cosío Villegas (ed.), *Historia moderna de México, El porfiriato. La vida económica*, t. II, México, Hermes, 1965, p. 1155.

[313] Las estimaciones sobre las inversiones directas varían mucho, en el artículo de D'Olwer citado arriba el monto fluctúa de 616 a 1 007 millones de dólares para 1911. Las discrepancias son un poco menores para los demás países, pero también las hay. Véase D'Olwer, *op. cit.*, pp. 1149-1167.

[314] Meyer, *op. cit.*, pp. 15-17; D'Olwer, *op. cit.*, pp. 1090-1105; y National Archives of Washington, "American and Foreign Capital Invested in Mexico", Informe del Departamento de Guerra, 1914, 812.503/19 e informe de ese mismo departamento al de Estado, 12 de abril de 1917, 812.63/453.

[315] Moisés González Navarro, *Estadísticas sociales del Porfiriato, 1887-1910*, México, Dirección General de Estadística, pp. 40 ss y 217-219; y Jesús Silva Herzog, *El agrarismo mexicano y la reforma agraria: exposición y crítica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1966, p. 502.

[316] John Womack, Jr., *Zapata and the Mexican Revolution*, Nueva York, Alfred A. Knopf, 1969, pp. 41-52, 391-392.

[317] Manuel Villa, "El surgimiento de los sectores sociales medios y la Revolución mexicana" (mimeo, 2º Seminario Latinoamericano para el Desarrollo, Santiago de Chile, noviembre de 1970).

[318] En relación con la ley minera de 1887 y las posteriores puede verse Guadalupe Nava Oteo, "La minería" en Daniel Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida económica*, t. I, pp. 299-310. Por lo que se refiere a la legislación

petrolera, véase Meyer, *op. cit.*, pp. 38-41.

[319] En relación con este punto, véase Desmond Young, *Member for México. A Biography of Weetman Pearson*, Londres, Cassell and Co., 1966; y Peter Calvert, *The Mexican Revolution: 1910-1914. The Diplomacy of Anglo-American Conflict*, Londres, Cambridge University Press, 1968. En relación con Doheny, son de gran interés las declaraciones que sobre su actividad en México hizo en 1920, ante una comisión del Senado norteamericano, en United States Congress, Senate Committee on Foreign Relations, "Investigation of Mexican Affairs. 66th Congress, 2nd. Session", Washington, D. C., Government Printing Office, 1920.

[320] Véase, por ejemplo, Fernando Rosenzweig, "La industria", en Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 457; y José Luis Ceceña, "La penetración extranjera y los grupos de poder en México (1870-1910)", *Problemas del Desarrollo*, año 1, núm. 1, octubre-diciembre de 1969, pp. 76-78.

[321] Cosío Villegas, *op. cit.*, p. xxvi.

[322] Francisco R. Calderón, "Los ferrocarriles", en Cosío Villegas, *op. cit.*, pp. 604-624.

[323] Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida política exterior*, 2da. parte, pp. 395-409; Young, *op. cit.*, 127-191 *passim.*

[324] Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida política exterior*, 2da. parte, pp. 409 ss.

[325] *Ibid.*, pp. 395-409.

[326] Young, *op. cit.*, p. 159.

[327] Cosío Villegas, *Historia moderna de México. El Porfiriato, vida política exterior*, 2da. parte, pp. 350-475 *passim.*

[328] Para un buen resumen sobre los efectos del desarrollo económico porfirista en la movilidad y nivel de vida de las mayorías, véase Vernon, *op. cit.*

[329] Las cifras sobre el ejército carrancista se encuentran en Jorge A. Lozoya, *El ejército mexicano (1911-1965)*, México, El Colegio de México, 1970, pp. 97 ss y 127 ss.

[330] Para un excelente estudio sobre la naturaleza de las relaciones entre los obreros organizados y el grupo carrancista, así como entre éstos y los representantes campesinos, véase Jean Meyer, "Les ouvriers dans la Revolution Mexicaine: les batillons rouges", *Annales*, vol. 25, núm.1, enero-febrero, 1970, pp. 30-55.

[331] Womack, *op. cit.*, pp. 224-270 *passim.*

[332] Vernon, *op. cit.*, pp. 78 ss; Clark W. Reynolds, *The Mexican Economy: Twentieth Century Structure and Growth*, New Haven, Yale University Press, 1970, pp. 26-31; y Leopoldo Solís, *La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas*, México, Siglo XXI, 1970, pp. 86-97.

[333] Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 62-71 y 78-82.

[334] *Ibid.*, pp. 78-105, *passim*; y Cline, *op.cit.*, pp. 135-188 *passim.*

[335] La bibliografía relacionada con la influencia norteamericana sobre los destinos de la Revolución en esta década, y sobre la relación entre esta política y la defensa de los intereses extranjeros en México es muy amplia. Algunas de la obras a

consultar, además de las de Cline y Lorenzo Meyer, son: Berta Ulloa, *La revolución intervenida. Relaciones diplomáticas entre México y Estados Unidos (1910-1914)*, México, El Colegio de México, 1971; James Fred Rippy, *The United States and Mexico*, Nueva York, F. S. Crofts and Co., 1931; Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución. Estudios y documentos*, México, Fondo de Cultura Económica 1961; y Luis G. Zorrilla, *Historia de las relaciones entre México y los Estados Unidos de América*, 2 vols. México, Porrúa,1966.

[336] Reynolds, *op. cit.*, pp. 29 ss.

[337] Lozoya, *op. cit.*, pp. 44-48.

[338] Jean Meyer, *op.cit.*; Víctor Alba, *Historia del movimiento obrero en América Latina*, México, Libreros Mexicanos Unidos, 1964, pp. 443-447.

[339] Frank Tannenbaum, *Peace by Revolution: México after 1910*, Nueva York, Columbia University Press, 1966, pp. 234 ss.

[340] Carranza repartió únicamente 132 000 hectáreas, De la Huerta y Obregón juntos poco más de un millón y Calles más de tres millones; Portes Gil, Ortiz Rubio y Abelardo Rodríguez entregaron un total de 3.4 millones de hectáreas.

[341] Timothy King, *Mexico, Industrialization and Trade Policies since 1940*, Londres, Oxford University Press, 1970, p. 9.

[342] Marco Antonio Alcázar, *Las agrupaciones patronales en México*, México, El Colegio de México, 1970, pp. 33-53.

[343] Bertha Lerner Sigal, "Partido Revolucionario Institucional", en Antonio Delhumeau (ed.), *México: realidad política de sus partidos*, México, Instituto Mexicano de Estudios Políticos, 1970, pp. 52-55.

[344] *Ibid.*, pp. 55-68.

[345] Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 106-186, *passim*; véase también las siguientes obras: Manuel González Ramírez, *Los llamados tratados de Bucareli: México y los Estados Unidos en las convenciones internacionales de 1923*, México, s. p. i., 1939; Aarón Sáenz, *La política internacional de la Revolución. Estudios y documentos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961; y Cline, *op. cit.*, pp. 203-213.

[346] Para un examen detallado de la actividad de Morrow en México y su influencia en la formulación de la política de Calles en 1928, véase: Harold Nicholson, *Dwight Morrow*, Nueva York, Harcourt, Brace and Co., 1935, así como Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 149 y 197.

[347] Para una descripción del ambiente general que dominaba la vida política de México a raíz del movimiento a la derecha a finales del periodo callista, véase la narración de Mauricio Magdaleno en *Las palabras perdidas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1956; véase también Henry Bamford Párkes, *A History of México*, 3ª ed., Boston, Houghton Mifflin Co., 1960, pp. 381-399.

[348] Moisés González Navarro, *La Confederación Nacional Campesina. Un grupo de presión en la reforma agraria mexicana*, México, Costa-Amic, 1968, pp. 102-105.

[349] Algunas observaciones interesantes sobre la naturaleza del cardenismo se

encuentran en David Raby, "A Crucial Turning-Point in the Contemporary History of México: The Succession to Cardenas, 1938-1941", manuscrito de la ponencia presentada en la Conferencia Anual de CALAS/ACELA en la Ciudad de México, del 24 al 28 de mayo de 1971; igualmente pertinentes son las observaciones de Manuel Villa en "Las bases sociales del Estado mexicano y sus problemas actuales", manuscrito de la ponencia presentada en el seminario "El perfil de México en 1980, III", Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, 1971, pp. 21-23.

[350] James W. Wilkie, *The Mexican Revolution: Federal Expenditure and Social Change Since 1910*, Berkeley, University of California Press, 1967, pp. 66-81.

[351] En relación con este punto, véase entre otros: Bryce Wood, *The Making of the, Good Neighbor Policy*, Nueva York, W. W. Norton & Co., 1967; E. David Cronon, *Josephus Daniles in México*, Madison, University of Wisconsin Press, 1960; Lorenzo Meyer, *op. cit.*, pp. 198-264; y Meyer, "Los límites de la política cardenista: la presión externa", *Revista de la Universidad de México*, vol. XXV, núm.5, mayo de 1971, pp. 1-8.

[352] Lorenzo Meyer, "Los límites...", *op. cit.*

[353] Lerner, *op. cit.*, pp. 77-81.

[354] Roger D. Hansen, *The Politics of Mexican Development*, Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1971, pp. 71-95.

[355] Lerner, *op. cit.*, pp. 96-103.

[356] Manuel Moreno Sánchez, *Crisis política de México*, México, Extemporáneos, 1970, pp. 51-81.

[357] Robert E. Scott, *Mexican Government in Transition*, Urbana, University of Illinois Press, 1964, pp. 182-192; Jaime González Graf y Alicia Ramírez Lugo, "Partido Acción Nacional", y Taitiana Galván Haro y Susana Ralsky de Cimet, "Partido Popular Socialista", en Delhumeau, *op. cit.*, pp. 153-274.

[358] Pablo González Casanova, *La democracia en México*, 3ª ed., México, Era, 1969, pp. 144-160.

[359] Raymond Vernon, *op. cit.*, pp. 86 ss y 164.

[360] Olga Pellicer de Brody, *México y la Revolución cubana*, México, El Colegio de México, 1972, pp. 51-84.

[361] En 1950 el 20% de las familias de más bajos ingresos recibían 6.1% del ingreso familiar total; mientras que 10% de las familias con los ingresos más altos obtuvieron 49% del total. Para 1963 las proporciones fueron 6% y 49.9%, respectivamente; véase Ifigenia M. de Navarrete, "La distribución del ingreso en México: tendencias y perspectivas", en David Ibarra *et al.*, *El perfil de México en 1980*, vol. I, México, Siglo XXI, 1970, pp. 36-39.

[362] Wionczek, *El nacionalismo mexicano..., op. cit.*

[363] Alexander Bohrisch y Wolfgang Konig, *La política mexicana sobre inversiones extranjeras*, México, El Colegio de México, 1968, p. 20.

[364] Miguel S. Wionczek, "La inversión privada en México: problemas y perspectivas", *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 10, octubre de 1970, p. 818.

[365] Flavia Derosi, "The Mexican Entrepreneur. Preliminary Report", mimeo, París, OECD Development Centre, agosto de 1970, pp. I. 4, 28 y II. 5, 160.
[366] Ricardo Cinta, "Clases sociales y desarrollo en México", mimeo, 2º Seminario Latinoamericano para el Desarrollo, Santiago de Chile, noviembre de 1970, pp. 20 y 40-48.
[367] Wionczek, "La inversión...", *op. cit.*, p. 820.
[368] *Ibid.*, p. 819; Ricardo Méndez Silva, *El régimen jurídico de las inversiones extranjeras en México*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 1969; y Bohrisch y König, *op. cit.*, pp. 21-29.
[369] Véanse las declaraciones del presidente Luis Echeverría a un grupo de inversionistas nacionales y extranjeros, el 3 de diciembre de 1970, en *Comercio Exterior*, vol. XX, núm. 12, diciembre de 1970; Carlos Quintana, "Resultados de las entrevistas con oficiales del gobierno y empresarios privados, respecto a la inversión extranjera en México", en Consejo Interamericano Económico y Social, *La inversión extranjera en el desarrollo latinoamericano*, Washington, D. C., Unión Panamericana, 1969, OEA/ Ser. H/X.14; y Víctor L. Urquidi, "Significación de la inversión extranjera para América Latina", en Claudio Veliz (ed.), *Obstáculos para la transformación de América Latina*, México, Fondo de Cultura Económica, 1969, pp. 89-111; Bohrisch y König, *op. cit.*, pp. 30-40.
[370] Derossi, *op. cit.*, pp. ii, 3 y 74.
[371] Simon Rottemberg, "United States Direct Investment in the Mexican Economy", Durham, Duke University, 1970, mimeo, pp. 53 ss.
[372] Ésta es la opinión expresada en la publicación de Business International, "Business International Mexican Roundtable, Briefing Paper", México, Business International, 1971.
[373] Quintana, *op. cit.*, p. 182.
[374] Wionczek, "La inversión privada...", *op. cit.*, p. 819.
[375] Wionczek, *El nacionalismo..., op.cit.*
[376] *The Economist para América Latina*, vol. 3, núm. 22, octubre de l969, p. xxxvi; Banco Nacional de México, *Review of the Economic Situation of México*, vol. XLIII, núm. 495, febrero de 1967.
[377] *Business International*, *op. cit.*
[378] Algunas de las más recientes declaraciones en este sentido, tanto por parte del presidente Echeverría como de los empresarios extranjeros, pueden consultarse en *Excélsior*, 2, 7 y 19 de febrero de 1971; y *El Día*, 4 de diciembre de 1970.
[379] "Special Reports on Major Business Problems", suplemento de *Business Week* (1969); y *The Economist para America Latina*, vol. 3, núm. 22, octubre de 1969.
[380] Al respecto, véanse algunas de las últimas declaraciones del presidente Echeverría, especialmente su informe al Congreso de la Unión del 1º de septiembre de 1970.

SOBRE LA DEMOCRACIA Y LA DEMOCRATIZACIÓN EN AMÉRICA LATINA: ESPECULACIONES Y PERSPECTIVAS[381]

Peter H. Smith

América Latina se ha convertido en los últimos años en una de las regiones políticamente más dinámicas del mundo. Otrora concebida como un remanso aletargado —como tierra de clima caliente y temperamentos irascibles, sembrada de bananos y cafetos por doquier —, América Latina ha manifestado notable capacidad para realizar cambios políticos fundamentales y trascendentes. Entre mediados de los años sesenta y mediados de los setenta, apareció un tipo nuevo de régimen represivo, con rasgos inusitados de "eficiencia" y el de no mostrar la cara, formado por una coalición exclusiva e institucionalizada que le hacia la guerra a sus ciudadanos y adquiría la caracterización poco halagadora, pero descriptiva, de Estado "burocrático autoritario". Recientemente hemos sido testigos del reemplazo o superación del dominio militar por un gobierno más o menos democrático. Así como los años setenta constituyeron la década del autoritarismo, los ochenta parecerían ser la era de la "democratización". Ninguno de los dos patrones encaja en el estereotipo histórico que se tiene de América Latina. ¿Qué está pasando?

En el plano internacional también parece darse una forma incipiente de pluralismo o, al menos, de descentralización. A pesar de los esfuerzos desplegados por el gobierno de Reagan, la hegemonía de posguerra de Estados Unidos se ha visto claramente menguada. El bipolarismo ha cedido al multipolarismo, donde los Estados pequeños han encontrado más espacio para maniobrar, y donde el surgimiento de potencias medias ha reajustado el mapa de la autoridad internacional. Para muchos observadores, también la política global está siendo objeto de una especie de democratización.

Que estos dos procesos ocurran simultáneamente plantea dos preguntas: ¿están relacionados?, ¿cómo? Esta posibilidad ha recibido, en general, muy poca atención en la literatura sobre el tema, que tiende a centrarse ya sea en la arena internacional o en la nacional; considero que esto merece una atención más cuidadosa y sostenida. Una propuesta optimista sería que la democratización internacional estimula, apoya y fortalece la democratización nacional. Esto, a su vez, realzaría los vínculos entre las naciones con nuevo acceso a la democracia y la democracia más prominente, Estados Unidos. ¿Qué sugieren las evidencias?

Para analizar los procesos de "reestructuración de regímenes", quisiera enfocar dos niveles diferentes, el internacional y el nacional. Por "régimen" entiendo un conjunto de principios, normas y procedimientos de toma de decisiones —"reglas del juego"— reconocidos y aceptados por las bases de poder (en la arena internacional, las naciones y estados soberanos, y en la arena nacional, los ciudadanos). Por "reestructuración" entiendo un cambio significativo en el contenido de estas normas y procedimientos —no se trata simplemente de modificaciones menores o de reformas que sostengan al sistema, sino de una transición cualitativa de un tipo de sistema a otro, de unas reglas del juego a otras—. Creo que tanto el régimen internacional como los regímenes nacionales de América Latina han sido objeto de cambios estructurales importantes en la última década. Quisiera discutir ambos procesos y, al hacerlo, ofrecer algunas perspectivas en tomo a la literatura actual. También quisiera plantear una pregunta causal: ¿cuál ha sido el vínculo, si existe, entre estos cambios? ¿Ha afectado la reestructuración internacional a la reestructuración nacional?

La transformación del régimen internacional

Fuera del gobierno norteamericano, casi todos los observadores concuerdan en que el sistema político global ha sufrido un cambio dramático en los últimos años. El periodo de hegemonía norteamericana de la posguerra —la supremacía militar y económica de Estados Unidos, sin el reto de competidores serios (en Occidente),

voluntariamente aceptada por estados subordinados y clientes— ha entrado en una nueva fase.[382] La posesión de poder se ha vuelto más dispersa y su significado más ambiguo.

El largo predominio de Estados Unidos —y el predominio bilateral de Estados Unidos y la Unión Soviética— ha encontrado una dura competencia con el resurgimiento de Europa y el espectacular ascenso de Japón. La vuelta de China al mercado mundial añade un centro de poder en potencia. Más evidente en términos económicos y políticos que puramente militares, esta tendencia ha dejado una marca inequívoca en la arena global. La bipolaridad ha cedido ante la multipolaridad. Nuevos centros de poder (o subcentros) han surgido para darle al sistema tanto flexibilidad como complejidad.

Los estados más pequeños han adquirido mayor espacio para ejercer sus opciones. Durante algunas décadas después de la Segunda Guerra Mundial prevaleció el presupuesto del bipolarismo estratégico, como una idea según la cual el mundo estaba dividido en dos bloques permanentes y contendientes: el "bloque comunista" y el "mundo libre" (John Foster Dulles lleva esta noción hasta su última consecuencia al denunciar enconadamente el neutralismo y el no alineamiento). Sin embargo, las naciones comunistas bien pueden ser antisoviéticas, como lo han demostrado Yugoslavia y China en diversas ocasiones, y puede haber deserciones de la esfera de influencia soviética, como en el caso de Indonesia y Egipto. Por otra parte, las democracias no siguen necesariamente el liderazgo de Estados Unidos en cuestiones de política exterior, como lo ha demostrado Francia en más de una ocasión. Las opciones ya no son tan claras como entonces. El resultado de esto, como lo ha señalado James Kurth, es el remplazo de un mundo bipolar por un "equilibrio de poder multipolar con coaliciones cambiantes de naciones".[383]

De hecho, la gama de opciones ideológicas ya no plantea una simple dicotomía entre capitalismo y comunismo. La teoría socialista ha adoptado en la práctica una variedad de formas (como en gran parte de Europa), el Estado benefactor ha llegado a coexistir con la libre empresa (como en Suecia) y la Iglesia católica ha inspirado la formulación de doctrinas políticamente poderosas como la de la Democracia Cristiana y (a pesar de la resistencia papal) la teología de

la liberación. En los foros internacionales los países pequeños abogan por la legitimidad del no alineamiento, la supremacía del derecho internacional y la necesidad de una distribución de la riqueza global. La flexibilidad ha adquirido sus doctrinas de justificación.

Los cambios económicos han conducido a una mayor complejidad. En primer lugar, la aparición de potencias medias, los llamados "nuevos países industriales" (como Argentina, Brasil, India y otros) ha agregado otro sector a la arena global. Segundo, la consolidación de carteles de producción, como el espectacular de la OPEP, ha cambiado las condiciones de las transacciones: en la última década, algunos de los países menos desarrollados del mundo han impuesto a los más industrializados los términos de una importante reasignación de dinero y de poder (de igual forma, la crisis actual de la deuda ha acentuado la ambigüedad del poder: no queda siempre muy claro quién la dicta a quién). Finalmente, en términos más generales, como lo observo Richard Cooper hace tiempo, el hecho de la interdependencia económica ha tendido a redefinir afinidades, hostilidades y conflictos.[384]

Estas tendencias, en suma, han conducido al surgimiento de potencias medias que pueden desempeñar un papel importante y cada vez mayor en la arena internacional. Son capaces, particularmente, de ejercer su autoridad e influencia en el plano regional. Pueden definirse por la dimensión de sus poblaciones y economías (lo que conduciría a países como India, Brasil e Indonesia), por su competitividad en el mercado internacional de manufacturas (aquí tenemos nuevamente a Brasil, también a Taiwán y otros países recientemente industrializados, NIC por sus siglas en inglés), y por su papel estratégico en el terreno de la geopolítica (en este caso, países pequeños como Israel o Cuba se acercan a la condición de medianas potencias).

La constatación de esos cambios parece clara, y es evidente que equivalen a una alteración estructural en el régimen internacional de la posguerra. Hay, no obstante, un debate acendrado respecto tanto a los orígenes como a las consecuencias de estas transformaciones. Muchos argumentan que el punto de partida es económico. Stephen Krasner ve el fundamento del cambio como esencialmente político, y

prevé la continuación del conflicto estructural entre las potencias industrializadas y el Tercer Mundo. Robert Keohane, al contrario, utiliza nociones de la teoría de juegos para argumentar que existen plenamente condiciones de colaboración y cooperación.[385]

En el caso de América Latina, las transformaciones conllevan la transmisión de un mensaje a la vez claro y práctico. Uno de los desarrollos diplomáticos más notables en los últimos años ha sido el surgimiento del Grupo Contadora, una agrupación informal de naciones (México, Colombia, Venezuela y Panamá) que ha estado buscando una solución negociada al conflicto de Centroamérica. Independientemente de sus resultados finales, queda claro el hecho de que el grupo no habría podido surgir hace una generación. Es inimaginable que en los años cincuenta o sesenta un grupo modesto de países vulnerables hubiera presentado un reto a la pertinencia y hegemonía de Estados Unidos. Tampoco resulta concebible que pudiera haber organizado una acción coordinada frente a la resistencia de Estados Unidos. De hecho, esta capacidad de colaboración —mejor conocida como la "concertación"— constituye un nuevo desarrollo que probablemente continuará en el futuro.

Dentro de ciertos límites, los países latinoamericanos están encontrando un nuevo espacio de maniobra política en la arena internacional. ¿Cuál es la fuente de este cambio? Proviene de las realidades económicas sólo en parte. Tanto el Acuerdo de San José como las posiciones independientes de Venezuela y México con respecto a la Nicaragua revolucionaria se derivaban de su posesión de petróleo, pero la iniciativa de Contadora ha persistido a pesar de las caídas del precio del energético y de la sucesión de desastres económicos.

El sustento fundamental de esta ampliación del espacio proviene de fuentes políticas. tanto de la voluntad política de los países latinoamericanos como de una respuesta por parte de Estados Unidos. Las transformaciones económicas proveen algunos recursos adicionales para naciones pequeñas y medianas, dependiendo de su propia decisión política el que se utilicen o no. Por esta razón, en particular, la reestructuración política internacional puede relacionarse con y depender de la reestructuración política

nacional.[386]

La reestructuración de los regímenes nacionales

1. Conceptos, definiciones y corolarios

A pesar de las sorprendentes transformaciones del régimen internacional, la reestructuración de los sistemas políticos en el plano nacional ha captado más la atención académica. Los regímenes militares o burocrático-autoritarios han cedido el paso a gobiernos elegidos en Perú, Argentina, Uruguay, El Salvador, Brasil y Guatemala. Los cambios acumulativos no han sido menos que impactantes. Si para 1979 las dos terceras partes de la población de América Latina se hallaban bajo gobierno militar, en 1985 el 90 % gozaba de regímenes burocráticos. En nueve países de la región se han instalado gobiernos "mucho más democráticos", según una evaluación, y ninguno ha retornado a la dictadura.[387] ¿Sería esto acaso una tendencia continental?

Debo empezar con algunas definiciones. La democracia puede significar muchas cosas. Desde mi punto de vista, un sistema político puede caracterizarse como democrático si encarna estos principios elementales:

1. el principio de la *competencia,* de modo que todos los grupos de la población tengan una oportunidad regular de competir por el poder político (y no sólo de una porción de éste);
2. el principio de la *participación,* de forma que: *a)* ningún grupo o sector de la sociedad quede excluido de la competencia por el poder mediante la fuerza o medios legales y *b)* que todos los sectores de la ciudadanía tengan igual derecho (aunque éste no se promueva activamente) a participar en la competencia, y el principio de la *responsabilidad,* que significa que los funcionarios gubernamentales deben ser públicamente responsables ante los ciudadanos (o sus representantes) de sus acciones y políticas.

En este sistema, tanto gobernantes como gobernados tienen derechos y obligaciones: los ciudadanos deben aceptar el resultado de la competencia legítima y permitir que los ganadores gobiernen con autoridad; los gobernantes deben ser responsables y accesibles.

La noción de "responsabilidad" conlleva una implicación corolaria acerca de la autonomía estatal: al menos en potencia, un Estado verdaderamente democrático debe ser un Estado relativamente autónomo. Esto es, un Estado democrático debe responder a la ciudadanía como un todo y debe tener capacidad de ejercer su mandato popular de modo eficaz. (De otra manera, la competencia por el poder sería sólo una farsa.) Un Estado democrático, por supuesto, podría a fin de cuentas servir a los intereses de una clase social específica si sus intereses de clase son coherentes con o convergen con la voluntad de la mayoría, pero debe hacer esto sólo pública, no privadamente. Ejerza o no autonomía en la práctica, el Estado democrático debe, no obstante, poseerla en principio.

No necesitamos decirlo, una democracia definida tan abstractamente puede tomar varias formas institucionales. Un mínimo de procedimiento conllevaría probablemente elecciones regulares, sufragio de los adultos, derechos de asociación y de acceso. Pero puede haber enorme variación en la frecuencia y la naturaleza de las elecciones, los papeles del Legislativo, los poderes del Ejecutivo (primer ministro o presidente), la función de las cortes, y así sucesivamente. La inclusión convencional de sistemas contemporáneos tan diversos institucionalmente como los de España, Italia, Suecia, Argentina y Estados Unidos, sirve simplemente para subrayar este punto: no existe método único para la democracia.

Por supuesto, esto es también una cuestión de grado. Ésta no es una propuesta excluyente en un sentido u otro. Los regímenes pueden ser "más" o "menos" democráticos. Como lo argumentara Robert A. Dahl con tanta elocuencia, el concepto de *democracia* —o de "poliarquía", como él prefería llamarlo— se basaría en dos dimensiones analíticamente distintas: participación y contestación. Los sistemas podrían situarse en esta escala bidimensional y, por supuesto, podrían cambiar su posición con el tiempo. Esta perspectiva nos permitió especular sobre la forma de los diversos caminos hacia varios puntos

del espectro democrático.[388]

Mi argumento adquiere la forma de una pregunta: ¿qué tanta democratización se ha llevado realmente a cabo? Una aplicación rigurosa de los principios planteados anteriormente (u otro parámetro comparable) podría llevar a la conclusión un tanto desalentadora de que los establecimientos recientes de la democracia en América Latina no sólo son frágiles, con lo que estarían de acuerdo la mayoría de los observadores del proceso, sino también bastante parciales. Los militares aún conservan poder autónomo (y poder de veto efectivo) en Guatemala, El Salvador y, hasta cierto punto, en Brasil. Hay prescripciones no declaradas sobre los límites del poder estatal —como, por ejemplo, llevar a cabo programas redistributivos de reforma social— en Perú, Venezuela, Colombia y otros países. No hay elecciones directas para la presidencia en Brasil. Hoy en día, tal vez el caso más puro de una democracia en América Latina sea el de Argentina, y aun ahí (o especialmente ahí) el gobierno está viéndose acosado.

Mucha de la literatura actual parecería soslayar este argumento elemental. Claro está que resulta muy comprensible el "encaprichamiento" con la democracia. La transición de un país como Argentina (o Filipinas) de una dictadura brutal y reaccionaria hacia una democracia progresista resulta un espectáculo emocionante, y el valor de líderes como Rau1 Alfonsín y Corazón Aquino merece grandes elogios. Después de años de contemplar los horrores y la angustia que produce la dominación burocrático-autoritaria, los académicos se alegran de tener la oportunidad de poder estudiar fenómenos tan gratos. Los libros sobre el tema "se caen" de los estantes; parecería que todo el mundo está hablando sobre la democratización.

Para propósitos analíticos, sin embargo, resulta fundamental sostener el rigor en las definiciones. El énfasis en la importancia del proceso de democratización a menudo conlleva una exageración relativa a su difusión. Nótese, por ejemplo, la cautela con la que Paul Drake y Eduardo Silva califican esta tendencia hemisférica: para mediados de los años ochenta —escriben— nueve países tenían gobiernos que eran "mucho más democráticos" que en 1979. ¿Más democráticos que

qué? Uno bien podría haber dicho "mucho menos autoritarios". ¿Y qué tan útil resultaría este concepto?

Ese cuidado es importante debido a una diferencia crucial, reconocida por la mayoría de los autores (en principio, que no siempre en la práctica), entre la "liberalización" de un régimen autoritario y la "democratización" de la política. Obsérvese, sin embargo, que el concepto de democratización es inherentemente teleológico: el significado de la transición se deriva de su supuesto fin (la democracia), y en muchos casos esto es sólo una cuestión especulativa. En términos estrictos, resultaría difícil (si no es que imposible) saber si se ha dado la democratización, a no ser que se haya logrado la democracia misma; de otra manera, lo que parecería ser una democratización bien podría ser sólo una forma elaborada de liberalización.

De hecho, que esta distinción se borre se hace evidente en el curso de la transición misma. Utilizando la metáfora de un juego de ajedrez con muchos niveles sobrepuestos, Guillermo O'Donnell y Philippe Schmitter estipulan la prohibición de dos jugadas durante el proceso de reestructuración del régimen:

1. Es ilegal tomar, o incluso darle jaque mate, al rey de uno de los jugadores. "En otras palabras, durante la transición, los derechos de propiedad de la burguesía son inviolables".
2. Tampoco se permite tomar o incluso cercar a la reina. "En otras palabras, en la medida en que las fuerzas armadas sirvan como el protector principal de los derechos y obligaciones cubiertos en la primera restricción, su existencia institucional, activos y jerarquía no pueden eliminarse o incluso recibir amenazas serias".[389]

De hecho, éstas son restricciones serias y reducen agudamente el grado de autonomía estatal. En sentido estricto, significan que "un Estado en proceso de democratización no puede ser al mismo tiempo un Estado plenamente democrático". Desde esta perspectiva, el progreso debe llegar por etapas. Resulta especialmente traicionero el concepto de *redemocratización*, al implicar la reinstalación de un

régimen democrático preexistente. Los autores utilizan a veces este término, haciendo caso omiso de la realidad histórica, como si fuera sinónimo de democratización (lo cual ya hemos discutido con anterioridad). Parecería evidente que no se puede reinstalar algo que no ha existido previamente. Laurence Whitehead ha señalado que el mantenimiento de un gobierno español en el exilio por gobiernos externos en 1946-1948, comprendía "probablemente el intento más drástico de inducir la redemocratización en cualquier parte durante el periodo de la posguerra, sin llegar a una invasión llana y simple. Las campañas actuales contra el gobierno sandinista en Nicaragua podrían constituirse como su equivalente más cercano".[390] El término se podría aplicar en España. ¿Pero a Nicaragua? ¿Redemocratización?[391]

2. Teorías, modelos y descripciones

A lo largo de su historia reciente, América Latina ha mostrado una variación extraordinaria en el surtido de sus regímenes políticos, de sistemas competitivos multipartidistas (Argentina contemporánea) a estructuras unipartidistas (el México posrevolucionario) hasta monolitos militares antipartidos (Chile, en la actualidad). Las alianzas corporativistas coexisten y compiten con movimientos de clase; las fuerzas conservadoras luchan abiertamente con las tendencias revolucionarias. Algunos países, como Argentina y Brasil, han operado transiciones fundamentales de un gobierno aristocrático a una democracia limitada, a experimentos populistas, a mandato militar, y ahora a la democracia. Una de las tareas más intimidantes e irresistibles para los observadores políticos ha sido la de imponer un orden intelectual a esta asombrosa colección de datos. ¿Cuáles son las regularidades que subyacen en esta variedad? ¿Cuáles son los factores determinantes de la estructura política? ¿Qué factores conforman los procesos de cambio?

Con la afirmación optimista típica de los años sesenta, los estudiosos de la política latinoamericana, particularmente los de Estados Unidos, encontraron sus respuestas listas y compatibles con lo que se llegó a

conocer como la teoría de la modernización. Tal como lo aplicaron a América Latina John J. Johnson y otros, el argumento planteaba conexiones causales simples. El desarrollo económico crea sectores de clase media que, a su vez, persiguen una democracia política, ya sea como medio táctico de ganar el poder o como expresión de valores ilustrados (la diferencia no parecía importar en aquel entonces). Mientras más elevado fuera el nivel de desarrollo económico, más factible se haría la práctica democrática. El paradigma poseía coherencia íntima y estructura lógica; de hecho, implicaba una teoría de la modelización en toda su plenitud. Además, parecía encontrar apoyo empírico en los análisis transnacionales de Seymour Martin Lipset y Phillips Cutright, tenía implicaciones para la política y asistencia externa de Estados Unidos y ofrecía grandes esperanzas para el futuro. Todo esto parecía demasiado bueno para ser realidad; y desgraciadamente así resulto.[392]

La realidad fue bastante dura. En vez de repartir la prosperidad, el desarrollo económico (tal y como se dio) acentuó la concentración de la riqueza y exacerbó las desigualdades existentes. Los estratos medios, relativamente privilegiados, forjaron poco, si es que algo de conciencia de clase, y en momentos críticos se unieron a las clases dominantes en oposición a las masas populares. Los resultados políticos tomaron un giro decididamente autoritario, como lo mostraron las lamentables experiencias de Brasil (1964), Argentina (1966) y Chile (1973). Así, en franca contradicción con la teoría de la modernización, surgieron estos patrones en los países más desarrollados (y de más rápido desarrollo) del continente. ¿En qué pudo radicar el error?

Surgen dos conjuntos de respuestas. Una centrada en las tradiciones culturales de América Latina y argumenta, en efecto, que la política antidemocrática era (y sigue siendo) totalmente coherente con la visión del mundo católico y mediterráneo que resaltaba la necesidad de armonía, orden y eliminación del conflicto. Al no advertir estas continuidades, los académicos confundían forma y fondo, retórica y realidad. Las constituciones latinoamericanas nunca fueron tan democráticas como parecían; la política partidaria nunca fue tan representativa como se mostraba. No hubo caída de la democracia

porque, para empezar, nunca aumento ésta. La comunidad académica, con las limitaciones y sesgos, simplemente se equivocó en su apreciación de los hechos sociales.

Un segundo enfoque aceptaba la vinculación que propone la teoría de la modernización entre las causas socioeconómicas y los resultados políticos, pero invertía la respuesta: dado que el desarrollo económico de América Latina era cualitativamente diferente del de Norteamérica y de Europa Occidental, producía resultados distintos. Este argumento sostenía, específicamente, que la experiencia de América Latina quedaba determinada por el hecho pertinaz de su dependencia. Dadas sus características intrínsecas, el desarrollo dependiente intensificaba las desigualdades, repartiendo los beneficios a los sectores vinculados al mercado mundial y negándoselos a los grupos marginales.

Aunque a veces divididos, los partidarios del enfoque de la *dependencia* insistían desde el principio en que la dependencia económica llevaba al autoritarismo político, si bien la forma precisa que tomaba esta relación no quedaba clara aún. Fue sólo a principios de los años setenta que Guillermo O'Donnell presenta esta posición con una lógica más coherente. Según su análisis, la situación dependiente de las economías de América Latina ha puesto límites intrínsecos a la capacidad de crecimiento industrial de la región. Al contraerse la expansión surge el conflicto y las élites dominantes se enfrentan a un claro dilema: pueden sacrificar el crecimiento o mantenerlo a base de reprimir a las clases trabajadoras (reduciendo los salarios, controlando la inflación y atrayendo las inversiones internacionales). Casi siempre se prefiere la segunda opción, incluso aunque implique ataques violentos contra los grupos ya organizados de la clase trabajadora. Así se dieron los golpes cruentos y regímenes represivos en Brasil, Argentina y Chile. Estos no surgieron a pesar del desarrollo económico de América Latina, sino más bien por él.[393]

Esta línea de argumentación, incisiva y provocadora, propicia una ola de investigaciones y análisis sobre los orígenes y propiedades del Estado burocrático-autoritario. Como tal, la versión de O'Donnell de la dependencia ofrecía un *modelo* para la comprensión (o intento de comprensión) del cambio político, pero nunca fue (ni nunca tuvo la

intención de ser) de lleno una teoría. Identificaba variables y planteaba su relación entre sí, pero nunca llego a conformar un sistema completo y coherente de relaciones.[394]

De hecho, algunos de los escritos sobre la dependencia presentan modelos de estructura política sin siquiera tratar la cuestión del cambio político. En un intento de proveer una prueba estadística de referencias cruzadas transnacionales sobre las consecuencias políticas que arrancan de la posición en el sistema mundial, para dar un ejemplo, Kenneth Bollen encuentra que la localización en la "semiperiferia" produce, por lo general, una carga considerable en los niveles de una práctica política democrática, y la localización en la "periferia" tiene correlación con un puntaje aun inferior en términos de democracia. Dejando de lado cuestiones de medición y operatividad, tomemos el hallazgo por su valor real: las sociedades dependientes muestran claras desventajas políticas.[395] La conclusión resulta llamativa, aunque desalentadora, pero nada nos dice sobre la dinámica del cambio político, y ciertamente no nos hubiera conducido a la predicción de la reciente tendencia hacia la democratización en América Latina, que está justo en la periferia extrema del sistema mundial.

Precisamente desde este punto de partida, especialistas en ciencia política comenzaron a dirigir su atención a los procesos de democratización o, más precisamente, a las transiciones del dominio burocrático. Una característica notable de esta literatura, al menos desde mi punto de vista, es su fascinación con la dinámica de transición misma. Como señala Alfred Stepan, el enfoque deriva su justificación de la premisa de que "la propia ruta" de la democratización puede ejercer "peso independiente" en la forma del resultado final. La vía de la democratización puede afectar el papel último de los militares, el alcance de la oposición permisible y la composición de la coalición en el gobierno. En otras palabras, la propia transición constituye una variable independiente en la determinación del sistema democrático resultante.[396]

En varios escritos sobre el tema, esta línea de razonamiento ha producido varias hipótesis provocativas. Por ejemplo:

H 1. Mientras más duro sea el régimen autoritario, mayor será el grado de la democracia subsecuente.
H2. A mayor represión autoritaria, mayor discontinuidad entre las democracias pre y posautoritarias.
H3. Mientras más tiempo permanezca en el poder el régimen autoritario, más grande será la transformación del sistema político civil preautoritario.
H4. Mientras más repentina e inesperada sea la transición del autoritarismo, mayor será la posibilidad de un levantamiento popular y de su impacto en la democracia subsecuente.
H5. A mayor control de la transición del autoritarismo, más fácil será la instalación y consolidación de la democracia.
H6. Mientras más total y repentino sea el colapso del régimen autoritario, más plausible será la aparición de una democracia plena y abierta —sujeta a severas regresiones autoritarias.
H7. Mientras menos exitoso sea el episodio autoritario, habrá menos resistencia a la democracia y menos posibilidades de una regresión posterior.
H8. A políticas económicas más radicales por parte del régimen autoritario, mayor será la renuencia a iniciar o aceptar un proceso de transición.

Aparte de estas hipótesis, sugerentes por su contenido, pero de escala modesta, parece no haber ningún modelo de cambio político (mucho menos una teoría) que dé cuenta del surgimiento de la democracia política. Todo esto no es tanto una crítica de la literatura existente, sino más bien una invitación. Nos encontramos en este momento con una *narración* rica e incisiva de los procesos. No poseemos un modelo o una teoría; tenemos descripciones y, en cierta medida, prescripciones.

Para ilustrar este punto, Guillermo O'Donnell —quien ha realizado tantos trabajos creativos sobre modelos del quebrantamiento de la democracia— ha llegado a invocar la importancia del legado cultural y de los valores ideológicos. Dado que los regímenes autoritarios a menudo justifican su existencia como la de una preparación necesaria para la instalación de una democracia "verdadera", escribía O'Donnell hacia finales de los años setenta, a la larga tendrán que encarar el problema de la democracia. La contradicción entre la retórica y la realidad finalmente sale a la luz (por ser ya inaceptable para la ciudadanía), y luego empiezan a afirmarse las condiciones necesarias para la transición.

El hecho de que se empleen ciertas palabras, como "democracia", no

puede atribuirse simplemente a idiosincrasias, a tácticas de acomodo con la situación internacional o a una falsa conciencia. La evidente contradicción entre la mera mención de democracia y la realidad de la vida cotidiana es mucho más que eso. Esta contradicción es la clave para comprender las debilidades y profundas tensiones del sistema de dominación actual. Es también un indicador de la enorme importancia de lo que queda implícito detrás de las apariencias superficiales de estas sociedades —la importancia de los que son excluidos y forzados al silencio, que, por otra parte, constituyen el foco de todas las esperanzas de lograr una legitimidad y, en otro sentido, son la caja de Pandora con la cual no se debe jugar—. La presencia implícita de aquellos que son excluidos y silenciosos es la fuente de la dinámica y las tensiones del autoritarismo burocrático en no menor grado del que ocurre en los grandes escenarios de este tipo de Estado. Más adelante [...] los diques de la exclusión comienzan a resquebrajarse, los efectos del miedo empiezan a diluirse, y algunas de las voces silenciadas se escuchan otra vez. Más o menos veladamente, pero con un significado que nadie puede pasar por alto, empiezan a resonar, no sólo por conducto de la sociedad, sino en el aparato estatal mismo.[397]

En los volúmenes recientemente publicados de *Transiciones,* O'Donnell insiste de nuevo en "el poderoso resurgimiento de formas de pensar que postulaban alguna institucionalización pluralista de la vida política", un proceso que él considera "una novedad radical". Hasta muy recientemente, añade, "la democracia política no desarrolló raíces firmes en América Latina". Incluso en los años sesenta los intelectuales, tanto de izquierda como de derecha, ponían en entredicho la democracia y sus consecuencias. Pero esto ha cambiado, nos dice, en parte por los horrores de las experiencias recientes con el autoritarismo.[398]

Concuerdo con el argumento general de que la ideología sí importa, y de que el credo democrático parece haber cobrado vigor renovado en América Latina. Pero creo que resulta importante especificar el "contenido" del credo democrático y rastrear las continuidades y transformaciones del significado del término "democracia" en el discurso político. De hecho, no concuerdo con la afirmación de que

los conceptos relacionados con la democracia política no echaron raíces en América Latina sino en años recientes. Pienso que algunas ideas llegan hasta las formulaciones anteriores a la Ilustración de Francisco Suárez y de otros pensadores hispánicos, y es precisamente esta persistencia histórica del pensamiento democrático la que coloca aparte a América Latina: es la única región del Tercer Mundo donde la idea de "democracia" se ha alzado en oposición permanente a las doctrinas del autoritarismo.[399]

Todo depende, por supuesto, del significado de democracia. Tomemos una noción común a toda América Latina: el principio de responsabilidad y la importancia de la participación del pueblo mediante la llamada *consulta popular*. De acuerdo con esta concepción, los líderes son responsables ante la población, pero los ciudadanos no tienen un recurso automático en caso de conductas ilícitas o políticas injustas: los líderes deben dar cuenta de sus actos, pero no pueden ser destituidos de sus cargos. La consulta popular significa exactamente eso: los líderes justifican sus acciones ante la ciudadanía y oyen sugerencias, pero no están obligados a seguir los deseos de las masas. Al contrario, generalmente se espera que la población responder con aprobación y aclamación. La *consulta* busca la afirmación, no el diálogo crítico.

Esta noción es muy distinta de cualquier creencia practica en la santidad de la opinión popular y del respeto a la voluntad del electorado. En la cultura latina existe, de hecho, una predisposición difundida a concebir las elecciones como la celebración institucionalizada de la mediocridad. Derivado originalmente de la teoría política católica y de la doctrina del pecado original, este argumento sostiene que la ley humana es falible por definición. La virtud o la gracia se conceden a muy pocos, y la tarea de la organización política es la de concentrar el poder en manos de esta élite distinguida. La voluntad de la mayoría no es sólo sospechosa; por la fuerza pura de la lógica resulta ignorante, malintencionada y cruenta. En estos términos, las elecciones se convierten en un medio ridículo de transferencia de la autoridad del gobierno.

Es posible que los individuos crean profundamente en el credo "democrático" de la *consulta popular* sin por ello creer en la

supremacía de la voluntad electoral. De hecho, ahí radica gran parte del contenido del debate político que se da en el México contemporáneo: tanto el PRI como sus críticos defienden doctrinas de "democracia", pero abogan por ideas diferentes de ésta. (La "Corriente democrática" dentro del PRI hace un llamado a favor de una forma más sistemática de consulta popular, en tanto los partidos de oposición demandan respeto al proceso electoral. Como ha observado un mexicano al hablar de la Revolución, "logramos instituir la no reelección, pero aún no hemos logrado el sufragio efectivo").[400] El contenido específico sí importa.

Hay un acertijo también en el terreno de las ideas políticas. América Latina ha tomado gran parte de su inspiración política de la Ilustración y de la Europa continental, pero nunca ha instituido un sistema parlamentario formal como se ha dado en Francia, Gran Bretaña, Italia o España. ¿Por qué sucede esto? ¿Por qué la insistencia en el presidencialismo? (No es, permítaseme decirlo, por la influencia de Estados Unidos y el ejemplo de su Constitución, que no nos aportan una explicación.) Juan Linz y otros han escrito convincentemente sobre las ventajas del parlamentarismo, ya que establece un sistema de "saldos divisibles" y así tiende a mantener a todos los jugadores dentro del juego.[401] Pero éste nunca se ha intentado. De hecho, Chile combinó un sistema parlamentario informal con uno formalmente presidencialista entre las décadas de 1890 y 1970, pero ningún otro caso siquiera se aproxima a éste. ¿Por qué esta proscripción? Viendo hacia el futuro, ¿acaso representa el parlamentarismo una alternativa para América Latina?

Vinculaciones internacionales/nacionales: especulaciones preliminares

1. Influencias internacionales sobre procesos nacionales

Una de las omisiones más notorias en la literatura reciente sobre transiciones tiene que ver con los factores externos. Los autores de los volúmenes de *Transiciones* se han esforzado por dar una mínima atención al posible impacto de las variables internacionales o

estructurales sobre la democratización en América Latina. Un ensayo fascinante de Laurence Whitehead demuestra la importancia de esas influencias en Europa del Sur (Grecia, España, Portugal) y hace énfasis especial en el papel de organizaciones transnacionales, como podrían ser la Comunidad Económica Europea, el Consejo de Europa, la Internacional Socialista y la red de la Democracia Cristiana.[402] Instituciones comparables, sin embargo, no han desempeñado ese papel en América Latina. Se infiere, por lo tanto, que las variables globales han sido intrascendentes para América Latina. Dice Abraham F. Lowenthal en su introducción: "Estos factores muestran que, a pesar de que los factores internacionales, directos o indirectos, pueden condicionar y afectar el curso de la transición, los participantes principales y las influencias dominantes en cada caso han sido nacionales".[403] En tiempos de paz, aseveran casi todos los autores, la arena internacional tiene muy poco que ver con la iniciación o dirección del proceso de transición.

Esta resulta ser una curiosa situación, dado que los factores globales han tenido un papel tan importante en análisis previos del resquebrajamiento de la democracia y el ascenso del autoritarismo, no se necesita ser un dependentista radical para dar por hecho que los factores internacionales y la política de las grandes potencias son capaces de afectar las principales transformaciones de la vida política de las naciones relativamente vulnerables de América Latina. O'Donnell y Schmitter aceptan este hecho abiertamente. En las instancias latinoamericanas —escriben— los motivos para lanzar una transición pueden hallarse, predominantemente, en factores internos. Por supuesto, las limitaciones ideológicas que operan en el plano internacional tienen algún efecto sobre las percepciones de los autores en torno a la viabilidad a largo plazo de un régimen dado, y el impacto negativo de una recaída de la economía internacional puede acelerarlo. Sin embargo, parecería inútil buscar algún factor o contexto internacional que pudiera confiablemente llevar a los gobernantes autoritarios a experimentar con la liberalización, y mucho menos que pudiera predeciblemente causar el colapso de sus regímenes. Incluso si uno toma el impacto de fiascos militares como el de Las Malvinas para Argentina o el de Chipre para Grecia,

resultaría más exacto interpretarlos como el resultado de un régimen ya tambaleante y empantanado que busca una *fuite en avant*, más que como la causa de haber llegado a ese *impasse*.

Dado que los procesos políticos y sociales "no son simétricos ni reversibles", prosiguen, las causas del rompimiento de la democracia no son necesariamente las mismas que las razones para una transición a partir del autoritarismo.[404] De hecho, ninguno de los dos procesos puede predeterminarse automáticamente, y en ambas instancias números relativamente pequeños de actores llegan a desempeñar papeles cruciales.[405] Ambos procesos son bastante inciertos. En tanto que las opciones de líderes políticos se estrechan en los casos de decaimiento democrático, se expanden continuamente en épocas de transición del autoritarismo, de modo que estas transformaciones se hacen aún más impredecibles, fluidas y resistentes a las formas acostumbradas de análisis en ciencias sociales.

Esta postura se aleja del objetivo. Ciertamente es posible enfocar estrechamente el proceso de transición —excluyendo sus orígenes o consecuencias, el resquebrajamiento del autoritarismo o la consolidación de la democracia— en tal forma que se reduzca al mínimo el impacto visible de factores externos y estructurales. Así, podemos caer en la tentación de dejar el problema fuera de la definición. Pero incluso dentro de esta fase específica de transformación, la gama de opciones aparentes se verá posiblemente condicionada en cierta forma por arreglos internacionales.

Notemos, por ejemplo, la observación que hace Alfred Stepan sobre la dificultad de llegar a la democracia por vía de la revolución. "Teóricamente puede haber un espacio para la reconstrucción democrática revolucionaria marxista". El leninismo ortodoxo, contrario en sí a la política pluralista, se ha visto modificado y enmendado por la influencia del eurocomunismo italiano y los énfasis contemporáneos en la participación. También, añade Stepan, se ha dado un espacio geopolítico mayor para el socialismo revolucionario democrático en el mundo, porque ninguno de los equivalentes funcionales del cerco capitalista que amenazaba a la Unión Soviética después de la Primera Guerra Mundial, ni el cerco estalinista de Europa Oriental después de 1943, parecerían

susceptibles de repetirse. En el mundo multipolar (pos-OPEP), que se da desde los años setenta, los nuevos regímenes revolucionarios tuvieron mayores oportunidades que antes para articular sus relaciones de ayuda, comercio y seguridad con una variedad de países.

Nicaragua ofrecía esa oportunidad de instalación democrática en 1979. Sin embargo, prosigue, Stepan,

> […] el triunfo del presidente Reagan en las elecciones de Estados Unidos en 1980, la incorporación de El Salvador en el conflicto Este-Oeste, las dificultades económicas y el surgimiento (en un país sin una rica tradición de debate marxista) del leninismo clásico como un componente importante del modelo central de la organización del gobierno sandinista, han hecho muy problemática la democracia revolucionaria marxista.[406]

La exclusión de opciones se debe en gran medida a factores internacionales, especialmente a la política global y al conflicto Este-Oeste. Esto me parece importante y subraya un punto analítico clave: durante el curso de la transición, "la influencia de los factores internacionales puede hacerse más evidente en relación con lo que no sucedió que con lo que realmente ocurrió". Desde esta perspectiva, uno de los hechos más notables relativos a las transiciones recientes es la no-ocurrencia. Estados Unidos no actuó para prevenir, controlar o truncar el proceso de democratización, como lo hiciera en múltiples ocasiones.[407] *Estados Unidos no intervino.* Esta abstención llegó en un momento en que Estados Unidos estaba aumentando su actividad en Centroamérica y montaba una invasión a Granada, y en una era en la que las principales formulaciones doctrinarias de Washington ponían énfasis en los peligros y dificultades inherentes a las transiciones posautoritarias.[408] No sería difícil conjurar escenarios de interferencia o intervención. Además, si esto hubiera ocurrido, sería difícil evitar la conclusión de que las cosas hubieran sido diferentes.

¿Por qué fue Washington tan permisivo? Esencialmente, sospecho, porque no advirtió ninguna amenaza directa a los intereses de seguridad de Estados Unidos. En los casos de América Central (omitidos notoriamente de los volúmenes de *Transiciones),* por supuesto, Estados Unidos ejercía un papel tutelar importante. Las

elecciones en El Salvador fueron directamente supervisadas por personal de Estados Unidos.[409] En forma similar, las transiciones en Honduras y Guatemala ocurrieron bajo la supervisión de Washington. Surge la pregunta legítima acerca de si estos casos constituyen o no instancias de "democratización", pero no cabe duda sobre la realidad de la influencia externa. Básicamente, el gobierno de Reagan parece haber apoyado estos cambios para consolidar gobiernos centristas y extender el aislamiento diplomático y político de Nicaragua.

La postura relativamente pasiva de Estados Unidos acerca de las transiciones en América del Sur —Uruguay, Argentina, Brasil, Perú— puede provenir de dos conjuntos de razones. Uno es que Estados Unidos tiene menos influencia directa sobre estos países (aunque esto no es suficiente razón para no intentar ejercerla, como lo demuestra Chile en 1973). Segundo, y más importante, ninguna de estas transiciones amenazaba con dar el poder a un partido de izquierda radical. Con o sin la supervisión directa de las fuerzas armadas, cada una de estas transformaciones culminó en contiendas entre partidos de centro, centro-izquierda o centro-derecha (Argentina y Brasil pueden ser los ejemplos más obvios de esto; inclusive en Perú la base electoral de la izquierda estaba bastante restringida a Lima, y el APRA triunfante no es sino reformista). No se daba ninguna amenaza real a los intereses de seguridad de Estados Unidos, al menos a corto plazo, y no había necesidad de intervención. Es en el proceso de "consolidación" que el impacto de los factores internacionales, en general, y de Estados Unidos en particular, se hace más notorio.[410] Resulta crucial la postura firme contra las fuerzas antidemocráticas que intentan minar la democracia recién constituida. A este respecto, Washington a menudo ha ejercido una influencia nefasta, al aprobar golpes de Estado de derecha por razones de seguridad.

Tal vez el problema más importante del día sea el de la deuda latinoamericana, que hoy rebasa los 370 000 millones de dólares. Esto podría ser un factor crítico para la consolidación (o no consolidación) de la democracia. De hecho, algunos argumentarían que las frágiles democracias de la región son particularmente susceptibles a presiones y problemas derivados de la deuda externa y,

más ampliamente, de la crisis contemporánea del desarrollo económico. Como empezaba un ensayo bien conocido sobre este tema, "la democracia y la deuda fueron un *pas de deux* macabro en Sudamérica en 1953". La noticia de la "transición democrática" se veía asediada por las implicaciones sociales y políticas de las dificultades económicas del continente. La deuda externa en aumento se ha convertido en la manifestación más visible de la crisis económica actual, la peor en más de 50 años. "Muchos se preguntan si sería posible para las frágiles instituciones democráticas acceder a las demandas del Fondo Monetario Internacional y de la banca comercial privada internacional y, simultáneamente, responder a las expectativas y necesidades de sus ciudadanos".[411] Implícito en esos argumentos, este razonamiento toma la forma siguiente:

1. La democracia depende del apoyo popular.
2. Las privaciones económicas alienarán a las masas populares
3. Los programas de austeridad del tipo del FMI imponen privaciones económicas.
4. Las masas alienadas retiraran su apoyo al régimen.
5. La ausencia de apoyo popular: tentará al gobierno a emprender acciones dramáticas contra sus acreedores para recupera su popularidad, o creará una crisis de legitimidad que alentará un golpe militar.

En palabras de Riordan Roett:

> Existe un riesgo de que estos gobiernos democráticos caigan, por supuesto, para ser remplazados por otros preparados para tomar medidas radicales como el repudio de la deuda. Pero una amenaza aún más grave sería que la tendencia hacia una democracia mayor en la región —un proceso intricado y delicado de insitucionalización política que ahora sigue su curso— se abortara, aplastando las expectativas sociales que se generaron en los años setenta, en tanto Sudamérica accedía a un estatus de clase media en el sistema internacional. Estos peligros son, o deberán ser, de la mayor importancia para la política exterior de Estados Unidos en el hemisferio en los años ochenta.[412]

Pero, ¿será esto realmente cierto? Planteo esta pregunta no sólo porque ninguna de las nuevas democracias ha sido derrocada, cuatro

años después de las predicciones de Roett, sino por plantear alternativas lógicas. Por ejemplo:

1. Las fuerzas armadas, en ninguna parte reconocidas por el éxito de su política económica, pueden ser en extremo renuentes a asumir la responsabilidad de la administración de la deuda.
2. Los líderes democráticos, en busca del apoyo popular, podrían aglutinar un sentimiento nacionalista al condenar el papel de los bancos extranjeros y de las agencias internacionales (como lo ha hecho Alan García).
3. Las masas enajenadas no le crearán necesariamente una crisis al sistema, sino que simplemente podrán votar en contra del partido en el poder, retirándolo de su gestión.

A corto plazo, el peso de la deuda no constituye automáticamente una crisis para las nuevas democracias. A mediano plazo, tal vez, un sistema democrático podría hallarse en mejores condiciones para responder al desafecto popular que un régimen autoritario. Y, a largo plazo, los costos sociopolíticos de continuar con el servicio de la deuda podrán minar la legitimidad de cualquier tipo de sistema, ya sea democrático o autoritario.[413]

Si estas premisas son ciertas, podríamos, por lo tanto, esperar dos grandes tendencias en el futuro. Primero, dentro de las democracias latinoamericanas podría darse una rotación constante de los partidos en el poder, dado que los de oposición podrán quitarle brillo a los partidos gobernantes debido a los costos sociales de la deuda. Esta alternancia en el poder podría, de hecho, ayudar en la consolidación de los regímenes democráticos. La crisis económica podría alentar la tolerancia y el acomodo al inculcar a los rivales políticos un sentimiento compartido de finalidades nacionales. En algunos casos, la crisis de la deuda latinoamericana podría ayudar a fortalecer los procesos y sistemas democráticos. Segundo, a más largo plazo, podríamos ser testigos de una alternancia bastante volátil entre regímenes autoritarios y democráticos, ya que ninguno será capaz de dar "solución" al problema de la deuda o de la crisis económica. Ese

fenómeno reafirmaría la parte histórica cíclica del cambio político en América Latina, una transición recurrente del autoritarismo a la democracia, y de regreso,[414] pero tal vez con otros giros añadidos. Por la crisis económica y por la poca legitimidad del sistema, los ciclos podrían acortarse aún más —esto es, los cambios serían más rápidos — y, por la movilización socioeconómica, la participación popular bien podría aumentar. Esto permitiría dar realce a las demandas de democratización, pero también a conductas de violencia aún mayor.

2. Influencias nacionales sobre desarrollos internacionales

¿Qué pasaría con una causalidad inversa? ¿Cuál sería el impacto de la democratización de América Latina sobre el régimen internacional? Mis comentarios serán breves, pero la cuestión en sí merece atención cuidadosa. Es razonable pensar que una arena global con una América Latina democrática sería diferente de una que incluyera un continente autoritario.

Para empezar, en primer lugar, la democratización causa problemas a Estados Unidos. Los regímenes democráticos son más propensos a adoptar posturas controvertidas sobre temas como la deuda (como lo sugerimos con anterioridad). También son más susceptibles a distanciarse de posturas norteamericanas, al menos del estilo planteado por Reagan, en asuntos de seguridad. A este respecto, el ejemplo de la Grecia democratizada es muy indicativo: en cuanto ingresó a la CEE, se distanció de la OTAN.

En segundo, por añadidura, la democratización altera los términos del diálogo internacional y facilita la colaboración entre los nuevos regímenes democráticos. Este proceso se observa con más claridad en la formación del Grupo de Apoyo a Contadora, un conglomerado de las naciones recientemente democratizadas de Sudamérica (Brasil, Argentina, Perú, Uruguay, etc.). En otras palabras, el hecho de la democratización crea una afinidad —aunque sea sólo en términos simbólicos— entre naciones, que alienta y facilita el proceso de "concertación". Y, aparte de otras cosas, la concertación regional tenderá a crear un bloque de poder que represente una alternativa *de*

facto a la hegemonía norteamericana.

En tercero, quizá en parte por la razón anterior, la democratización tiende a fortalecer los vínculos de alianza política entre América Latina y Europa, y no con Estados Unidos. La Internacional Socialista y la Organización de la Democracia Cristiana de América (ODCA) tienen vínculos estrechos con los partidos dirigentes en muchas de las nuevas democracias, en tanto que el sistema político de Estados Unidos no posee contrapartidas de este tipo. (¡La CIA no cuenta!) Existen otros organismos transnacionales de Europa con contactos en América Latina, y adivino que estos lazos se fortalecerán en tanto ocurra una consolidación. Irónicamente, el nuevo patrón de democratización podría servir para revivir y fortalecer los patrones históricos de afinidad que se vieron desplazados o interrumpidos durante el largo periodo de la *Pax americana*.

Cuarto, esto altera los términos del discurso internacional y hemisférico. Estados Unidos, que se presenta como paladín de la democracia, no puede justificar fácilmente tentativas abiertas de minar o derrocar los regímenes democráticos de América Latina. Esto no impedirá a Estados Unidos intentarlo, pero se complicará la justificación. En esa forma, el simple hecho de la democratización debería dar a los países latinoamericanos un margen adicional de maniobra en sus tratos con Estados Unidos (o, para el caso, con otras superpotencias).

Al mismo tiempo, esta alteración del discurso también acarrea implicaciones para las naciones "no democratizadas" de la región y las hace *más* susceptibles a la influencia externa o a las presiones de las grandes potencias. A este respecto, el mundo puede ser un sitio muy veleidoso. Poco después de 1982, México era alabado como un país deudor modelo en Estados Unidos y en los foros internacionales, en tanto Brasil se consideraba como un caso oprobioso. Luego Brasil continuó con su proceso de liberalización y democratización y se convirtió en el modelo de mediados de los ochenta. México, al no haberse sometido a un cambio de régimen, se convirtió en el caso de oprobio y en objeto de todo tipo de recriminaciones por parte de Washington. (De hecho, la reacción atenuada a la reciente suspensión de pagos de Brasil parece confirmar esta observación.)

Para resumir, la democratización ha transformado el mapa político de América Latina y ha redefinido las apreciaciones de la región en el mundo exterior.

A este respecto, podría decir que la democratización fortalecerá el papel de América Latina en foros internacionales como las Naciones Unidas, particularmente en la Asamblea General, y dará apoyo a las campañas en favor de la primacía del derecho internacional. Frágiles como lo son, las democracias latinoamericanas están directamente interesadas en sostener doctrinas contra la intervención externa. Esto realzará su postura como líderes potenciales de coaliciones del Tercer Mundo, fortalecerá su autoridad internacional y, si persisten las políticas vigentes en Washington, las pondrá en una situación de mayor conflicto con Estados Unidos.

En suma, la democratización y sus consecuencias plantearán un reto continuo a la política exterior de Estados Unidos. A pesar de la retórica oficial, el proceso de democratización en América Latina no conducirá a una armonía automática o en aumento con Estados Unidos; al contrario, probablemente conducirá a mayor tensión y alienación. Si las naciones latinoamericanas logran crear democracias plenas —con competencia, participación y responsabilidad—, la probabilidad de conflicto será casi una certeza, ya que implicaría la liberación de la izquierda, y no sólo la del centro y la derecha. De este modo, la democratización fragmentaria y pragmática podría ser aceptable para Estados Unidos, y la democracia incluyente e ideológica podría parecer peligrosa para las interpretaciones nacionales de los intereses nacionales de Estados Unidos. Queda aún por verse si Washington podrá tolerar realmente una democracia legítima y difundida en América Latina.

---

[381] Traducción de Santiago Quintana

[382] El título del estudio reciente de Robert O. Keohane es sugerente: *After Hegemony. Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press, 1984; véase también Abraham F. Lowenthal, "Ronald Reagan and Latin America: Coping with Hegemony in Decline", en Kenneth A. Oye *et al.* (eds.), *Eagle Defiant: United States Foreign Policy in the 1980s*, Boston, Little Brown, 1983.

[383] James A. Kurth, "The New Realism in U. S.-Latin American Relations: Principles

for a New U. S. Foreign Policy", en Richard Newfarmer (ed.), *From Gunboats to Diplomacy. New U.S. Policies for Latin America,* Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1984, pp. 3-14, cita en la p. 6. Véase también el ensayo de Kurth, "The United States, Latin America and the World: The Changing International Context of U. S.-Latin American Relations", en Kevin J. Middlebrook y Carlos Rico (eds.), *The United States and Latin America in the 1980s. Contending Perspectives on a Decade of Crisis*, Pittsburgh, University of Pittsburgh, 1986, pp. 61-86.

384 Richard N. Cooper, "Economic Interdependence and Foreign Policy in the Seventies", *World Politics*, enero de 1972, pp. 139-181.

385 Stephen D. Krasner, *Structural Conflict. The Third World against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1983; y Keohane, *After Hegemony, op. cit.*

386 Al respecto, véase Krasner, *Structural Conflict, op. cit.*

387 Paul E. Drake y Eduardo Silva (eds.), *Elections and Democratization in Latin America, 1980-1985*, La Jolla, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California at San Diego, 1986, p. 10.

388 Robert A. Dahl, *Polyarchy. Participation and Opposition*, New Haven, Yale University Press, 1971.

389 Guillermo O'Donnell y Philippe C. Schmitter, *Transitions from authoritarian Rule: Tentative Conclusions about Uncertain Democracies, op. cit.*, parte IV, p. 69.

390 Whitehead, "International Aspects of Democratization", *Transitions*, op. cit., parte III, p. 20.

391 Para un uso bastante riguroso del concepto, véase Karen L. Remmer, "Redemocratization and Impact of Authoritarian Rule in Latin America", *Comparative Politics*, abril de 1985, pp. 253-275. Remmer examina 10 casos de "redemocratización" entre 1940 y 1983, si bien no queda totalmente claro el que cada instancia representara un intento de reinstalar al régimen previamente existente; su operacionalización del supuesto "impacto" del gobierno autoritario, como lo muestran unos resultados electorales crudos, es preliminar en el mejor de los casos.

392 John Johnson, *Poliltical Change in Lal in America. The Emergence of The Middle Sectors*, Stanford, Stanford University Press, 1958; Seymour Martin Lipset, *Political Man. The Social Bases of Politics*, Garden City, Johns Hopkins University, 1963, pp. 27-63; y Phillips Cutright, "National Political Development: Measurement and Analysis", *American Sociological Review*, núm. 28, 1963, pp. 253-264.

393 Guillermo O'Donnell, *Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism: Studies in South American Politics*, Berkeley, Institute of International Studies, University of California, 1973.

394 Al respecto, véase David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University Press, 1979; y Fernando Henrique Cardoso, "The Consumption of Dependency Theory in the United States", *Latin American Research Review*, núm. 12, 1977, pp. 7-24.

[395] Bollen, "World System Position, Dependency, and Democracy; The Cross-National Evidence", *American Sociological Review*, 48, núm. 4, agosto de 1983, pp. 468-479.

[396] Alfred Stepan, "Paths Toward Redemocratization: Theoretical and Comparative Considerations", *Transitions*, parte III, p. 65.

[397] O'Donnell, "*Tensions in the Bureaucratic-Authoritarian State and the Question of Democracy*", en Collier (ed.), *New Authoritarianism, op. cit.*, pp. 285-318, cita en pp. 317-318.

[398] "Introduction to the Latin American Cases", *Transitions, op. cit.*, parte II, p. 16.

[399] Véase John A. Booth y Mitchell A. Seligson, "The Political Culture of Authoritarianism in Mexico: A Reexamination", *Latin American Research Review,* núm. 19, 1984, pp. 106-124; y Susan Tiano, "Authoritarianism and Political Culture in Argentina and Chile in the mid-1960s", *Latin American Research Review*, núm. 21, 1986, pp. 73-98.

[400] Resulta revelador que los que contestaron a la encuesta Booth-Seligson expresaban mucho más apoyo por los ideales de participación política que por los derechos de la oposición política.

[401] Juan J. Linz, "The Transition from Authoritarian Regimes to Democratic Political Systems and the Problems of Consolidation of Political Democracy", mesa redonda de la IPSA en Tokio (marzo-abril de 1982).

[402] Whitehead, "International Aspects", *op. cit.*

[403] "Foreword", *Transitions, op. cit.*, p. xi

[404] O'Donnell y Schmitter, "Tentative Conclusions", *Transitions, op. cit.*, parte IV, p. 18.

[405] Véase Juan Linz y Alfred Stepan (eds.), *The Breakdown of Democratic Regimes*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1979.

[406] Alfred Stepan, "Paths Toward Redemocratization", *Transitions, op. cit.*, parte III, p. 84.

[407] Véase Cole Blasier, "The United States and Democracy in Latin America", en Malloy y Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats, op. cit.*, pp. 219-233.

[408] Véase Jeanne J. Kirkpatrick, "Dictatorships and Double Standards", *Commentary*, noviembre de 1979, vuelto a publicar en *Dictatorships and Double Standards: Rationalism and Reason in Politics,* Nueva York, Simon & Schuster, 1982, pp. 23-52.

[409] Véase Terry Karl, "Imposing Consent: Electoralism *vs.* Democratization in El Salvador", en Drake y Silva (eds.), Elections and *Democratization, op. cit.*, pp. 9-36.

[410] Véase Laurence Whitehead, "International Aspects", *Transitions, op. cit.,* parte III, p. 44.

[411] Riordan Roett, "Democracy and Debt in South America: A Continent's Dilemma", *Foreign Affairs*, invierno de 1984, pp. 695-720, citas en la p. 695.

[412] Roett, "Democracy and Debt", *op. cit.*, pp. 696-697.

[413] Véase Robert R. Kaukman, "Democratic and Authoritarian Responses to the

Debt Issue: Argentina, Brazil, Mexico", en Miles Kahler (ed.), *The Politics of International Debt*, Ithaca, Cornell University Press, 1986, pp. 187-217.

414 Así se hace ver en Malloy y Seligson (eds.), *Authoritarians and Democrats, op. cit.*

LA POLÍTICA EXPLICADA POR LA TEORÍA DE LA ELECCIÓN RACIONAL. ¿POR QUÉ ES TAN POCO LO QUE ESTA TEORÍA NOS HA ENSEÑADO?*

Donald P. Green y Ian Shapiro

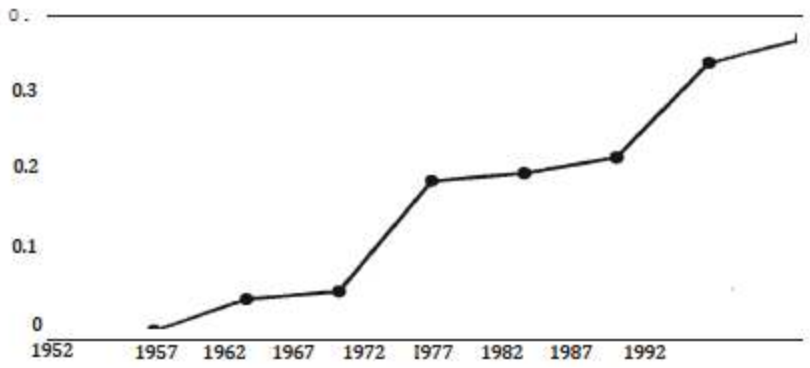
I. Introducción

A partir de la publicación del libro de Kenneth Arrow, *Social Choice and Individual Values*, en 1951, el campo de las ciencias políticas ha visto una verdadera proliferación de estudios basados en la teoría de la elección racional. En la década de los cincuenta y principios de los sesenta esta teoría era considerada poco más que una hechura casera dentro de una disciplina de las ciencias políticas en la que prevalecían diversas formas de análisis conductual e institucional. Hoy en día, sin embargo, la teoría de la elección racional se ha despojado por completo de ese halo de esoterismo que rodeaba sus primeras publicaciones y sus destinatarios. Ahora cuenta con representantes distinguidos en las principales revistas y conferencias sobre la disciplina, y sus exponentes son sumamente solicitados por los más importantes centros estadunidenses de ciencias políticas. Asimismo, el enfoque de la elección racional trascendió el ámbito de la teoría política y de la política estadunidense, al abarcar, en un primer momento, el estudio de las relaciones internacionales y, en fecha más reciente, la política comparada. En efecto, casi no hay campo de las ciencias políticas que no haya recibido su influencia. Como lo ilustra la gráfica 1, por intervalos de cinco años, el número de artículos sobre elección racional que ha publicado la *American Political Science Review*, desde 1952, da testimonio de la creciente influencia de esta teoría. Si bien en 1952 era invisible, casi 40 años más tarde la elección racional fue el tema de entre 15 y 41 de los artículos publicados por la principal revista de la disciplina.

Los teóricos contemporáneos de la elección racional no son los primeros en tratar de explicar lo que ocurre en la política a partir del supuesto de que tanto los electores como los políticos son maximizadores racionales del interés o de la utilidad. Pero lo que distingue al enfoque contemporáneo de la elección racional de las teorías informales o impresionistas que le antecedieron es la forma sistemática en que se deducen las propuestas relativas a los microfundamentos de la conducta política. Para explicar los hechos políticos, los teóricos de la elección racional recurren a una exposición deductiva de los incentivos, obstáculos y cálculos a los que se enfrentan los individuos. El estudio sistemático de la conducta estratégica de los individuos ha llevado a los teóricos de la elección racional a analizar bajo una nueva luz las preguntas tradicionales sobre las ciencias políticas y a interrogarse sobre aspectos nunca antes considerados en torno a la naturaleza del fenómeno político.

Gráfica 1

Porcentaje de artículos sobre "Elección racional" publicados en el *American Political Science Review*, entre 1952 y 1992



Para muchos, esta transformación en el estudio de la política constituye un triunfo. Tal es el caso, por ejemplo, de William Riker, quien insiste en que el uso de la teoría de la elección racional representa el único progreso genuino que se haya dado en las ciencias políticas.[415] Y si bien otros autores no van tan lejos, se ha vuelto un lugar común presentar las antologías y ensayos de elección racional haciendo reverencias ante los logros de la teoría. Jack Knight

afirma que la elección racional "ha ampliado sustancialmente nuestra comprensión del papel que desempeñan las instituciones en la vida social",[416] mientras que Gregory Kavka sostiene que en ninguna otra área se ha dado una expansión "más vasta o exitosa [de los modelos económicos de la elección racional] como en el campo de la política".[417] A su vez, Kristen Monroe describe la elección racional como "uno de los principales paradigmas de las ciencias políticas y sociales, que ofrece explicaciones profundas, rigurosas y parsimoniosas",[418] y Peter Abell exhorta a los sociólogos a que adopten esta teoría, en virtud de los muchos logros que ha obtenido en el campo de las ciencias políticas, mismos que "resulta por demás mencionar".[419]

Sin embargo, en nuestra opinión, el bombo y los platillos con que se ha anunciado el enfoque de la elección racional en las ciencias políticas parecen haber sido prematuros cuando uno se pregunta: ¿en qué ha contribuido este enfoque para ampliar nuestra comprensión de la política? Aun cuando no negamos que los teóricos de la elección racional han elaborado modelos de inmensa y creciente complejidad, consideramos que todavía queda por demostrar que dichos modelos nos han llevado a comprender mejor la forma en que opera la política en el mundo real. A la fecha, una gran parte de las conjeturas teóricas presentadas por los exponentes de la elección racional no han sido empíricamente verificadas, mientras que las pruebas que sí se llevaron a cabo fallaron según los propios criterios de la teoría o bien no aportaron sino un mayor número de fundamentos teóricos para proposiciones que, a poco de analizarlas, resultan triviales, pues apenas hacen algo más que volver a expresar, con terminología de la elección racional, los conocimientos ya existentes.

Tal discrepancia entre la fe que los exponentes de la elección racional tienen en su teoría y el fracaso de la misma en cuanto a ofrecer resultados empíricos denota la necesidad de hacer un análisis más detenido de ella en tanto empresa científica. En nuestra opinión, las debilidades que presenta el enfoque de la elección racional tienen su origen en esa muy típica aspiración de sus exponentes de formular teorías universales sobre política. Tal aspiración lleva a muchos practicantes de este enfoque a elaborar teorías cada vez más sutiles,

sin prestar mucha atención a cómo podrían ponerse en práctica éstas o verificarse, incluso en principio. Cuando los teóricos de la elección racional emprenden una labor empírica y sistemática, ésta por lo general termina estancada, debido a una serie de errores característicos cuyo origen puede hallarse en ambiciones universalistas que los teóricos de la elección racional equivocadamente consideran la marca distintiva de una buena práctica científica.

Tales patologías se manifiestan en cada etapa de la elaboración de teorías y de la verificación empírica: la manera en que se formulan las hipótesis hace imposible darles un tratamiento empírico, las evidencias se seleccionan de manera sesgada, las conclusiones se extraen sin tomar seriamente en cuenta otro tipo de explicaciones rivales, las anomalías empíricas o los hechos discordantes son frecuentemente ignorados o eludidos por medio de alteraciones *post hoc* a los argumentos deductivos. En conjunto, todas estas fallas metodológicas del enfoque de la elección racional generan y refuerzan un síndrome debilitante, en virtud del cual las teorías se elaboran y modifican, no en respuesta a las exigencias de su funcionamiento empírico, sino para preservar su carácter universal. Por acción de este síndrome, los datos dejan de poner a prueba las teorías y, en lugar de ello, éstas continuamente desafían y burlan los datos. En resumen, la investigación empírica se deja conducir por la teoría y no por los problemas, y su finalidad es salvar o reivindicar alguna variante de la teoría de la elección racional, en lugar de dar cuenta de los fenómenos políticos que realmente están ocurriendo.

Así, por válidas que sean las críticas que la elección racional hace de otros modelos de las ciencias políticas, lo cierto es que a ella misma aún le falta consolidarse como una empresa rigurosamente empírica. Pues muchas de las objeciones que los teóricos de la elección racional suelen hacer acerca de otras modalidades de las ciencias sociales resultan aplicables a su propio trabajo empírico. Por ejemplo, sostienen que la forma en que opera la teoría inductiva carece de "fecundidad, ya que no contiene las suficientes restricciones lógicas"; que las categorías de explicación pueden ser arbitrariamente "multiplicadas para adecuarse a todos los casos", y que resulta

imposible diferenciar "un hallazgo consecuencial" de "una hechura".[420] Sin embargo, nosotros afirmamos que, hasta la fecha, la mayor parte de la literatura sobre elección racional presenta los mismos puntos débiles y que la selección no científica de muestras, la deficiente conducción de las pruebas y las interpretaciones de los resultados sesgadas la han afectado muy negativamente. En consecuencia, pese a su enorme y creciente prestigio dentro de la disciplina, a la teoría de la elección racional aún le queda mucho camino por andar para que pueda cumplir su promesa de que hará progresar el estudio empírico de la política.

No obstante, en nuestra opinión, las cosas no van a mejorar en tanto no se comprenda el síndrome de fallas metodológicas que antes señalamos y en tanto no se renuncie a la aspiración universalista que da origen a dicho síndrome. Para fundamentar tal afirmación era necesario hacer una revisión de los mejores trabajos empíricos de la elección racional y demostrar que éstos se encuentran empantanados por el síndrome que mencionamos, lo cual hicimos en nuestro reciente libro *Pathologies of Rational Choice Theory*,[421] donde evaluamos en forma sistemática la literatura que se ha desarrollado a partir de las obras primigenias de Arrow, Anthony Downs y Mancur Olson, y concluimos que dicha evaluación corrobora nuestro argumento.

No vamos a repetir ni a resumir aquí nuestra crítica metodológica de los trabajos sobre la afluencia de votantes, los problemas de la acción colectiva, la negociación legislativa y la competencia electoral. En lugar de ello, luego del breve análisis que presentamos en la sección II sobre la naturaleza de la teoría de la elección racional, nos limitamos, en la sección III, a ilustrar el síndrome de fallas recurrentes de este enfoque y a explicar someramente los motivos por los que ocurre. En el apartado IV respondemos a algunas de las posibles objeciones a nuestro argumento y concluimos, en la sección V, con el resumen de algunas sugerencias —expuestas con más detalle en nuestro libro— tendientes a evitar en futuras investigaciones el síndrome que identificamos.

Antes de iniciar el análisis del enfoque de la elección racional y sus fallas, es importante dejar en claro aquello que no afirmamos. En primer lugar, nuestra crítica no cuestiona la aspiración de los teóricos

de la elección racional a estudiar la política en forma científica. Por el contrario, aplaudimos la motivación científica sobre la que se sustenta el proyecto de investigación de este enfoque. En segundo lugar, no tenemos objeción alguna contra la exposición formal, matemática, que caracteriza al enfoque de la elección racional, como tampoco al desarrollo de "una teoría coherente, concisa y deductiva".[422] En tercer lugar, el nuestro no es un ataque general contra el paradigma de la racionalidad. A diferencia de otros detractores de la teoría de la elección racional, nosotros mantenemos una actitud agnóstica frente a la afirmación de que los individuos racionales son la fuente de la cual surgen los fenómenos políticos. Tampoco aseveramos que los modelos de la elección racional carezcan de valor heurístico ni negamos su utilidad como un medio para generar hipótesis. Admitimos la posibilidad de que la racionalidad con frecuencia forme parte de explicaciones plausibles en las ciencias políticas, pero esto no es lo mismo que aseverar que las aplicaciones de la elección racional hayan hecho grandes contribuciones empíricas al estudio de la política, pues nosotros opinamos lo contrario. En cuarto lugar, no afirmamos que los modelos de elección racional sean incapaces de explicar los fenómenos políticos, sino únicamente que pocas aplicaciones innovadoras de dichos modelos han logrado aprobar el escrutinio empírico. Consideramos que existen buenos motivos para ser escépticos acerca de las ambiciones universalistas que expresan muchos teóricos de la elección racional, pero concedemos sin dificultad que algunas aplicaciones de la elección racional son dignas de atención. Sin embargo, nuestra objeción es que, hasta la fecha, el trabajo empírico que dice corroborar los modelos de la elección racional muestra muchas fisuras, mientras que aquel que ha sido correctamente realizado contradice los postulados del enfoque de la elección racional. El hecho de que un trabajo empírico presente fisuras no es únicamente producto del descuido (aunque, al igual que en el resto de las ciencias sociales, aquí también hay mucho de eso), sino de que los teóricos de la elección racional tienden a cometer ciertos errores al formular y poner a prueba las hipótesis empíricas. Como consecuencia de esto, por impresionantes que puedan ser muchos de los resultados analíticos de la teoría de la elección

racional, lo cierto es que no nos dicen nada nuevo o confiable sobre política. Finalmente, nuestro interés está centrado en la teoría de la elección racional como generadora de explicaciones en las ciencias políticas y, por ello, evitaremos referirnos al aspecto ideológico o prescriptivo de este enfoque.[423]

II. La naturaleza de la teoría de la eleccion racional

El término "elección racional" tiene diversos significados y los modelos de la elección racional aparecen bajo distintos nombres (verbigracia teoría de la elección pública, teoría de la elección social, teoría del juego, modelos de actores racionales, economía política positiva y enfoque económico de la política, entre otros). Por lo tanto, dado que la nuestra es una crítica metodológica, más que el análisis de un modelo en particular, por lo general nos apegamos a las definiciones adoptadas por los autores que analizamos. Sin embargo, sí podemos ofrecer una definición preliminar de la elección racional, señalando que, si bien existe un amplio consenso entre sus exponentes con respecto a ciertos elementos esenciales de la definición de racionalidad, otros rasgos de ésta son tema de muchas polémicas. De modo general, los teóricos de la elección racional concuerdan en una concepción instrumental de la racionalidad, en virtud de la cual se considera que los individuos maximizan las utilidades esperadas, de maneras formalmente predecibles.

Sin embargo, existen desacuerdos entre los teóricos de la elección racional con respecto a la solidez de los supuestos referentes a los objetivos humanos. Algunos presentan descripciones de baja racionalidad, en las cuales sólo se afirma que la gente emplea en forma eficiente los medios de que dispone con el fin de alcanzar sus metas; otros exponen descripciones de alta racionalidad, en las cuales "el analista plantea no sólo la racionalidad, sino alguna otra descripción adicional sobre las preferencias y creencias del agente",[424] como aquella en la que se dice que los agentes maximizan el dinero, el placer o el poder.[425] Ciertos estudios de la elección racional sobre ciencias políticas, en especial aquellos que tratan sobre los ciclos y la inestabilidad, se basan primordialmente en la baja racionalidad y, por

lo tanto, en ellos casi no aparecen las discutibles descripciones de los objetivos y motivaciones humanos. Pero la mayor parte de los trabajos de la elección racional parten de conjeturas que son claramente de alta racionalidad. Así, por ejemplo, los estudios sobre la competencia entre partidos habitualmente suponen que éstos tratan de maximizar los votos, y a través de éstos el poder; de igual forma, la literatura sobre búsqueda de ganancias (*rent-seeking*) da por hecho que los grupos de interés intentan maximizar una diversidad de metas, que incluyen desde las utilidades hasta la conservación del medio ambiente; gran parte de la literatura sobre legislación y economía presume que los fallos judiciales maximizan la generación de bienestar; y los trabajos sobre legisladores y burócratas suponen que éstos intentan de diversas maneras maximizar el desarrollo de sus carreras. Si bien tales conjeturas pueden resultar más discutibles que las explicaciones de baja racionalidad, sería de esperarse que presentaran menos dificultades desde el punto de vista de la verificación empírica, dado que la definición y medida de lo que supuestamente está siendo maximizado dejan menos margen para la ambigüedad. Sin embargo, como lo mencionamos más adelante, las descripciones de alta racionalidad con frecuencia resultan tan dudosas como las de baja racionalidad cuando se someten a una prueba empírica.[426]

Un segundo punto de desacuerdo entre los teóricos de la elección racional es el de la información que supuestamente poseen los agentes y con base en la cual actúan. Los convencionales modelos neoclásicos del comportamiento del mercado dan por hecho que la información es perfecta y que los consumidores tienen capacidad para comprenderla y hacer uso de ella. Pero tales suposiciones son poco realistas y mucho más tratándose de política, pues es bien sabido que los votantes están pobremente informados en lo que se refiere a los dirigentes y acerca de las políticas sobre las cuales deben supuestamente elegir. Por ello, muchos teóricos de la elección racional que estudian la política han abandonado la idea de la información perfecta, aunque mantienen la suposición de que los actores hacen el mejor uso posible de la deficiente información con que cuentan.[427] El hecho de que la información sea deficiente hace

que la adquisición de la misma resulte con frecuencia costosa en términos de tiempo y dinero, y a partir de la idea de que la obtención de información es similar a otro tipo de inversiones económicas, Downs sugiere que todo buscador de información "sigue invirtiendo recursos para reunir datos, hasta que la ganancia marginal generada por la información equipara su costo marginal ".[428] Pero, como el elector sabe que es muy poco probable que su voto resulte decisivo para la elección y que lo más factible es que la ganancia será escasa, el ciudadano racional invierte pocos recursos para adquirir información política. Sin embargo, como lo señala Elster, tal lógica genera un círculo vicioso: el agente debe calcular el valor de una información que aún no tiene para determinar si vale la pena que se tome la molestia de recabarla. Una variante de este círculo aparece cuando los teóricos de la elección racional analizan la racionalidad de la conducta "miope", que hace que los actores persigan recompensas inmediatas, sin considerar la posibilidad de que tal estrategia pueda acarrear resultados indeseables.[429] Si suponemos que la previsión y planeación estratégicas no tienen costo alguno, la acción miope no puede ser caracterizada como racional. Pero si se acepta que existen costos cognitivos (o desviaciones producidas por la búsqueda de objetivos en otros campos de la vida), entonces las estrategias miopes sí pueden calificarse como racionales, al ser el resultado de las creencias cortas de visión que posee el actor.

Algunas de las divergencias entre los teóricos de la elección racional en éstos y otros aspectos se derivan de una diferente concepción de la filosofía de la ciencia. Por ejemplo, para quienes han adoptado el modelo de explicación de ley explicatoria (*covering-law*), como es el caso de algunos teóricos, lo importante es elaborar modelos cuyas conjeturas resulten más realistas a medida que éstos se vuelven más complejos Pero si, por el contrario, se ha adoptado una postura instrumentalista con respecto a la explicación, como en el caso de otros teóricos, el hecho de que las suposiciones sean realistas tiene poca relevancia, pues lo que importa es su poder predictivo. No pretenderemos resolver aquí tales desacuerdos. Baste señalar que, ya sea que la teoría de la elección racional sea considerada según la terminología de la ley explicatoria o en los términos instrumentales

de Friedman, lo que no puede evitarse es la verificación empírica. Como lo han señalado tanto Moe como Miller,[430] el rasgo distintivo y el poder del modelo de la ley explicatoria le vienen del requisito de que las leyes explicatorias sean a la vez generales y empíricas, es decir, susceptibles de ser refutadas por la observación. Esta verificación frente a la realidad es indispensable para garantizar que las leyes explicatorias no sean meras divagaciones intelectuales; si resulta que están en desacuerdo con los datos observados, entonces deben ser abandonadas o modificadas, para luego someterse a nuevas pruebas empíricas. Por su parte, el enfoque instrumentalista depende completamente del éxito empírico de la predicción; no existe otra forma de evaluar la teoría. Por lo tanto, según ambos enfoques, una teoría de la política no tiene validez alguna si sus hipótesis no aprueban el escrutinio empírico. Y por ello resulta sorprendente que tanto los defensores como los detractores de la teoría de la elección racional hayan prestado tan poca atención a la verificación empírica, lo cual analizaremos a continuación.

III. Errores metodológicos característicos

Independientemente de lo que se diga sobre la elegancia analítica o el valor heurístico de las teorías de la elección racional, sus aplicaciones empíricas generalmente han padecido de dos tipos de enfermedades metodológicas. La primera comprende lo que podría describirse como errores metodológicos pedestres: los académicos que trabajan dentro de la tradición de la elección racional suelen aplicar erróneamente las técnicas estadísticas, ignorar los problemas relativos a los errores de medición o confiar excesivamente en conjeturas derivadas de un reducido número de estudios de caso. Sin embargo, aunque potencialmente grave, este tipo de errores metodológicos son inherentes a las ciencias políticas y no es en éste en donde se enfoca nuestra crítica.

Más interesante, en segundo término, es el síndrome de fallas metodológicas, fundamentales y recurrentes, que está enraizado en esas aspiraciones universalistas tan patentes en los teóricos de la elección racional. Dichas aspiraciones influyen en la forma en que

conceptúan las hipótesis, la manera en que éstas se transforman en proposiciones verificables y el modo en que se interpretan los resultados empíricos cuando se llevan a cabo las pruebas. En nuestra opinión, estos errores (que a menudo se refuerzan mutuamente) son producto de un enfoque de investigación guiado más por el método que por el problema, el cual hace que los practicantes se preocupen más por validar alguno de los modelos universalistas que por comprender y explicar los verdaderos resultados políticos. Más que cualquier otra cosa, es esta aspiración la que conduce a errores que calificamos aquí como patologías de la teoría de la elección racional. Como ya se dijo, estos son los errores característicos que destacamos en nuestro libro, en el que hacemos una revisión sistemática de los trabajos de la elección racional sobre la afluencia de votantes la acción colectiva, la conducta legislativa y la competencia electoral. En el presente trabajo nos limitamos a describir e ilustrar dichos errores metodológicos, explicando los motivos por los que éstos se oponen a los requisitos básicos de una investigación empírica sólida.

Elaboración post hoc de teorías

Muchas de las fallas metodológicas de la elección racional aplicada pueden atribuirse a un estilo de elaboración de teorías que pone un gran énfasis en la formulación de descripciones *post hoc* de hechos conocidos. ¿Acaso una hipótesis de la elección racional puede explicar la existencia de sistemas de antigüedad en el Congreso, el aumento del déficit de gasto de los gobiernos o el motivo por el que la gente vota por un tercer partido? Para responder a tales preguntas el teórico emprende un experimento razonado cuya finalidad es obtener una explicación de un fenómeno dado, que sea congruente con los supuestos de la elección racional, hasta cierto punto especificados. Firoina y Shepsle ofrecen una descripción lúcida de este enfoque:

> Nosotros sostenemos que el progreso científico refleja (l) la elección académica de modelos que (2) posean equilibrios, los cuales (3) correspondan a las regularidades observados. Pero esto no significa construir modelos de equilibro *ex ante*, generalizar y modificar el objeto a fin de preservar el equilibrio [...] ni

> tampoco conservar modelos de desequilibrio con la sola finalidad de tener la boca sellada cuando se nos pida que digamos algo positivo sobre el mundo [...]. Seguir el primer camino conduce a tener poco que decir que sea aplicable al mundo de los fenómenos, y seguir el segundo conduce a tener poco que decir, punto. En lugar de esto, recomendamos un tercer camino, denominado "retroducción" [...]. Dicho en forma simple, el proceso retroductivo comienza con una regularidad empírica X, que nos plantea la pregunta: "¿Cómo puede estructurarse el mundo para que X sea un rasgo anticipado de ese mundo?". Las respuestas (y debería haber varias) constituyen modelos, todos los cuales tienen en común la regularidad X como implicación lógica.[431]

Sin duda, esforzarse por explicar las regularidades empíricas observadas es preferible a amoldar las teorías según los dictados de "la pulcritud o de algún otro de los criterios estéticos" por los que se guía la elaboración de teorías en la elección racional, tanto en las ciencias políticas como en la economía.[432] Pero, dado que no se especifica claramente que significa con exactitud ser un actor racional, resulta difícil determinar qué tipo de conductas, en principio, no podrían ser explicadas por alguna variante de la teoría de la elección racional. Los teóricos de la elección racional disponen de una infinidad de supuestos sobre los objetivos de los actores (riqueza, poder, moral, satisfacción, etc.), sobre el grado hasta el cual los individuos derivan ganancias del bienestar de los otros, sobre los tipos de información y creencias que poseen los actores, sobre su gusto por el peligro, sobre la proporción de ellos que renuncia a futuras recompensas, sobre si sus decisiones se basan en una reflexión de la conducta estratégica de los otros y, de ser así, las reglas de decisión que emplean los actores cuando enfrentan situaciones de incertidumbre. Como lo señala Ordeshook, no se puede decir que quienes elaboran explicaciones *post hoc* hayan logrado mucho, pues:

> [aún] si la congruencia entre tales modelos y los datos presenta un grado aceptable de precisión estadística, debemos puntualizar que basta que un modelo sea lo suficientemente complejo para hacer posible que casi cualquier resultado razonable sea un equilibrio de dicho modelo [...]. Elaborar conjeturas a fin de que las predicciones de un modelo concuerden con los datos es, en realidad, apenas algo más que un ejercicio de adecuación de curvas, aunque de un tipo un poco más complejo que aquellos que solemos despreciar.[433]

Un indicador de la facilidad con que pueden generarse descripciones

post hoc es el más que abundante número de explicaciones sobre fenómenos tales como la afluencia de votantes o las diferencias entre las plataformas de los dos partidos estadunidenses.[434] Otro indicador son las muchas explicaciones que aparecen para dar cuenta de ciertos "hechos estilizados" que, luego de analizarlos, resultan no ser hechos en lo absoluto. Así, por ejemplo, McKelvey y Riezman se dieron a la tarea de explicar el motivo por el cual los legisladores titulares suelen resultar reelectos por amplios márgenes, y por qué en las legislaturas existen sistemas de antigüedad.[435] Pero ninguna de esas dos premisas resultan aplicables de manera general a los legisladores o a las legislaturas, en virtud de que, por una parte, el porcentaje de reelección de los senadores y representantes estadunidenses presenta grandes diferencias y, por otra, la fuerza del sistema de antigüedad en el Congreso ha variado a lo largo del tiempo. Más aún, los estudios estadísticos de las elecciones en el Congreso no han mostrado ninguna evidencia de la supuesta relación causal entre la antigüedad y la suerte electoral de los legisladores titulares.[436] Por lo tanto, no sabemos que pensar del resultado analítico de McKelvey y Riezman que afirma que, en equilibrio, los legisladores adoptan un sistema de antigüedad y los votantes eligen unánimemente a todos los titulares.

Quizá alguien objete que lo que hemos llamado elaboración *post hoc* de teorías puede también calificarse como solución de acertijos, que es una legitima actividad científica. Se podría argumentar, por ejemplo, que el hecho de que los electores acudan masivamente a votar, pese a la predicción teórica de que los ciudadanos racionales se abstienen de hacerlo, lleva al descubrimiento de una inclinación al civismo. Pero nuestras reservas ante tales "descubrimientos" (si así puede llamárseles) consiste en que la retroducción no hace sino plantear la proposición de que no es imposible que ciertas hipótesis de la elección racional sean verdaderas. Según parece, algunos teóricos de la elección racional consideran que ahí termina el ejercicio; que la descripción *post hoc* que proponen efectivamente corrobora la idea de que es válido ver la política como si esta estuviera habitada por actores que perciben "toda situación con un ojo en las ganancias por obtener, otro en los costos, y una delicada habilidad para equilibrarlos, así como con una intensa inclinación a seguir el

camino que les marque la racionalidad".[437] Sin embargo, no es correcto que los datos que inspiran una teoría sean empleados para comprobarla sobre todo cuando muchas y muy distintas descripciones *post hoc* producen la misma predicción. A menos de que la descripción retroductiva genere hipótesis que sobrevivan la comprobación contra otros fenómenos, no se habrá establecido algo que tenga cierto valor empírico.

Por ejemplo, muchos teóricos de la elección racional han intentado explicar por qué, como lo expresa Schumpeter, "por lo general, las grandes cuestiones de política ocurren en la economía psíquica del ciudadano típico cuyos intereses de tiempo libre no han alcanzado el nivel de aficiones".[438] La hipótesis de la "ignorancia racional"[439] sostiene que los ciudadanos no saben mucho más de aquello que pueden aprender sin que les cueste, dado que no hay nada que los motive a gastar recursos para volverse sabios en asuntos políticos. Y dada la remota probabilidad de que el voto de un elector resulte decisivo en los comicios, el ciudadano racional concluye que los beneficios derivados de hacer un voto informado no compensaran el gasto de tiempo y dinero que implica recabar información. Como mencionamos en otro trabajo,[440] muchos afirman que este argumento ofrece una explicación acertada de lo que se considera una difundida ignorancia del electorado. Pero, ya que sería posible presentar otras explicaciones *post hoc* para dicha ignorancia, surge la pregunta: ¿por qué entonces hemos de apostar todo a esta explicación?

No sólo la manera en que se comprueban las teorías *post hoc* es inadecuada; también la forma en que se elaboran suele contraponerse a la tarea de la verificación empírica. Dado que los teóricos se valen de la ambigüedad del significado de "racionalidad" para transformar situaciones incómodas en datos congruentes con una teoría recién creada, cabe preguntarse si acaso es posible llevar a cabo una evaluación empírica significativa de esa diversidad de teorías. Los teóricos de la elección racional rara vez plantean claramente cuál o cuáles datos podrían, en caso de ser observados, significar la invalidación de las hipótesis particulares que presentan o, en términos más generales, de su convicción de que la política se origina en la conducta maximizadora de actores racionales.

Y estos problemas de evaluación empírica se agravan por el hecho de que los modelos de la elección racional de un fenómeno determinado difícilmente pueden evaluarse frente a otros enfoques teóricos que no se basan en el supuesto de la maximización de las utilidades. Tanto en principio como en la práctica, es posible elaborar modelos de elección racional a partir de un sinnúmero de conjeturas sobre las creencias, gustos y limitaciones ambientales. Así, no es de sorprender que los modelos de la elección racional en ocasiones generen predicciones diametralmente opuestas. Por ejemplo, ciertas descripciones de la elección racional predicen que la acción política colectiva fracasará por efecto del problema del polizón (*free rider*), mientras que otros sugieren que tales movimientos pueden ser apoyados mediante incentivos solidarios. De igual forma, ciertas variantes de la teoría de la elección racional predicen que, en un sistema de dos partidos ambos candidatos adoptaran plataformas idénticas, mientras que otros aseveran que tendrán posturas políticas divergentes. De esta manera, el hecho de que las construcciones de la teoría de la elección racional predigan *X* y *no-X* hace muy difícil la tarea de quienes intentan comparar el funcionamiento de los modelos de elección racional con otros enfoques, pues siempre habrá un modelo de la elección racional cuyas predicciones coincidan con las derivadas de otro tipo de teoría.

Debe mencionarse que las descripciones teóricas rivales ocupan apenas un pequeño espacio en el ámbito de interés del enfoque de la elección racional. El afán de elaborar descripciones suficientes de los fenómenos políticos hace que, con frecuencia, los teóricos de la elección racional centren su atención más bien en aquello que su teoría sí parece explicar. Como lo señala Russell,[441] este estilo de análisis va a menudo acompañado de un sorprendente desinterés por los otros tipos de explicaciones, lo que deja la duda sobre si los datos podrían también ser congruentes con las predicciones de descripciones teóricas rivales. En ocasiones, el hecho de que no se compare el poder relativo de la elección racional con otro tipo de explicaciones es producto del simple descuido o estrechez de miras. Sin embargo, con más frecuencia resulta de un concepto erróneo de lo que es hacer teoría, que pone el énfasis en la formulación de

explicaciones suficientes. Pero, irónicamente, la insistencia en favorecer una forma de explicación, excluyendo las otras, da por efecto disminuir el poder persuasivo de las descripciones de la elección racional.

Dado el desinterés por las explicaciones rivales, el diseño de una investigación rara vez incluye entre sus objetivos el que el investigador que favorece una alternativa derivada de la elección racional invalide otra hipótesis que se considera nula, una conjetura a la que se ha dado el carácter de verdad; o bien, en otros casos, la hipótesis que el investigador se da a la tarea de refutar es prosaica; por ejemplo, la hipótesis de que los electores experimentales votan al azar[442] o que la conducta no se ve influida por las modificaciones al sistema de precios[443]. Pero, así como el hecho de vencer a un adversario como Granada no constituye un testimonio muy significativo del poderío militar de Estados Unidos, tampoco nuestras opiniones sobre política se verán mayormente influidas por el hecho de que una proposición de la elección racional derrote a una hipótesis trivial o improbable. Y si bien esto no constituye un error vital, lo cierto es que el poder explicativo que otorgamos a las teorías de elección racional sí es proporcional a la credibilidad de las hipótesis nulas sobre las cuales triunfan. Y, en la mayoría de los casos, los teóricos de la elección racional eligen explicaciones rivales insostenibles, o bien las ignoran.

En suma, tal vez los teóricos de la elección racional consideren que, elaborando teorías *post hoc* para obtener posibles explicaciones de los fenómenos observados o reformulando hipótesis de la elección racional de tal suerte que eludan o parezcan resolver situaciones anómalas, el enfoque teórico haya sido de alguna manera "salvado". Pero lo cierto es que las hipótesis específicas en cuestión aún deben ser comprobadas.

Esta crítica a la elaboración *post hoc* de teorías no pretende negar la posibilidad de que se dé una genuina innovación teórica. Nosotros no afirmamos que las predicciones teóricas no deban nunca ser modificadas a fin de adecuarse a las nuevas evidencias sino, más bien, que las "innovaciones" que generalmente surgen no contienen nuevas predicciones, como tales, sino una mera redescripción de los procesos por los cuales ocurre un resultado que ya se conocía. Al reformular

sus hipótesis para abarcar los hechos conocidos —y en particular, las anomalías, los teóricos de la elección racional por lo general no dan el siguiente paso, a saber, proponer una prueba coherente que evalué la adecuación empírica de la hipótesis recién revisada. Y aún con menos frecuencia dichos teóricos dan el siguiente paso, es decir, evaluar el poder empírico de su formulación teórica preferida sobre otras explicaciones rivales.

Formulación de pruebas

Para poder comprobar una teoría es necesario saber antes qué es lo que ésta predice. De tanto en tanto, algunos teóricos de la elección racional han expresado su desacuerdo ante la falta de atención que la elección racional aplicada presta a este aspecto. Así, por ejemplo, en 1978 Firoina y Plott observaron que "los modelos teóricos del juego y de la elección social fueron desarrollados y sancionados sin dar ni una sola pista sobre una posible definición operativa; uno puede hallar pruebas y más pruebas, pero resulta en vano buscar un análisis detallado de cómo y cuándo exactamente debe aplicarse un modelo".[444] Sin embargo, este tipo de observaciones ha tenido poco efecto sobre la evolución del enfoque de la elección racional, y el desequilibrio entre la exposición analítica y la aplicación sigue siendo evidente.

Más aún, cuando alguien intenta derivar proposiciones verificables a partir de los modelos de la elección racional, descubre que estas teorías están construidas de tal forma que quedan protegidas de cualquier enfrentamiento adverso contra las evidencias. Este problema se manifiesta en diversas formas. Aquellos que presentan modelos tan parsimoniosos o abstractos que no es posible hallar en ellos un solo rasgo reconocible de la política (como, por ejemplo, los modelos de elaboración de políticas que omiten mencionar a los partidos políticos y consideran a cada rama del gobierno como actores unitarios)[445] eluden el escrutinio empírico al describir sus teorías como simplificaciones o bosquejos de asuntos teóricos espinosos. Otros afirman que sus modelos captan verdades generales

que no tienen necesariamente que coincidir con aplicaciones específicas, como cuando Calvert defiende un modelo de estrategia de candidatos, "porque revela las propiedades que subyacen a toda competencia electoral, aun cuando dichas propiedades en ocasiones sean contrariadas por las condiciones particulares de una situación del mundo real".[446]

Puede afirmarse que la fuente más importante de situaciones engañosas en la construcción de modelos es la multiplicidad de términos no observables, que hace que la complejidad de una teoría sobrepase la capacidad de los datos para ofrecer una comprobación informativa. Y este problema general se agrava por las dificultades que replica el ambiguo traslado de los modelos de equilibrio a pruebas verificables. En tales circunstancias, el escrutinio empírico queda despojado de su valor diagnóstico.

Predicciones engañosas

Comúnmente, las explicaciones de la elección racional contienen una multitud de entidades no observables. Los gustos, las creencias, las reglas de decisión y, en un nivel más elevado de abstracción, los equilibrios constituyen los ingredientes esenciales de la mayoría de los modelos de la elección racional. Pero el problema no radica en el planteamiento de hechos no observables *per se*, sino en el número posible de construcciones para las mediciones observables que encontramos en las descripciones de la elección racional.[447] En la medida en que dicho número aumenta, se vuelve cada vez más difícil determinar si un conjunto de datos confirma o refuta una explicación de la elección racional.

Supongamos, a manera de ejemplo, un juego en el que dos jugadores deben dividir 14 dólares entre ambos. Si los jugadores llegan a un acuerdo en cuanto a la distribución del dinero, entonces el convenio se vuelve obligatorio; en caso contrario, el jugador 1 recibirá 14 dólares y el jugador 2 no recibirá nada. "La teoría del juego cooperativo", afirman Hoffman y Spitzer, "predice que los sujetos cooperarán y dividirán la cantidad en 13 y 1 dólares, respectivamente

(la solución de negociación de Nash: una división equitativa de los dos dólares ganados por negociar). Según la teoría del juego, [el jugador 1] no debería, por ningún motivo, aceptar menos de 12 dólares".[448] Ahora supongamos que, al observar a varias parejas de jugadores, encontramos que muchas de ellas deciden dividir equitativamente los 14 dólares.[449] ¿Qué podemos inferir de este patrón de resultados? ¿Qué la cantidad fue muy pequeña para que surgiera una preferencia sobre el ya existente deseo de equidad? ¿Qué, pese a la prohibición de amenazar, el jugador 1 temía una venganza física por parte del jugador 2? ¿Qué no comprendieron correctamente el juego? ¿Qué se dio una desviación temporal del equilibrio, la cual se rectificaría al estar expuestos al tipo de negociaciones implacables que ocurren en el mundo real?
Como demuestra este ejemplo, es posible resucitar las hipótesis de la elección racional que se topan con hechos imprevistos recurriendo a diversos procesos de pensamiento no observables, para los cuales no existen suficientes mediciones, directas o indirectas. Por lo tanto, frente a resultados discordantes, resulta difícil distinguir empíricamente tres afirmaciones relativas al principal término no observable, el equilibrio:

1. Las preferencias que el modelo presupone están correctamente representadas en la escena que uno observa, pero algunos o todos los actores carecen de la perspicacia estratégica necesaria para jugar el juego tal y como lo recomienda —y, por ende, predice— la elección racional.
2. El modelo capta con exactitud los objetivos de los actores, pero, quizá debido a las características particulares del propio equilibrio, ocurre una desviación temporal del resultado predicho.
3. El modelo no capta uno o más de los rasgos del juego observado y los resultados coinciden con los equilibrios (o falta de ellos) relacionados con otro juego.

La multiplicidad de términos teóricos que son inconmensurables o

difíciles de medir crea una situación semejante a la subidentificación en los modelos estadísticos que incluyen variables latentes.[450] En tales circunstancias, los datos no pueden ofrecer una prueba convincente. Si una hipótesis falla, el investigador siempre podrá argumentar que su acertada predicción se vio frustrada debido a una tendencia contraria o a una aberración temporal. En este sentido, las discusiones empíricas en la literatura de la elección racional nos recuerdan los debates en torno al rendimiento decreciente, que alguna vez ocupó a los marxistas. Convencidos ellos mismos, con base en argumentos analíticos, de que en el capitalismo el rendimiento debía disminuir con el correr del tiempo, pero no pudiendo hallar pruebas que corroboraran tal afirmación, los marxistas dedicaron por décadas sus esfuerzos a descubrir las tendencias encubridoras, fugaces o compensatorias que (ocultaban ese fenómeno). Basados en una teoría que insistía en que así debía ser, afirmaban que la disminución del rendimiento ocurría por debajo de la superficie.[451]

El problema de la subidentificación puede tratarse de dos maneras. Una es estableciendo límites al número de argumentos teóricos que sea válido utilizar para construir o resucitar una teoría. Sin embargo, esta restricción resulta difícil de mantener frente a la tendencia a defender la aplicabilidad universal del enfoque de la elección racional. Con frecuencia, figuras tales como Downs y Olson apoyan este tipo de restricciones, cuando introducen un escrutinio de elección racional en un cierto campo de la política.[452] Pero, al pasar el tiempo, otros autores las relajan con el fin de preservar un modelo que enfrenta evidencias adversas. Otro método es recabar más información para que, con un número mayor de datos, las mediciones tengan la oportunidad de equiparar el número de términos teóricos. Los académicos de la elección racional suelen evitar este método, con lo que tal vez admitan tácitamente que la precisión formal de los modelos de elección racional rebasa por mucho la capacidad de medición de los analistas políticos.

Predicciones vagamente operacionalizadas

Un segundo y frecuente tipo de patología relacionada con la verificación de hipótesis se refiere a la correspondencia entre las hipótesis presentadas y las pruebas empíricas que se emplean para evaluarlas. Dado que el análisis del equilibrio es parte medular de la teoría de la elección racional, muchas de sus proposiciones se expresan como predicciones puntuales (*point predictions*). En ocasiones, la predicción puntual es una tasa o proporción, como en el caso de la conjetura de Olson de que, en ausencia de incentivos selectivos o de coerción, los miembros de grupos grandes no participarán en acciones colectivas con el fin de alcanzar sus intereses comunes.[453] En otras situaciones, la predicción puntual se refiere a un resultado particular, como en el caso del punto de equilibrio de una regla de mayoría específica, en un juego de negociación cooperativa. Tales proposiciones siempre tienen algo de falsedad; en ocasiones ocurren errores estratégicos que producen resultados de desequilibrio. Entonces, el argumento se convierte en la frecuentemente expresada "esperanza de que un número suficiente de personas actuarán con la suficiente racionalidad en su conducta para que las teorías económicas de la política generen descripciones, explicaciones y predicciones que a menudo son útiles aproximaciones a la verdad".[454]

Pero, ¿acaso es posible construir una prueba rigurosa para una predicción puntual bajo la forma de una aproximación? El hecho de que las campañas de referendo recolecten varios millones de dólares en pequeñas contribuciones, ¿es una evidencia en favor de la hipótesis del polizón,[455] dada la ínfima proporción de contribuciones al interés público respecto al resultado de estas elecciones, o en contra de ellas,[456] en virtud de la supuesta irracionalidad que implica incurrir en gastos personales en favor de un bien público de amplia difusión?

La correspondencia entre la teoría y las evidencias se torna más ambigua cuando las hipótesis de la elección racional se transforman de predicciones puntuales en marginales y viceversa. Las primeras se refieren a la ubicación de un equilibrio bajo condiciones estáticas; las segundas —derivados del análisis de la "estática comparada"—, a la dirección prevista que tomara un equilibrio en respuesta a cambios

exógenos en los objetivos, creencias o limitaciones ambientales. La lógica dice que sólo uno de estos tipos de predicción podría sobrevivir a la verificación empírica, pero el hecho de disponer de dos estándares de evaluación permite que los defensores de un modelo siempre puedan hallar bases para sus predicciones. En particular, a menudo se recurre a las predicciones marginales cuando las predicciones estáticas enfrentan problemas. Según Grofman,[457] independientemente de las flaquezas que presentan las explicaciones de la elección racional respecto del motivo por el que los ciudadanos se molestan en ir a votar, la teoría de la elección racional predice correctamente que la gente tiende menos a hacerlo cuando hay mal tiempo.

Lejos de tener algún inconveniente en que se utilice la estática comparada para generar hipótesis, consideramos que las pruebas que se enfocan en el cambio marginal resultan mucho más acordes con la metodología tradicional cuasi experimental, que aquellas que involucran predicciones precisas. Lo que nos resulta molesto es la idea de que la racionalidad de ciertas acciones pueda ser rescatada arguyendo que los actores responden hasta cierto punto a los cambios en los costos o los beneficios. Tomemos, por ejemplo, el estudio sobre los motivos por los que los candidatos políticamente inexpertos retan a los miembros titulares de la Cámara de Representantes. La conducta de esos retadores resulta un tanto misteriosa, dado que sus posibilidades de vencer a un titular son prácticamente nulas. Como la mayoría de los acertijos de este tipo, tal conducta puede explicarse mediante factores secundarios, tales como el autoengaño, el afán de promover una carrera legal durante la campaña, la creencia de que alguien debiera impugnar al titular, etc. Por ejemplo, Banks y Kiewiet hacen un intento por rescatar la idea de que la conducta racional que busca la elección refleja la conducta de los retadores débiles, y sostienen que "los retadores débiles pueden maximizar su probabilidad de ser electos para el Congreso si se enfrentan en este momento a los titulares", en lugar de esperar a un concurso abierto por las bancas, en el cual tal vez tendrían que vencer a oponentes más fuertes, tanto en las elecciones primarias como en las generales.[458] Como lo señalan los autores, "esta probabilidad no es muy alta, pero

la están maximizando". Determinar si los retadores débiles tienden a la competencia contra el titular, que los concursos abiertos por las bancas es una tarea que tiene valor por sí misma, pero lo que no queda claro es de qué manera el resultado de dicho estudio responde a la pregunta de si los retadores débiles son racionales al enfrentarse a los titulares de la Cámara de Representantes, considerando que la racionalidad exige que los beneficios de actuar así sean superiores a los costos.[459]

Selección e interpretación de las evidencias

Otras tres patologías características de la elección racional se relacionan con la forma en que las hipótesis son verificadas. La primera surge de la manera sesgada en que se seleccionan las evidencias; la segunda, de la sutileza con que la evidencia es proyectada a partir de la teoría, en lugar de que sea recabada de manera independiente; la tercera consiste en un alejamiento estratégico de los campos en los que la teoría no responde adecuadamente. Estos tres errores metodológicos debilitan los argumentos teóricos que supuestamente debieran apoyar, dado que lo esencial en la comprobación científica es la búsqueda estructurada de evidencias contrarias antagónicas.

i) Búsqueda de evidencias confirmatorias. Al revisar la literatura sobre elección racional aplicada resulta sorprendente observar el grado al cual los defensores de los modelos de la elección racional permiten que sus convicciones teóricas contaminen el muestreo de las evidencias. El procedimiento de citar casos que confirman una hipótesis es quizá más patente en campos tales como el de las políticas regulatorias y burocráticas, en los que los intereses ideológicos son altos. Sin embargo, esta práctica, que recuerda ese tipo de publicidad en la que se exponen las virtudes de un producto, pero sin hacer mención de sus fallas o de las cualidades equivalentes de la competencia, no se limita a estos campos ideológicamente cargados. En sus expresiones más cualitativas, la elección racional suele meditar sobre ejemplos corroborativos, tornados del paisaje político, de

momentos memorables de la historia o de textos bíblicos.[460] En otras partes, esta patología lleva a que los investigadores refieran una y otra vez los éxitos de sus predicciones, ya se trate de los fenómenos de contraenmiendas estratégicas por los líderes de comités de congresistas de la Cámara[461] o del abastecimiento subóptimo de bienes colectivos.[462] La tendencia a citar casos confirmatorios también se manifiesta, aunque más sutilmente, en la investigación cuantitativa que va de la comparación de las condiciones vigentes de tratamiento y control a una conclusión que se desprenda en forma trivial del propio diseño de la investigación. así, por ejemplo, McCubbins sostiene que el análisis de series de tiempo de datos federales para el periodo 1929-1988 "corrobora con fuerza" su descripción basada en la teoría del juego sobre cómo el control de partido dividido en el Congreso produce déficits presupuestarios.[463] Pero, si bien, en efecto, sus cálculos estadísticos sugieren que, "desde 1929, el gobierno dividido ha generado un aumento en la deuda nacional",[464] en el periodo estudiado sólo aparecen dos de tales episodios, a saber, el advenimiento de la economía *supply-side*, bajo Ronald Reagan, y el agotamiento de los ingresos federales, durante los últimos días del gobierno de Hoover.

Una variante de este problema metodológico se observa en los estudios que se valen de conductas de laboratorio para fundamentar las proposiciones de la elección racional, pero que omiten incluir un grupo de control en el diseño experimental. Como lo explicamos detalladamente en el capítulo 6 de nuestro libro, los experimentos de este tipo que han tenido éxito sugieren, a lo sumo, que es posible crear un ambiente de laboratorio que se aproxime a las condiciones presupuestas por el teorema, y el investigador que quiera defender una hipótesis de la elección racional lo único que tiene que hacer es idear un ejemplo confirmatorio. Pero, al haber sido generados sin un grupo de control, los resultados no permiten determinar si éstos habrían podido ser obtenidos por cualesquiera otros motivos no relacionados con la teoría en cuestión, ni tampoco nos dice el experimento si dicha teoría haría predicciones correctas bajo otras condiciones. Así, los experimentos diseñados de esta manera no ponen a prueba, solamente ejemplifican.

ii) Proyección de evidencias a partir de la teoría. El afán de afirmar la amplitud de aplicación de la teoría de la elección racional produce, de tanto en tanto, una lectura sesgada del registro empírico. En ocasiones, esto se debe simplemente a que los autores imaginan que un dato es congruente con la lógica económica (por ejemplo, que el mal tiempo hace disminuir la afluencia de votantes) y suponen que dicho dato es empíricamente verificable. Otras veces, uno encuentra teóricos de la elección racional que aseveran que cierto rasgo excéntrico de un modelo es un reflejo especular de la realidad. Por ejemplo, el modelo legislativo de McKelvey y Riezman parte de la suposición de que los legisladores con antigüedad tienen más probabilidades de contar con el apoyo de los congresistas en la ronda inicial de votación, pero no en las rondas subsecuentes.[465] Los autores insisten en que tal caracterización ofrece una "descripción realista del sistema de antigüedad del Congreso estadunidense", dado que los comités influidos por legisladores con antigüedad siempre ocupan un primer lugar al momento de que se hacen las propuestas, pero "una vez que los proyectos de ley pasan a los congresistas, los comités pierden la mayor parte de su poder".[466] Baste decir que ésa es una descripción un tanto pobre del proceso mediante el cual se propone y enmienda la ley en el Congreso.[467]

Y aun en los casos en que los estudios empíricos se realizan con todas las de la ley, las convicciones teóricas de los autores suelen influir sobre lo que éstos infieren a partir de ciertas observaciones y sobre la forma en que reconstruyen los datos para presentarlos. Por ejemplo, aquel misterioso conjunto de votos de la Cámara para la Enmienda Powell a una disposición de 1956 que autorizaba la construcción de escuelas ha sido citado una y otra vez como evidencia de la forma en que los legisladores suelen votar en favor de una propuesta que no les gusta, con el propósito de hacer que el proyecto de ley enmendado resulte desagradable.[468] Sin embargo, un examen desapasionado del archivo histórico muestra que los hechos que rodearon a la Enmienda Powell resultan, en el mejor de los casos, ambiguos en relación con el fenómeno del voto estratégico.[469] En efecto, las omisiones y distorsiones de hechos que Krehbiel y Rivers descubrieron en relatos previos sugieren que los primeros escritores fueron incapaces de

aceptar aquellos datos que no coincidían con sus expectativas teóricas.[470]

iii) Restricción arbitraria del campo de aplicación. De vez en cuando, los teóricos de la elección racional admiten que existen ciertos campos —como el de la afluencia de votantes o la acción colectiva organizada— en los cuales ninguna variante de la teoría parece funcionar. En tales casos, algunos teóricos suelen dar marcha atrás, para concentrarse en aquellas aplicaciones en las que dichas teorías tienen más éxito. Así, por ejemplo, al tratar de establecer que su hipótesis sobre la maximización de la riqueza explica la evolución de la ley penal, Posner se ve obligado a aceptar que no puede explicar la existencia de las leyes que condenan los "crímenes sin víctimas", tales como la prostitución o el consumo de drogas.[471] Por lo tanto, Posner abandona este campo, sin dejar de insistir, no obstante, en que la maximización de la riqueza ofrece una poderosa explicación en lo que se refiere al resto de la ley penal.

A primera vista, esta retirada podría parecer razonable e incluso un acto de modestia. Pero aquí hay mucho más en juego de lo que parece. Supongamos que un día nos enteráramos de que las manzanas rojas no caen al piso, como lo hacen otros cuerpos pesados. No nos sorprendería, entonces, que un físico declarara que, aunque la teoría de la gravedad al parecer no es aplicable a las manzanas rojas, sí sirve para explicar por qué otros objetos caen al piso y que, por lo tanto, a partir de ese día se limitara a estos últimos al aplicar la teoría.

Lo que llamamos una restricción arbitraria de los campos en los que una teoría parece funcionar no debe confundirse con esas otras dos formas no arbitrarias de restricción de campos a las que los científicos recurren con frecuencia. En primer lugar, como lo señala Moe,[472] la verificación de cualquier teoría científica implica la inclusión de cláusulas *ceteris paribus*, cuya finalidad es descartar los factores omitidos con el fin, por ejemplo, de que la comprobación correcta de la hipótesis de que objetos de diferente masa caen al piso con la misma velocidad presuponga que la resistencia del viento se mantiene constante.[473] En segundo lugar, es correcto que las teorías incluyan una descripción de lo que convencionalmente se denominan "efectos

de interacción", es decir, factores que limitan o aumentan la influencia de las variables independientes que tienen un interés teórico. De hecho, para quienes desean comprender la política e influir sobre ella, es posible que el valor de una teoría radique en que esta contenga una clara descripción de las condiciones bajo las cuales se afirma que la misma es aplicable.

La restricción arbitraria del campo de aplicación ocurre cuando, aunque no se especifique un conjunto empíricamente verificable de condiciones limitantes, sí se establece una delimitación. En otras palabras, existe una gran diferencia entre especificar con anterioridad el campo de aplicación en virtud de las condiciones limitantes y declarar que dicho campo es "cualquiera en el que la teoría funcione".

De esta manera, el problema de la restricción arbitraria del campo de aplicación es el anverso de la tendencia a citar ejemplos confirmatorios. La segunda implica ir a la caza de fundamentos empíricos; la primera, aniquilar todo aquello que presente evidencias problemáticas. Mientras que la práctica de citar ejemplos confirmatorios produce pruebas engañosas, la restricción arbitraria del campo de aplicación hace difícil la labor de verificación. Si el campo en el que una teoría va a ser comprobada se define con base en el hecho de que la teoría funcione en él, entonces la verificación pierde todo sentido.

En nuestro ejemplo, Posner primero lleva el caso de la maximización de la riqueza tan lejos como puede y luego se escabulle. Pero el autor nunca llega a analizar una sola explicación rival ni tampoco considera necesario ofrecer aclaración alguna acerca del motivo por el cual la teoría no funciona en lo que se refiere a los crímenes sin víctimas. Para que la restricción del campo sea correcta, es necesario que la especificación del área de estudio se haga independientemente de que la teoría explique o no los fenómenos contenidos en ésta. Más aún, la propia hipótesis sobre las condiciones restrictivas de las explicaciones de la elección racional debe ser sometida a una verificación empírica. Algunos teóricos de la elección racional, como Brennan y Buchanan[474] o Satz y Ferejohn,[475] han expuesto ciertas hipótesis sobre las condiciones en las cuales sería posible que las

explicaciones de la elección racional sean aplicables.[476] Sin embargo, estas recomendaciones aún no han tenido un efecto visible sobre el diseño y aplicación de los modelos de la elección racional.

Iv. Respuesta a las posibles críticas

Al hacer una cuidadosa revisión de los mejores trabajos de la teoría de la elección racional se perciben en ellos diversas deficiencias. Como lo exponemos detalladamente en nuestro libro, una de éstas es la ausencia de una investigación metodológica sólida que dé sustento a hallazgos nuevos y contraintuitivos sobre política. Sin embargo, sabemos que entre los lectores dispuestos a aceptar nuestras críticas metodológicas específicas a las aplicaciones de la elección racional habrá algunos que no estén de acuerdo con el énfasis que hemos puesto en la realización de pruebas empíricas contundentes de las hipótesis de la elección racional. Es posible que debido a tal énfasis se nos acuse, con base en las filosofías de la ciencia popularizadas por Kuhn y Lakatos,[477] de "falsificacionistas inocentes", seguidores de una visión positivista de la evolución de la ciencia que ya ha dejado de ser aceptada.

Los detractores del falsificacionismo inocente sostienen que no existen pruebas falsificadoras contundentes de las teorías. A menudo las teorías coexisten con anomalías empíricas durante muchos años y, aún más, nunca llegan a ser falsificadas de manera concluyente por "los hechos", sino que son abandonadas únicamente cuando se propone una teoría diferente y más plausible. En el memorable ejemplo de Lakatos,[478] si el planeta hubiera tenido un "comportamiento equívoco", en el sentido de que contradijera la ley de gravedad de Newton, los científicos de la era preeinsteiniana de la física no habrían abandonado la ley. Por el contrario, los científicos newtonianos convencionales hubieran planteado la existencia de un planeta aún no descubierto cuya atracción gravitacional sería la causa de la aparente anomalía. Y si los esfuerzos por descubrir el planeta en cuestión hubieran fracasado, entonces habrían afirmado que ello se debía a que éste se hallaba oculto tras una nube de polvo cósmico o que los instrumentos de medición eran inadecuados. La moraleja de

este relato —que Lakatos documentó con muchos ejemplos de la historia de la ciencia— es que, ante evidencias anómalas, los científicos suelen hacer mil peripecias por salvar una teoría establecida, hasta que aparece una teoría alternativa. Rara vez se realizan experimentos concluyentes de falsificación y, cuando sí se hacen, por lo general no se les reconoce como tales sino hasta mucho tiempo después.

Pero, antes de refutar la acusación, quisiera destacar dos puntos. En primer lugar, la mayor parte de la bibliografía que aquí revisamos esta explícitamente dedicada a la comprobación empírica de las hipótesis de la elección racional. Sería muy poco sincero realizar pruebas y luego calificar de irrelevantes para la evaluación de la veracidad de la teoría aquellos resultados que efectivamente la falsifican, en términos de Lakatos.[479] En segundo lugar, dado que la mayor parte de los trabajos de elección racional son realizados por personas que creen que es posible un genuino avance en la ciencia, éstas suelen adoptar las posturas críticas más extremas al falsificacionismo. Según Kuhn, por ejemplo, como también lo han sostenido Lakatos y muchos otros,[480] el progreso científico acumulativo es imposible dado que no existen parámetros objetivos por referencia a los cuales un paradigma pueda ser juzgado superior a otro. En suma, quienes nos acusan de falsificacionistas inocentes, en el contexto actual, deben hacerlo desde un punto de vista similar al de Lakatos, en su defensa del "falsificacionismo metodológico sofisticado". Y es ese punto de vista desde donde respondemos.

No tenemos objeción alguna en contra de la descripción lakatosiana, pero no estamos convencidos de que ésta debilite nuestra crítica a las pruebas empíricas de la teoría de la elección racional. Obsérvese, en primer lugar, que los ejemplos que ofrece Lakatos sobre las teorías que prevalecieron pese a enfrentar anomalías particulares fueron tomados de aplicaciones de las ciencias naturales que tuvieron gran éxito.[481] La labor explicativa que las leyes de Newton aportaron a la física, antes de la revolución einsteiniana, fue muy importante. Por lo tanto, no es difícil comprender que los científicos intentaran explicar ciertas anomalías por medio de hipótesis auxiliares, cláusulas *ceteris paribus* y errores de los instrumentos, pues el costo de abandonar una

teoría tan exitosa, por causa de tales anomalías, resultaba tremendamente alto. Y los teóricos de la elección racional tienden, en ocasiones, a considerar sus trabajos de manera similar. Así, por ejemplo, Strom afirma lo siguiente sobre los modelos espaciales de la conducta legislativa:

> Esta teoría intenta describir la tendencia general o central de la conducta legislativa y está dispuesta, como precio que debemos pagar por el avance, a ignorar los factores presentes que producen una desviación de la tendencia general. Para ilustrar qué queremos decir con esto, tomemos un ejemplo de otra área de actividad: considérese el caso de un físico al que se le pide que prediga el sitio exacto en el que caerá una hoja dada de un árbol. De acuerdo con la teoría de la gravedad, el físico sabe que la hoja generalmente caerá hacia abajo (la tendencia central) y, probablemente, no muy lejos del árbol al que pertenece. Sin embargo, debido a las incertidumbres con respecto a la dirección del viento y a la posibilidad de ráfagas de diversos grados de intensidad, el físico no puede predecir el sitio exacto en el que caerá la hoja. De manera similar, al desarrollar la teoría espacial de actor racional sobre la toma de decisiones legislativas, los teóricos han optado por ignorar las ráfagas de viento y concentrarse principalmente en la tendencia central de la conducta legislativa, según es determinada por las preferencias de los legisladores y las estrategias que adoptan con el fin de maximizar el logro de sus preferencias.[482]

Sin embargo, esto nos lleva a preguntarnos si acaso los exponentes de los modelos de la elección racional han identificado "tendencias centrales" en la política, de manera análoga a lo que ocurre con la teoría de la gravedad de la física. Nosotros afirmamos que, en su estudio de la política, la teoría de la elección racional no cuenta con un expediente comparable de logros.[483] Por lo tanto, hacer analogías con los éxitos de las teorías de las ciencias físicas resulta incorrecto.

Dejando a un lado el argumento de los éxitos obtenidos, el falsificacionismo metodológico sofisticado no dispensa de la necesidad de comprobar empíricamente las teorías propuestas, sino que ofrece un criterio para evaluar hipótesis diferente del falsificacionismo inocente de Popper.[484] Mientras que para el falsificacionismo inocente es posible aceptar como científica toda teoría que pueda ser interpretada como experimentalmente falsificable, para el falsificacionismo sofisticado una teoría es aceptable únicamente si muestra "un mayor contenido empírico corroborado en relación con su predecesora (o rival), es decir, sólo si

lleva al hallazgo de hechos nuevos". Para el falsificacionismo sofisticado "no hay experimento, informe experimental, descripción de observaciones o hipótesis falsificadora de bajo nivel y bien corroborada que pueda llevar, por sí solo a la falsificación. No hay falsificación si antes no ha surgido una teoría mejor".[485]

La mayoría de los exponentes de la teoría de la elección racional, que apelan a este argumento para explicar las fallas de la teoría, consideran que solamente es aplicable a sus detractores. Sin embargo, o éste se aplica en todos los casos o en ninguno, lo cual significa, en primer lugar, apegarse a sus criterios para establecer la superioridad de los modelos de la elección racional sobre modelos anteriores o rivales. Y esto implica que los defensores de las teorías de la elección racional deben demostrar que éstas efectivamente poseen "un mayor contenido empírico corroborado" respecto de las teorías anteriores o rivales, requisito que casi nunca es cumplido.

Lakatos señala que, a menos que la nueva teoría propuesta explique tanto lo que ya habrá sido explicado antes, como hechos nuevos, no hay bases científicas para preferirla sobre el conjunto existente de otras teorías. Sin este requisito no sería posible distinguir los paradigmas de investigación degenerativa en los cuales se presentan innumerables ajustes *ad hoc* para salvar una teoría mala, de los paradigmas de investigación progresiva en los que la comprensión empírica sí progresa. Si se quiere reivindicar los modelos de la elección racional sobre las bases de Lakatos, entonces sus defensores no pueden simplemente limitarse a replantear hechos conocidos en los términos de su teoría favorita, ni tampoco es legítimo que se restrinjan a idear maneras para explicar las contradicciones y anomalías a fin de salvar su teoría. Por el contrario, deben darse a la tarea de demostrar, con casos particulares, que las teorías de la elección racional explican más que las teorías existentes o antagónicas. Pero, generalmente, los defensores de la elección racional no hacen esto, sino que se dedican a defender sus explicaciones preferidas y suficientes de hechos conocidos, haciendo caso omiso de las explicaciones rivales o de nuevas predicciones.

Una respuesta un tanto diferente de nuestra crítica consistente en acusarnos de "antiteóricos" y preguntarnos cuál es la alternativa que

proponemos a la elección racional. Como sostiene Elster: "No se puede triunfar sobre algo, sin nada.[486] […] Al menos nosotros tenemos una teoría. ¿Ustedes que proponen?", es el alegato que se hace. Y si bien éste no necesita del recurso a Lakatos que antes mencionamos, ambos razonamientos se refuerzan mutuamente. La insistencia de Lakatos en que una teoría sólo puede ser desplazada por otra y no por un error, implica que son quienes dudan de los modelos de la elección racional los que tienen la obligación de ofrecer algo mejor.[487]

Aclaremos un primer punto: como se mencionó en la sección II, las teorías de la elección racional son a veces formuladas en una forma tan amplia que absorben a cualesquiera otras hipótesis que puedan concebirse. En este sentido, el enfoque de la elección racional nos trae a la mente la insistencia de Jeremy Bentham en que su utilitarismo fuera aceptado como axiomático, en virtud de que cualquier otra posible fuente de motivación humana podrá ser descrita en sus términos.[488] Así, independientemente de su contenido particular, si una teoría empírica es formulada de tan porosa manera, no es legítimo que sus defensores acusen a los escépticos por no proponer una alternativa.

En el curso de nuestra revisión de distintos trabajos de la elección racional, mencionamos diversas hipótesis opcionales para fenómenos políticos particulares: normativos, culturales, psicológicos o institucionales. Por lo tanto, la crítica que se nos hace de que no ofrecemos una teoría alternativa debe entenderse en el sentido de que no proponemos una teoría que tenga un grado semejante de generalidad o alcance. Y esto plantea la pregunta de si es razonable pensar que pueda desarrollarse una sola teoría general capaz de explicar esa gama tan amplia de fenómenos que para los teóricos de la elección racional son todos políticos. Si se concibe la política de una manera tan amplia como para que englobe fenómenos tan disímbolos como la acción colectiva espontánea, la formación de coaliciones en las legislaturas, la actividad de los grupos de interés y las campañas políticas es necesario tener mucha fe para creer que una sola teoría deductiva, como a la que aspiran McKelvey y Reizman[489] será capaz de explicar todos esos fenómenos. La búsqueda de una

teoría general de la política podría ser algo similar a la búsqueda de una teoría general de los hoyos; tal vez no exista ninguna ahí fuera que esté en espera de ser descubierta.

Pero esto podría ser malinterpretado en dos sentidos. Primero, no decimos que la conducta política no esté regida por una ley; afirmar esto sería renunciar, efectivamente, a la meta de llegar a un estudio científico de la política.[490] Sin embargo, una cosa es suponer que existe una ley que rige la conducta política y otra muy distinta que todo es regido por las mismas leyes. Ciertos tipos de conductas políticas pueden ser irreductiblemente instrumentales, otros irreductiblemente expresivos, rutinarios, etc. En tal caso, no habría una razón de peso para esperar que tipos diversos de políticas sean producto de los mismos mecanismos causales. Roemer admite esto cuando exhorta a los teóricos de la elección racional a abandonar la búsqueda de explicaciones instrumentales para acciones colectivas tales como las manifestaciones o los disturbios, los cuales pueden ser con frecuencia expresiones de ira reprimida, sin propósito instrumental alguno.[491] Admitir esto no significa aceptar que tales fenómenos no pueden ser estudiados científicamente, sino sólo que tal vez sean producidos por mecanismos causales cualitativamente diferentes de aquellos que rigen la conducta instrumental.

En segundo lugar, no negamos que, bajo ciertas condiciones, la generalidad sea deseable. Pero el punto es determinar si la generalidad en cuestión capta el proceso causal que actúa en el fenómeno político que observamos, o si va en detrimento de la verosimilitud. La búsqueda de un conjunto único de leyes que explique una amplia gama de fenómenos políticos no debe cegarnos ante el hecho de que es posible que esas generalizaciones, semejantes a leyes, den cuenta de algunas dimensiones de la política, pero no de todas ellas. A lo largo de *Pathologies of Rational Choice Theory* subrayamos que la investigación empírica debe ser diseñada de tal suerte que nos mantenga alertas ante esta posibilidad. Si acaso ocurriera que leyes muy generales enfrentaran dificultades ante los datos, esto podría no tener nada que ver con la pobreza de la teoría, sino con la especial complejidad del mundo de la política.

En resumen, la acusación de que nuestra postura es antiteórica, dado

que las hipótesis empíricas rivales que estudiamos no se desprenden de leyes apoyadas por teoremas, resulta —luego de un poco de análisis— más retórica que real. Y aun si los teóricos de la elección racional se guiarán por su propia retórica metodológica, sus teorías no serían sino conjeturas empíricas que dependen del grado en que las hipótesis particulares que generan responden a las evidencias con las que se cuenta. Al analizar la teoría empírica de la elección racional, tal como ésta se conduce en la práctica, descubrimos que, por lo general, la elaboración de hipótesis va acompañada de una buena cantidad de trabajo *ad hoc* de adivinación. Como mencionamos en la sección II, esto no tiene importancia si uno es un instrumentalista al estilo de Friedman; pero, entonces, lo mismo se aplica a la acusación de que somos antiteóricos. Por otra parte, desde el punto de vista del modelo de la ley exploratoria, demostramos que las diversas manipulaciones en que incurren los teóricos de la elección racional para tratar de elaborar hipótesis empíricas útiles no resultan menos sospechosas que aquello de lo que ellos legítimamente nos acusan a otros.

Entre los extremos de la ley exploratoria y el instrumentalismo de Friedman se encuentra la sensata tarea de construir generalizaciones teóricas de nivel intermedio. Esta labor implica desarrollar teorías sobre las condiciones en las que ciertos tipos de explicaciones tienen probabilidades de ser superiores a otros, y sobre las relaciones entre los tipos de variables en las explicaciones multicausales. Pero, al parecer, los teóricos de la elección racional con frecuencia han despreciado esta clase de elaboración de teorías, impresionados por los enfoques que vinculan la ciencia con la deducción de hipótesis a partir de leyes generales bien fundamentadas. Sin embargo, a falta de leyes generales sobre política, con bases empíricas, tal vez la elaboración de generalizaciones de nivel intermedio sea el único tipo viable para el desarrollo de teorías.

Una última posible respuesta a nuestra crítica consistiría en decir que los criterios que hemos mencionado son excesivamente exigentes, no en el sentido aducido bajo el nombre de falsificacionismo inocente, sino en el sentido pragmático de que ninguna de las teorías opcionales que existen podría sobrevivir a ellos. Si las teorías de la

elección racional no aprueban los exámenes en los que, de igual manera, el resto de las teorías sobre política fallan, ¿cuál es el mérito de demostrar su fracaso? Concedemos parcialmente la razón en este punto. En efecto, otras teorías de alcance y rango semejante a los de la elección racional rara vez han funcionado bien en las ciencias sociales y nunca en la ciencia política. No dudamos de que si teorías tales como el marxismo, la teoría de élites, la teoría de sistemas y el funcionalismo estructural fueran sometidas al mismo tipo de escrutinio de que fue objeto la teoría de la elección racional en el presente trabajo, se demostraría que son tan vulnerables como esta última. Pero este hecho no implica, por sí solo, que los criterios sean demasiado altos. Se podría afirmar que el alcance que pretende tener dichas teorías es también excesivamente ambicioso. Si una serie de teorías diseñadas para explicar todas las conductas e instituciones políticas falla, es dable cuestionar la sensatez de que se propongan dichas teorías, más que las definiciones de éxito y fracaso. A partir de nuestro análisis previo de diversos fenómenos políticos, no debería sorprender que ésta sea nuestra recomendación.

Cuando el estudio científico de la política se concibe de una manera menos arquitectónica, podemos descubrir algunos progresos. Tal es el caso de trabajos que se inscriben en la tradición de la teoría racional. Fiorina,[492] por ejemplo, ofrece una predicción adecuadamente verificada de que los salarios más elevados y las sesiones legislativas más prolongadas que acompañaron la "profesionalización" de las legislaturas estatales dieron por resultado un incremento en el número de representantes demócratas. Según Fiorina, antes de la profesionalización, el estrato del cual provenían los demócratas no correspondía con aquellas legislaturas con bajos sueldos y tiempo parcial. Al comprobar la hipótesis de que el cambio en los incentivos provocó un cambio en la balanza de partidos, contra hipótesis rivales tales como la que afirma que los liberales se sienten más atraídos hacia el gobierno a medida que el gasto de éste aumenta, los datos corroboraron la interpretación de Fiorina. Ciertamente, la hipótesis de Fiorina no es contraintuitiva. En el siglo XIX se propuso que los miembros del Parlamento recibieran un pago, pues ello ayudaría a debilitar el dominio absoluto de la aristocracia hacendaria en la

Cámara de los Comunes. No obstante, Fiorina no solamente logra demostrar que la lógica de los incentivos ocupacionales opera en las legislaturas estatales, sino también permite comprender otros fenómenos, como el del gobierno dividido, que los investigadores buscaban explicar.

Otro ejemplo de trabajo con fundamentos empíricos bien estructurados es el estudio de Aldrich sobre las dinámicas de la estrategia de los candidatos durante las elecciones presidenciales primarias.[493] El análisis de Aldrich sobre las opciones estratégicas de Gerald Ford y Ronald Reagan, contendientes primarios en 1976, ofrece algunas predicciones reveladoras sobre la forma en que los candidatos manejan sus campañas. Según Aldrich, por ejemplo, los candidatos suelen competir en estados en los que creen tener un fuerte apoyo, pues se considera que los riesgos de atraer la atención de los medios de difusión y de expectativas elevadas hacia una campaña que posteriormente podría fracasar, son demasiado elevados, aun cuando esta estrategia implica renunciar a algunos distritos que de otra manera habrían podido ser ganados. Este análisis, junto con otras observaciones sobre las consecuencias estratégicas de la forma en que se selecciona a los delegados, bajo las reglas de cada estado, se verificó contra una descripción detallada de la manera en que los candidatos realmente compitieron. Así, el valor agregado de este estudio es que constituye una explicación informativa de por qué la competencia en las elecciones primarias adquiere tales características específicas, cuando se enfrentan dos candidatos en igualdad de fuerzas, análisis que se deriva de una reflexión sobre los cálculos estratégicos de actores racionales. Aquí, de nuevo, la teoría de Aldrich no pretende ser contraintuitiva, pero, en combinación con su riguroso trabajo empírico, nos ayuda a comprender mejor las políticas de campaña y sienta las bases para estudios posteriores sobre las consecuencias que se derivan de modificar las leyes electorales.

Tales resultados contribuyen a ampliar los conocimientos sobre política, aun cuando no presentan la grandilocuencia con que en ocasiones se anuncia la teoría de la elección racional. Este tipo de loable labor empírica existe, independientemente del hecho de que

no estamos proponiendo criterios nuevos e irracionalmente exigentes para la disciplina de las ciencias políticas. Señalemos, de paso, que ninguno de estos estudios empíricos tiene teoremas tras de sí; las hipótesis en cuestión no se deducen de leyes explicatorias y no se afirma nada sobre si son generalizables a otros ambientes políticos o estratégicos. Son, en pocas palabras, similares a las formas convencionales de investigación en las ciencias sociales.

V. Conclusión

En este trabajo, nuestro argumento central ha sido que las aplicaciones empíricas de la teoría de la elección racional se encuentran estancadas —desde la década de los sesenta— debido a un síndrome de fallas metodológicas. Este tipo de fallas difieren de los errores pedestres que a menudo se observan en las ciencias sociales empíricas y tienen su origen en la ambición de encontrar una teoría universal de la política y en la creencia de que nada inferior a esto puede aspirar a ser ciencia genuina. Nosotros dudamos de que una teoría universal de la política pueda sobrevivir a un escrutinio empírico sistemático y tal vez, en el futuro, resulte que nuestro escepticismo estaba fuera de lugar. Sin embargo, sostenemos que hasta la fecha los exponentes de la elección racional no han elaborado una teoría universal que sea empíricamente creíble. No nos sorprende que, con frecuencia, los teóricos de la elección racional que han luchado con las aplicaciones empíricas hayan abandonado finalmente sus ambiciones puramente universalistas, para volverse hacia formulaciones más sutiles y modestas. También afirmamos en este trabajo que el hecho de tomar este camino no debe ser visto como una amenaza contra las aspiraciones científicas de los teóricos de la elección racional; por el contrario, si una variante de la teoría de la elección racional nos ayuda a enriquecer nuestra comprensión de la política, resulta entonces esencial. A manera de conclusión, sería útil reiterar algunas de las modificaciones que la elección racional debe hacer en sus futuras investigaciones a fin de superar los problemas que han obstaculizado el progreso de este tipo de ciencia política.

La primera es que los teóricos de la elección racional deben resistirse al impulso de querer salvar su teoría, el cual conduce a la investigación guiada por el método. En lugar de preguntarse: "¿cómo podría una teoría de la elección racional explicar X?", sería más provechoso que se preguntaran: "¿qué explica X?" Esto, naturalmente, llevará a interrogantes sobre la importancia relativa de un conjunto de posibles variables explicativas. Indudablemente, el cálculo estratégico será una de ellas, pero también habrá muchas otras, por lo regular, que van desde tradiciones de conducta, normas y culturas, hasta diferencias en la capacidad de las personas y contingencias de las circunstancias históricas. Debe evitarse la tendencia a huir de esta complejidad y en lugar de ello construir modelos explicativos que la tomen en cuenta, aun cuando ello implique reducir el rango de aplicación. No preferimos el trabajo empírico sobre la teoría, pero los teóricos deben acercarse más a los datos a fin de que puedan desarrollar teorías de una manera empíricamente correcta.

El precepto de "acercarse a los datos" destaca la tensión existente entre la elaboración de teorías y su comprobación en cualquier ciencia empírica. Por un lado, si las teorías no están empíricamente documentadas, ello puede dar por resultado teorías irrelevantes y una proliferación de polémicas en torno a poco más que las conjeturas teóricas que les dio lugar. Por otro lado, el desarrollo empíricamente documentado de teorías puede convertirse en una mera compostura *post hoc* de teorías. La única manera viable de resolver esta tensión es nunca darse por satisfecho con conjeturas teóricas revisadas, que se elaboran en respuesta a fallas previas de la teoría. Es dable revisar una teoría si ésta no logra dar cuenta de las evidencias, pero la teoría revisada debe entonces ser verificada contra nuevas evidencias y así sucesivamente. En resumen, los teóricos de la elección racional deben comprender la necesidad de la comprobación empírica sistemática durante el proceso de elaboración de teorías.

En segundo lugar, los teóricos de la elección racional tendrían que renunciar a su compromiso con el universalismo puro y al consecuente afán de desacreditar o absorber los recuentos teóricos rivales. Las hipótesis derivadas de la elección racional ganarían en

agudeza si hubiera una distinción más clara entre la acción racional y otras formas de conducta, y las pruebas empíricas serían más convincentes e informativas si fueran diseñadas para verificar los límites de explicación de la elección racional. Entre otras cosas, este cambio de perspectiva alentaría a los teóricos de la elección racional a ser más audaces respecto de las condiciones bajo las cuales están dispuestos a renunciar a sus explicaciones a la luz de las observaciones empíricas.

Desde su incursión en las ciencias políticas, el enfoque de la elección racional ha atendido a dos impulsos contradictorios: un espíritu interdisciplinario que busca unificar las explicaciones de las ciencias sociales y una tendencia provinciana a interpretar todos los fenómenos sociales a través de la lente de la microeconomía. Así, por ejemplo, por temor a perder una señal clara, Downs rechazó explícitamente las explicaciones sociopsicológicas, a pesar del cúmulo de conocimientos existente que le indicaba ir en esa dirección:

Los estudios empíricos son casi unánimes en su conclusión de que la adaptación, en los grupos primarios, es mucho más importante para casi todos los individuos, que otros conceptos más abstractos sobre el bienestar económico o político [...]. Sin embargo, debemos suponer que, en nuestro mundo, el hombre orienta su conducta principalmente hacia las segundas; de otra manera, los análisis sobre economía o política se convertirían en un mero anexo de la sociología de grupos primarios.[494]

Si se dejara de ver a las ciencias sociales como un campo de batalla entre perspectivas teóricas rivales, en el cual sólo una ha de prevalecer, y se le considerara como una sociedad cooperativa en la que las explicaciones se condicionan y refuerzan mutuamente, tal vez sería posible controlar las tendencias que dan lugar a una investigación metodológicamente deficiente. La pregunta: "¿vale o no la teoría de la elección racional?", se convertiría en otra más fructífera: "¿de qué manera interactúa la racionalidad con otras facetas de la naturaleza y organización humanas para producir la política que intentamos comprender?".

---

* Traducción de Lorena Murillo Saldaña.

[415] William H. Riker, "Political Science and Rational Choice", en James E. Alt y Kenneth A. Shepsle (comps.), *Perspectives on Positive Political Economy*, Cambridge, Cambridge University Press, 1990, pp. 177-178.
[416] Jack Knight, "Social Norms and Economic Institutions", *American Political Science Review*, núm. 86, 1992, p. 1063.
[417] Gregory S. Kavka, "Rational Maximizing in Economic Theories of Politics", en Kristen Renwick Monroe (comp.), *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Action*, Nueva York, Harper Collins, 1991, p. 371.
[418] Kristen R Monroe, "The Theory of Rational Action: What Is It? How Useful Is It for Political Science", en William Crotty (comp.), *Political Science: Looking to the Future*, Evanston, Northwestern University Press, 1991, p. 2.
[419] Peter Abell, "Is Rational Choice Theory a Rational Choice of Theory?", en James S. Coleman y Thomas J. Fararo (comps.), *Rational Choice Theory: Advocacy and Critique*, Newbury Park (CA), Sage, 1992, pp. 203-204.
[420] Christopher H. Achen y Duncan Snidal, "Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies", *World Politics*, núm. 41, 1989, pp. 167-168.
[421] Donald Green e Ian Shapiro, *Pathologies of Rational Choice Theory: A Critique of Applications in Political Science*, New Haven, Yale University Press, 1994.
[422] Peter C. Ordeshook, "The Development of Contemporary Political Theory", en William A. Barnett, Melvin J. Hinich y Norman J. Schofield (comps.), *Political Economy: Institutions, Competition, and Representation*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993, p. 72. Plantear una teoría bajo la forma de un conjunto deductivo de proposiciones puede cumplir ciertos propósitos, tales como sacar a la luz contradicciones que habrín pasado inadvertidas en las teorías informalmente planteadas o revelar la existencia de relaciones analíticas que no habían sido descubiertas. Sin embargo, el formalismo no es ni una panacea para los males de las ciencias sociales ni un fin en sí mismo. Por analíticamente fuerte y concisa que sea una teoría, su valor científico depende de la capacidad que tenga para explicar los datos relevantes, lo que no significa, sin embargo, que nos opongamos al formalismo en cuanto tal.
[423] Sin embargo, nuestra argumentación no carece de implicaciones normativas. En ocasiones, ciertas conjeturas prescriptivas se derivan de explicaciones de la elección racional que descansan en bases empíricas muy frágiles. Por ejemplo, existen muchos trabajos de elección racional relativos al fenómeno de la "búsqueda de ganancias" (*rent-seeking*) en el cual los grupos monopólicos inducen a los gobiernos a que protejan su posición de dominio, por medio de los procesos regulatorios. Sin embargo, las evidencias de la existencia de dicha conducta y de su frecuencia son contradictorias. De hecho, al final de su —por lo demás imparcial— revisión de los trabajos de elección racional sobre este tema, Mueller concluye que: "La mejor y más simple manera de evitar el problema de la búsqueda de ganancias es no crear las instituciones que las generan, es decir, las regulaciones y los organismos regulatorios que conducen a la búsqueda de ganancias". Con gran frecuencia, las

conclusiones prescriptivas de este tipo se sustentan en hipótesis de elección racional de dudosa fundamentación empírica, como cuando Riker y Weingast aseveran que la susceptibilidad de que la regla de la mayoría tienda a ser manipuladora justifica la existencia de restricciones constitucionales de carácter judicial sobre lo que las legislaturas pueden legítimamente hacer, como en el caso de la Suprema Corte de Estados Unidos durante la era Lochner. Al respecto, Riker y Weingast destacan la posibilidad analítica de una inestabilidad legislativa para apoyar su proposición de que: "Ni la Corte ni el saber legal han brindado los apuntalamientos teóricos para admitir la certeza del juicio legislativo y, de hecho, ninguno de ellos ha siquiera inquirido si el juicio legislativo realmente funciona". Sin embargo, no se ha presentado ninguna evidencia concluyente que apoye la afirmación de Riker y Weingast en el sentido de que la posibilidad de ciclos ocurre con frecuencia en las legislaturas reales. El empleo de teorías explicatorias de elección racional para lanzar aseveraciones prescriptivas de este tipo adquiere un carácter ideológico que se revela al hacer una crítica de los cuestionables fundamentos empíricos sobre los que descansa.

[424] John Ferejohn, "Rationality and Interpretation: Parliamentary Elections in Early Stuart England", en Kristen Renwick Monroe (comp.), *The Economic Approach to Politics: A Critical Reassessment of the Theory of Rational Actions*, Nueva York, Harper Collins, 1991, p. 282.

[425] La economía utilitarista y la clásica basan la mayoría de sus explicaciones en argumentos de alta racionalidad, como lo hicieron los argumentos embrionarios de la elección racional de Hobbes (quien suponía que los individuos maximizan el poder) y Bentham (quien aseveraba que maximizan el placer). Por el contrario, la economía neoclásica es de baja racionalidad en sus afirmaciones sobre los consumidores, los cuales se afirma que maximizan sus utilidades, pero sin especificar el contenido de éstas. Por otra parte, la teoría neoclásica de la empresa es de alta racionalidad en el sentido de Ferejohn, dado que se dice que todas las empresas son maximizadoras de las ganancias.

[426] En ocasiones no es fácil determinar si una explicación es de baja o de alta racionalidad. Aun cuando no se especifique nada sobre el contenido de las preferencias, a veces el investigador hace ciertas conjeturas sobre la estabilidad del ordenamiento de las preferencias, las cuales tienen un grado de solidez mayor que el que exige la baja racionalidad. Por ejemplo, una explicación que sería, por lo demás, de baja racionalidad, podría afirmar que la gente no cambia en el tiempo sus preferencias hacia el mismo conjunto de resultados disponibles, o que los gustos de los actores no se ven directamente influidos por las opciones que se les ofrecen o por la conducta de los demás. En principio, las teorías pueden clasificarse dentro del continuo de alta a baja racionalidad, pero las aplicaciones empíricas rara vez se aproximan a este segundo tipo ideal.

[427] Richard D. McKelvey y Peter C. Ordeshook, "Elections with Limited Information: A Multidimensional Model", *Mathematical Social Sciences*, núm. 14,

1987, pp. 77-99.

[428] Anthony Downs, *An Economic Theory of Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1957, p. 215.

[429] Keith Krehbiel y Douglas Rivers, "Sophisticated Voting in Congress: A Reconsideration", *Journal of Politics*, núm. 52, 1990, pp. 548-578; David Austen-Smith, "Rational Consumers and Irrational Voters: A Review Essay on Black Hole Tariffs and Endogenous Policy Theory", *Economics and Politics*, núm. 3, 1991, pp. 73-92.

[430] Terry M. Moe, "On the Scientific Status of Rational Choice Theory", *American Journal of Political Science*, núm. 23, 1979, pp. 215-239; Richard Miller, *Fact and Method*, Princeton, Princeton University Press, 1987, pp. 18-19.

[431] Morris P. Fiorina y Kenneth A. Shepsle, "Equilibrium, Disequilibrium, and the General Possibility of a Science of Politics", en Peter C. Ordeshook y Kenneth A. Shepsle (comps.), *Political Equilibrium*, La Haya, Kluwer-Nijhoff, 1982, p. 63.

[432] *Idem.*

[433] Ordeshook, *op. cit.*, p. 95.

[434] Green y Shapiro, *op. cit.*, cap. 7.

[435] Richard D. McKelvey y Raymond Riezman, "Seniority in Legislatures", *American Political Science Review*, núm. 86, 1992, p. 951.

[436] Paul Feldman y James Jondrow, "Congressional Elections and Local Federal Spending", *American Journal of Political Science*, núm. 28, 1984, pp. 147-163; Lyn Ragsdale y Timothy E. Cook, "Representatives 'Actions and Challengers' Reactions: Limits to Candidate Connections in the House", *American Journal of Political Science*, núm. 31, 1987, pp. 45-81.

[437] Downs, *op. cit.*, pp. 7-8.

[438] Joseph A. Schumpeter, *Capitalism, Socialism and Democracy*, Nueva York, Harper & Row, 1942, p. 261.

[439] Downs, *op. cit.*

[440] Green y Shapiro, *op. cit.*, cap. 5.

[441] Clifford S. Russell, "Applications of Public Choice Theory: An Introduction", en Clifford S. Russell (comp.), *Collective Decision Making: Applications from Public Choice Theory*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1979, p. 11.

[442] Richard D. McKelvey y Peter C. Ordeshook, "An Experimenter Study of the Effects of Procedural Rules on Committee Behavior", *Journal of Politics*, núm. 46, 1984, pp. 182-205; y de los mismos autores, "Rational Expectations in Elections: Some Experimental Results Based on a Multidimensional Model", *Public Choice*, núm. 44, 1984, pp. 61-102.

[443] Donald Wittman, "Determinant of Participation in Presidential Elections: A Comment", *Journal of Law and Economics*, núm. 18, 1975, pp. 735-741. Wittman presenta (aunque no comprueba) la hipótesis de que es mayor la probabilidad de que voten las personas a las que se les ofrece un trabajo extralaboral remunerado

para que lo hagan. También sugiere que, en condiciones similares, la afluencia de votantes será mayor entre ciudadanos que gozan de buena salud.

444 Morris P. Fiorina y Charles R. Plott, "Commitee Decisions Under Majority Rule: An Experimental Study", *American Political Science Review*, vol. 72, 1978, pp. 575-576.

445 Jeffrey S. Banks, "Agency Budgets, Cost Information, and Auditing", *American Journal of Political Science*, núm. 33, 1989, pp. 670-699; Pablo T. Spiller y Matthew L. Spitzer, "Judicial Choice of Legal Doctrines", *Journal of Law, Economics and Organization*, vol. 8, núm. 1, 1992, pp. i y 8-44.

446 Randall L. Calvert, "Robustness of Multidimensional Voting Model: Candidate Motivations, Uncertainty, and Convergence", *American Journal of Political Science*, núm. 29, 1985, p. 87. Véase, también, Gerald S. Strom, *The Logic of Lawmaking. A Spatial Theory Approach*, Baltimore, Johns Hopkins University Press, 1990, p. 11.

447 El problema se ve en cierto grado exacerbado por el escepticismo con el que algunos académicos ven las mediciones "psicológicas" de los gustos y creencias. Aunque éstos ocupan un lugar destacado en las explicaciones de la elección racional, muchos académicos que trabajan dentro de esta tradición cuestionan la validez de cualquier otra medición que no sea la de la conducta —las elecciones en sí mismas—, como indicador de las preferencias. Este escepticismo acerca de los datos blandos no ha evitado que algunos teóricos de la elección racional se hagan eco de ciertas especulaciones sobre los procesos psicológicos, que no se basan en ningún dato.

448 Elizabeth Hoffman y Matthew L. Spitzer, "The Coase Theorem: Some Experimental Tests", *Journal of Law and Economics*, vol. 25, 1982, p. 259.

449 Hoffman y Spitzer mencionan que todos sus sujetos experimentales hicieron precisamente eso cuando la asignación de los papeles de jugador 1 y 2 se hizo lanzando una moneda al aire (*ibid.*, p. 260). En estos casos, el sujeto que desempeñó el papel de jugador 1 siempre "estuvo de acuerdo en recibir cinco dólares menos que los 12 que hubiera obtenido si no hubiera contado con la cooperación del otro sujeto". Véase, asimismo, Hoffman y Spitzer, 1982, pp. 73-98.

450 Kenneth A. Bollen, *Structural Equations with Latent Variables*, Nueva York, John Wiley & Sons, 1989.

451 Compárese John E. Roemer, "Continuing Controversy on the Falling Rate of Profit: Fixed Capital and Other Issues", *Cambridge Journal of Economics*, núm. 3, pp. 379-398; y Philippe van Parijs, "The Falling-Rate-of-Profit Theory of Crisis: A Rational Reconstruction by Way of Obituary", *The Review of Radical Political Economics*, núm. 12, pp. 1-16.

452 Downs, *op. cit.*; y Mancur Olson, Jr., *The Logic of Collective Action*, Cambridge, Harvard University Press, 1965.

453 Olson, *op. cit.*

454 Kavka, *op. cit.*, p. 372.

455 Daniel H. Lowenstein, "Campaign Spending and Ballot Propositions: Recent Experience, Public Choice Theory and the First Amendment", *UCLA Law Review*,

núm. 29, 1982, pp. 572-573.

[456] Harriet Tillock y Denton E. Morrison, "Group Size and Contribution to Collective Action: A Test of Mancour Olson's Theory on Zero Population Growth", *Research in Social Movements, Conflict, and Change*, núm. 2, 1979, pp. 131-158.

[457] Bernard Grofman, "Is Turnout the Paradox that Ate Rational Choice Theory?", en Grofman (e.), *Information, Participation and Choice*, Ann Arbor, University of Michigan Press, 1993.

[458] Jeffrey S. Banks y D. Roderick Kiewiet, "Explaining Patterns of Candidate Competition in Congressional Elections", *American Journal of Political Science*, núm. 33, 1989, p. 1007.

[459] *Ibid.*, p. 1000.

[460] Steven J. Brams, *Biblical Games: A Strategic Analysis of Stories in the Old Testament*, Cambridge, MIT Press, 1980; del mismo autor, *Theory of Moves*, Cambridge, Cambridge University Press, 1993; William H. Riker, "Arrow's Theory and Some Examples of the Paradox of Voting", en John M. Claunch (comp.), *Mathematical Applications in Political Science*, núm. 1, Dallas, Southern Methodist University Press, 1965; y del mismo autor, *Liberalism Against Populism*, San Francisco, Freeman, 1982.

[461] Barry Weingast, "Floor Behavior in the U. S. Congress: Committee Power Under the Open Role", *American Political Science Review*, núm. 83, p. 810.

[462] Olson, *op. cit.*

[463] Mathew D. McCubbins, "Government on Lay-Away: Federal Spending and Deficit Under Divided Party Control", en Gary W. Cox y Samuel Kernell (comps.), *The Politics of Divided Government*, Boulder, Westview, 1991.

[464] *Ibid.*, p. 102.

[465] Richard D. McKelvey y Peter C. Ordeshook, "Rational Expectations in Elections: Some Experimental Results Based on a Multidimensional Model", *Public Choice*, vol. 44, 1984, pp. 601-602.

[466] *Ibid.*, p. 958.

[467] Weingast, *op. cit.*

[468] Riker, *op. cit.*; del mismo autor, *The Act of Political Manipulation*, New Haven, Yale University Press, 1986; Arthur T. Denzau, William H. Riker y Kenneth A. Shepsle, "Farquharson and Fenno: Sophisticated Voting and Home Style", *American Political Science Review*, núm. 79, 1985, pp. 1117-1134.

[469] Krehbiel y Rivers, *op. cit.*

[470] *Ibid.*, pp. 556-560 y 574.

[471] Richard A. Posner, "An Economic Theory of the Criminal Law", *Colombia Law Review*, núm. 85, 1985, pp. 1193-1231

[472] Moe, *op. cit.*, p. 235.

[473] Es importante destacar que las cláusulas *ceteris paribus* deben referirse a factores que pudieran crear confusión, como la resistencia del viento, y cuyos efectos son, en principio, verificables. No es posible pretender que sólo cuando se satisfagan

empíricamente todos los supuestos lógicos de un teorema pueden entonces derivarse las predicciones empíricas de dicho teorema.

[474] Geoffrey Brennan y James M. Buchanan, "Voter Choice: Evaluating Political Alternatives", *American Behavioral Scientist*, núm. 28, 1984, pp. 185-201.

[475] Debra Satz y John Ferejohn, "Rational Choice and Social Theory", Stanford University, 1993, manuscrito.

[476] Véase Green y Shapiro, *op. cit.*, cap. 4.

[477] Thomas S. Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press, 1962; Imre Lakatos, "Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes", en Imre Lakatos y Alan Musgrave (comps.), *Criticism and the Growth of Knowledge*, Cambridge, Cambridge University Press, 1970.

[478] Lakatos, *op. cit.*, pp. 100-101.

[479] Admitimos que no todas las aplicaciones empíricas de la teoría de la elección racional han sido concebidas como pruebas empíricas. Tanto Ferejohn (*op. cit.*) como Moe (*op. cit.*) hacen uso de evidencias ilustrativas durante el desarrollo de sus hipótesis, pero sin describirlas como pruebas.

[480] Lakatos, *op. cit.*, pp. 177-180.

[481] Este punto también se aplica a Kuhn (*op. cit.*), dado que en su descripción de la estructura de las revoluciones científicas excluyó a las ciencias sociales, por ser paradigmáticas.

[482] Strom, *op. cit.*, p. 11.

[483] Green y Shapiro, *op. cit.*

[484] Karl R. Popper, *The Logic of Scientific Discovery*, Nueva York, Lisher, 1959; y Karl R. Popper, *Conjectures and Refutations: The Growth of Scientific Knowledge*, Londres, Routledge & Kegan Paul, 1963.

[485] Lakatos, *op. cit.*, pp. 116 y 119.

[486] Jon Elster, "Introduction", en Jon Elster (comp.), *Rational Choice*, Nueva York, New York University Press, 1986, p. 27.

[487] En ocasiones, los teóricos de la elección racional intentan establecer que su enfoque es singularmente científico en virtud de su carácter analítico deductivo. La regularidad empírica nunca es una "prueba de validez", afirma Riker, dado que "no revela el motivo de la regularidad" (Riker, "Political Science and Rational Choice", *op. cit.*, p. 176). En este mismo sentido, Bueno de Mesquita nos advierte que "los aparentes éxitos empíricos no deben llevarnos erróneamente a creer que es posible alcanzar el conocimiento científico sin el ejercicio abstracto y riguroso de la comprobación lógica" (Bueno de Mesquita, 1985, p. 29). Y por su parte, Achen y Snidal insisten en que cualesquiera que sean los méritos de las generalizaciones empíricas, "éstas no sustituyen la elaboración de teorías; no debe confundirse entre leyes empíricas y proposiciones teóricas" (*op. cit.*, p. 168). La insistencia de estos teóricos en que demostrar la existencia de una regularidad empírica no es prueba de la validez de una explicación, es correcta. Observar una regularidad empírica e,

incluso, hacer predicciones correctas con base en ella, no es algo equivalente a una explicación. Uno puede hacer una predicción correcta y carecer de una explicación sobre el motivo por el que ocurre la regularidad observada (como cuando un esquizofrénico deja de tener alucinaciones al administrársele fármacos psicotrópicos; los farmacólogos saben que el medicamento funciona y pueden predecir el resultado terapéutico, pero ignoran por qué funciona). Uno tiene una explicación únicamente si puede describir con precisión el mecanismo causal que da lugar a la regularidad. Y si bien los teóricos de la elección racional no niegan esto, con demasiada frecuencia no alcanzan a percibir el hecho de que todas esas supuestas descripciones no son sino conjeturas y nunca es posible demostrar que son correctas. Los teoremas pueden ser demostrados; las teorías, no. Lo único que podemos saber sobre una teoría es que no ha sido falsificada en el sentido popperiano, o que no ha sido sustituida en el sentido de Lakatos. Para que una explicación sea aceptada como correcta en un momento dado, no es ni necesario ni suficiente que haya sido derivada de un teorema.

[488] Jeremy Bentham, *A Fragment on Government and an Introduction to the Principles of Morals and Legislation*, Oxford, Basil Blackwell, 1960, pp. 124-125.

[489] McKelvey y Reizman, *op. cit.*, p. 951.

[490] Por supuesto, podría resultar cierto que la conducta política, o algunas partes de ella, no están regidas por una ley. En tal caso, todas las teorías fracasarían. En este sentido, la política es igual que cualquier otro fenómeno que los científicos estudian. Nosotros partimos del supuesto de que actúan procesos causales uniformes, lo cual, evidentemente, podría ser un error.

[491] John E. Roemer, "Mass Action Is Not Individually Rational: Reply", *Journal of Economic Issues*, núm. 13, 1979, pp. 763-767.

[492] Morris P. Fiorina, "Divided Government in the American States: An Unintended Consequence of Legislative Professionalism", documento de trabajo, Center for American Political Studies, Harvard University, 1993.

[493] Aldrich, 1980.

[494] Downs, *op. cit.*, p. 8.

SOBRE LA EMERGENCIA E IMPACTO DE LOS MOVIMIENTOS INDÍGENAS EN LAS ARENAS POLÍTICAS DE AMÉRICA LATINA. ALGUNAS CLAVES INTERPRETATIVAS DESDE LO LOCAL Y LO GLOBAL

Salvador Martí i Puig

Durante las dos últimas décadas se ha evidenciado en América Latina la emergencia de diversos actores políticos que tienen como "identidad social básica" el indigenismo. Son muchos los acontecimientos que dan muestras de ello: la irrupción del movimiento zapatista y el discurso posteriormente elaborado por el subcomandante Marcos desde la Segunda hasta la Sexta Declaración de la Selva Lacandona; el marcado acento multicultural contenido en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera en Guatemala, de 1996; la articulación y protagonismo de la Confederación de Organizaciones Indígenas Panandinas en Ecuador; la intensa movilización de las organizaciones aimaras y quechuas en Bolivia por medio del Movimiento Indígena Pachakuti (MIP) y del Movimiento al Socialismo (MAS); la capacidad reivindicativa de las comunidades caribeñas en Centroamérica; la presencia organizativa de los mapuches en Chile; o el impacto mediático de algunos líderes de distintos pueblos amazónicos en Brasil, Ecuador, las Guayanas, Venezuela y Colombia son una pequeña muestra de la trascendencia que ha ido cobrando este fenómeno.

Esta irrupción en el escenario político se ha dado en formas muy diferentes y con un éxito muy desigual país a país. Precisamente por ello muchos analistas se han cuestionado las razones de la emergencia y, sobre todo, los efectos de ésta en las arenas políticas de los diversos países de América Latina.

El objetivo de este texto va en esta dirección. Es mi interés mostrar, por un lado, los elementos que puedan ayudar a interpretar la emergencia de actores políticos de carácter étnico en la región y, por otro, esbozar el impacto de la aparición de estos "nuevos actores"

tanto en el espacio internacional como en los sistemas políticos nacionales. El intento de responder a estas dos cuestiones no es baladí, pues el objetivo de fondo trata de debatir acerca de los procesos que hacen posible la aparición de nuevos actores en los escenarios políticos, y sobre el grado de respuesta e inclusión que tienen las poliarquías actuales en América Latina con respecto a la irrupción de demandas de colectivos históricamente oprimidos, ignorados y silenciados, como son las de los pueblos indígenas.

Para llevar a cabo esta tarea se utilizaron diversas estrategias analíticas. Para el análisis de la emergencia de los actores, se emplearon las aportaciones de la teoría de los movimientos sociales, que se refiere a la "estructura de oportunidades políticas", y también las aportaciones derivadas de la teoría de la *governance* o gobernanza. Respecto al análisis de los impactos se observan cuáles han sido, a nivel internacional, los efectos de la creación de un régimen internacional sobre los derechos de los pueblos indígenas; y, a nivel nacional, la inserción de los derechos de los pueblos indígenas en la mayoría de constituciones nacionales, y las políticas sobre la tenencia de la tierra y la concesión de espacios de autogobierno.

La emergencia de los movimientos indígenas: una interpretación

Elementos analíticos

Frente a la cuestión de la emergencia política se manifestó en la década de los noventa y no antes (ni más adelante) que deben tenerse en cuenta dos elementos: los tiempos y las alianzas. Para entender el laberinto de "los tiempos" en el mundo indígena es pertinente citar un diálogo entre dos presidentes, que tuvo lugar en un encuentro de jefes de Estado latinoamericanos y que se dio tal como sigue:[495] El exsindicalista y presidente de Brasil, Luiz Inácio Lula da Silva, comentó en una conversación entre homólogos que "su gente", los trabajadores brasileños, habían esperado durante décadas para llegar al poder. A ello Alejandro Toledo, el primer presidente peruano de ascendencia indígena, contestó: "Mi gente, en cambio,

lleva 500 años". Si bien el mandatario Toledo difícilmente puede considerarse (más allá de su ascendencia) un líder indígena, su respuesta a la frase de Lula quizá puede dar pistas sobre la importancia de analizar las razones de la emergencia de los indígenas en el espacio político de diversos países de la región, a más de 500 años de la Conquista.

Por ello no es de extrañar que surja la pregunta: ¿A qué obedece esta irrupción? O, de otra forma, ¿por qué lo más ancestral de América Latina ha emergido del silencio para situarse en el centro de la arena política en la mayoría de países del subcontinente? La respuesta no es sencilla; es fruto de la conjunción de múltiples factores. Con todo, parece improbable exponer que justo ahora, a quinientos años y una década del choque de civilizaciones que supuso la Conquista, la resistencia por la supervivencia de los pueblos indígenas se haya convertido en movilizaciones activas y propositivas simplemente arguyendo un supuesto "despertar" civilizatorio. Algo más ha acontecido en el paisaje político latinoamericano para que esto suceda.

Con la intención de esbozar una hipótesis plausible es necesario indagar en los cambios acontecidos en los años inmediatamente anteriores a este resurgimiento político de lo étnico. En esta dirección, uno de los teóricos de la acción colectiva, Sydney Tarrow (1997), expone que el *cuándo* de una movilización explica en gran medida el *porqué* y el *cómo*. Y ese cuándo se refiere a la coyuntura que facilita la activación de ciertas expresiones o movimientos, y es lo que la academia ha calificado como la estructura de oportunidades políticas (EOP en adelante). A sabiendas de que hay otros factores internos a los mismos actores o movimientos que pueden impulsar cambios y abrir oportunidades,[496] el presente texto se enfoca en la EOP, o sea, en las dimensiones consistentes —aunque no necesariamente formales, permanentes ni nacionales— del entorno político que fomentan o desincentivan la acción colectiva entre la gente. Así, este concepto pone énfasis en los "recursos exteriores" al grupo, que reducen los costos de la acción colectiva, descubren aliados potenciales y muestran dónde son vulnerables las autoridades a sus demandas y presiones.[497] En general, estos "recursos exteriores"

pueden clasificarse en las tres dimensiones analíticas:
En primer lugar, la dimensión de carácter *sistémico*, que se refiere a los niveles relativos de apertura del régimen político y que generalmente es causada por el cambio de reglas políticas, que hacen menos onerosa y costosa la movilización política. En segundo lugar, la de carácter *espacio-temporal*, que enfatiza los elementos de la localización del movimiento en el ciclo vital de la contestación a escala doméstica e internacional; en esta última se observa si existe conexión con el *world time*, es decir, si hay coincidencia con una coyuntura internacional favorable. Cuando así ocurre, pueden aparecer dinámicas de contagio y difusión que ejemplifican procesos de movilización en cadena. Y en tercer, y último lugar, está la dimensión de carácter *relacional*, que se fija en los niveles de inestabilidad en las posiciones de las élites frente a la acción colectiva; y, en ese contexto, señala la capacidad de acceso a éstas, así como la aparición de aliados influyentes.
Siguiendo esta lógica, en el caso que me ocupa, es posible observar cómo el cambio acontecido en las tres dimensiones en la región latinoamericana influye en la emergencia del movimiento indigenista. Así, a la hora de interpretar la emergencia de lo étnico, es posible afirmar que algo habrá cambiado necesariamente en las arenas políticas latinoamericanas en cuanto a la dimensión *sistémica*, la *espacio-temporal* y la *relacional*. Es posible investigar de forma minuciosa cada una de estas dimensiones para averiguar qué tipo de transformaciones han ejercido como detonantes (o facilitadores) de la pujanza del indigenismo. Este texto se centra en el impacto que han tenido dos dimensiones, la *relacional* y la *espacio-temporal*, que, en este caso, se conectan con el impacto que ha tenido la globalización en la forma en que operan los gobiernos —de donde surge el concepto de gobernanza—.
El concepto de *gobernanza* pretende mostrar que durante los años noventa no sólo cambió la forma de las instituciones de los estados latinoamericanos (a raíz de la ola de procesos de transición hacia regímenes poliárquicos), sino que también lo hizo debido a la erosión que supuso el proceso de globalización en su soberanía. En este contexto apareció el concepto (y debate) de la *gobernanza* (Pierre y

Peters, 2000: 163-166). El debate de la gobernanza da cuenta de la progresiva desaparición de la política desarrollada bajo los parámetros de la sociedad estatal clásica[498] caracterizada por establecer procesos de gobierno y elaboración de políticas basados en "divisiones y rigideces" muy articuladas.[499]

La gobernanza sugiere un nuevo escenario donde la forma de gestionar los asuntos públicos y la capacidad de satisfacer las demandas sociales ya no están controladas por los gobiernos debido a que el proceso de elaboración de políticas es cada vez más el resultado de la interacción de un amplio conjunto de actores de naturaleza muy diversa (Vallès, 2006: 429-430). En este sentido, el término *gobernanza* (que inicialmente se usó en el sentido de "dirección política") da cuenta de un "nuevo estilo" de gobierno caracterizado por la interacción entre el Estado y los actores no estatales, y, por lo tanto, ha sido una buena metáfora para comprender (¿y legitimar?) los profundos cambios que han experimentado los sistemas políticos y el sector público en la mayor parte del mundo, asociados a la descentralización territorial, a la nueva gestión pública, a la economía de mercado y, en algunos ámbitos, a la terciarización de servicios y su privatización.[500]

Este proceso ha supuesto, tal como analizan Pierre y Peters (2000: 77), tres diferentes tipos de desplazamiento del poder y del control estatal: hacia arriba —*upward*—, a las organizaciones internacionales, a las redes trasnacionales y a grandes empresas globales; hacia abajo —*downward*-, a los gobiernos locales, departamentos y regiones; y hacia fuera —*outward*—, a comunidades y a organizaciones sin fines de lucro del tercer sector, como organizaciones no gubernamentales y *quangos*.[501]

El impacto de este triple proceso de "desplazamiento del poder" en los gobiernos latinoamericanos ha sido a menudo incontrolado debido a la dificultad que éstos han observado a la hora de dirigirlo y orientarlo. Por ello muchas veces se ha manifestado en una pérdida de capacidad institucional.[502]

Lo expuesto es relevante porque en América Latina esta nueva forma de hacer política ha generado tanto "efectos planeados" como "efectos no deseados" por los gobiernos.[503] Es, por lo tanto, la

hipótesis de este texto que entre estos últimos está la emergencia "por arriba, abajo y desde fuera" de los movimientos indígenas. En el sentido expuesto, se plantea que la emergencia de los actores políticos de carácter étnico ha sido, en gran medida, fruto de la EOP que ha supuesto la gobernanza, en tanto que ha supuesto una ventana de oportunidades inexistente en otras épocas, al cristalizar alianzas entre actores que les han dado mayor capacidad de presión relacional.

Estos actores, generalmente de carácter externo a las mismas comunidades indígenas, fueron quienes (por medio de un trabajo comprometido) transfirieron recursos materiales, simbólicos e institucionales con los cuales posteriormente se articularon los movimientos que hoy conocemos. En este sentido, se podría afirmar que la presencia y el apoyo de *outsiders* fue uno de los elementos cruciales para la creación del capital social[504] necesario para el posterior empoderamiento de los movimientos indígenas.

Esto ocurrió (como hemos dicho) a través de las ventanas de oportunidad que aparecieron "por abajo, arriba y desde afuera", fruto del impacto que generó la globalización en la forma de operar de los gobiernos desde los años ochenta y noventa. En este sentido, los de "arriba" aparecieron con la incidencia de lo transnacional en las arenas políticas nacionales; los "de abajo" y de "afuera" fueron producto, por un lado, de una nueva doctrina pastoral de la Iglesia católica y del inicio de la competencia religiosa en la región, y, por otro lado, de la terciarización y la comunitarización de servicios por parte del Estado, donde las redes de ONG y los antropólogos empezaron a elaborar programas de desarrollo. Pasemos a analizar a estos actores de forma más detallada.

Los actores "desde abajo y desde fuera": las iglesias y los antropólogos

De todos los actores dinamizadores, es preciso señalar en primer lugar a las Iglesias, con un énfasis especial a la Iglesia católica. Ésta, que fue uno de los más severos enemigos de los pueblos indígenas desde la misma Conquista, también resultó ser uno de los primeros

defensores de sus derechos. Como expone Xavier Rubert de Ventós (1987: 37), la Conquista y la evangelización encuentran desde el principio su contrapunto en lo que ha llamado Lezama Lima la *Contraconquista*. Que es, a saber, un proceso que pronto empieza a producir conversiones en sentido contrario; desde quienes se dejan conquistar por *graeculi* o simplemente se cambian de bando. Y no sólo se trata del obispo de Chiapas Bartolomé de las Casas, de Diego Medellín o de Antonio Valdivieso, sino incluso de colectivos de "desertores" como los dominicos españoles que, traicionando los intereses del reino, consiguen en 1573 que Paulo III promulgue las bulas *Veritas Ipsa* y *Sublimis Deus*, condenando como herética la tesis sobre la irracionalidad de los indios y como pecaminoso todo empleo de esclavos.[505] Ciertamente, la misma institución ha sido desde tiempos inmemoriales la organización trasnacional y la instancia que mayor impacto ha tenido sobre la sociedad civil del subcontinente. Pero, si bien es posible establecer una línea de continuidad en la defensa de los pueblos indígenas desde la labor del dominico Las Casas hasta hoy, es preciso apuntar sobre todo la intensidad con que la Iglesia defendió a los sectores más desfavorecidos a partir del Concilio Vaticano II y de la celebración del segundo sínodo del Consejo Episcopal Latinoamericano (Celam) en Medellín, con el que se daría inicio a la llamada "Teología de la liberación".[506] Teología en cuya base, en determinados sectores, se desarrollaría una propia "Pastoral indígena".[507]

Es posible afirmar que la Iglesia se convirtió a partir de los años setenta en uno de los mayores aliados de los pueblos indígenas. Una ratificación a esta afirmación sería la misma organización del Celam, que convocaría las conferencias panamazónicas de las que surgirían los primeros reclamos articulados de derechos indígenas y donde se establecerían los primeros contactos de lo que posteriormente sería dicho movimiento. También ocurriría algo similar respecto a la articulación de vínculos entre las comunidades indígenas de las "tierras altas";[508] uno de sus ejemplos más significativos sería la organización del Primer Congreso Indígena, por la Diócesis de San Cristóbal de Las Casas los días 13, 14 y 15 de octubre de 1974,[509] donde los representantes de todas las comunidades se pronunciaron

en sus lenguas vernáculas sobre su situación respecto a la tierra, el comercio, la educación y la salud, creando así una dinámica semejante a la de los *cahiers des dolences* en ch'ol, tsotsil, tojolab'al, tsetltal.[510]

En la misma dirección, durante los años setenta el Consejo Mundial de Iglesias (de afiliación protestante) apoyó y financió los desplazamientos de líderes indígenas desde las más remotas comunidades de la selva —especialmente en Brasil— a los emplazamientos donde se celebraban los encuentros regionales.[511] También los obispos católicos brasileños contribuyeron eficazmente en tareas de formación y organización de más de 200 grupos entre 1971 y 1980. Precisamente a los obispos católicos de Brasil se debe la creación de una de las instancias que más ha trabajado por el respeto de los pueblos indígenas de la cuenca amazónica: el Conselho Indigenista Mission*á*rio (CIMI), creado en 1971. El CIMI, impulsado por el obispo de origen catalán Pedro Casaldáliga, estableció una guía en la que se mostraban los criterios a seguir en el trabajo con los indígenas, los cuales suponían un replanteamiento a la tradicional visión misionera.[512] Algo semejante a Brasil y a México ocurrió en Ecuador, donde casi tres cuartas partes de todas las organizaciones rurales fueron impulsadas por la Iglesia. Así sucedió en casos notorios como los de la Federación Shuar fundada en 1964 por misioneros católicos, o la creación del importante Movimiento Indígena del Chimborazo (impulsada por el obispo Proaño), o la misma fundación posterior de Ecuarunari (Ecuador Runacunapac Riccharimui: Confederación de los Pueblos de Nacionalidad Kichua del Ecuador).

En ese marco es preciso anotar que, según diversas fuentes, la presencia de la Iglesia en América Latina durante los años ochenta era de unos 160 000 misioneros en activo; de ellos, casi 47% era de origen extranjero y se concentraba mayoritariamente en zonas indígenas (Cabra, 1994: 125). Por ello, la presencia de líderes religiosos fue muy relevante en los procesos de formación, dinamización de organizaciones étnicas y también en la labor de mediación —en caso de conflicto con autoridades gubernamentales —. No debe sorprendernos pues, que incluso en la elaboración de los fundamentos organizativos e ideológicos de la campaña contra el

Quinto Centenario de 1992 estuvieran presentes importantes sectores de las conferencias ecuménicas del subcontinente (Botasso, 1990: 7).
Otra cuestión pertinente es que el desarrollo por parte del clero católico de un discurso teológico que revalorizara las lenguas y las culturas vernáculas, y de estrategias pastorales que favorecieran la organización social de las comunidades indígenas, también se debió a la aparición, por primera vez en la historia, de una suerte de "competencia religiosa" a causa de la penetración de iglesias protestantes en el mundo indígena (Trejo, 2000: 219). Ante esta amenaza del monopolio religioso, la Iglesia católica organizó grupos de base, cooperativas e incentivó la aparición de líderes que, posteriormente, encabezarían las comunidades (Le Bot, 1995).
El otro aliado del movimiento indígena procedente "de abajo y afuera" fue un sector de los profesionales de la antropología, sobre todo a partir de la década de 1970.[513] Los antropólogos, que a menudo se han presentado como intermediarios de las comunidades indígenas por la legitimación que les otorga su formación sobre interculturalidad y el conocimiento de lenguas vernáculas, se convirtieron en un colectivo que gozó de un notable poder en la configuración de las políticas públicas respecto a etnicidad desde su posición en agencias estatales o fundaciones. Fueron ellos quienes generalmente diseñaron, evaluaron o criticaron programas desde las administraciones o desde las mismas comunidades.[514] Han elaborado estudios y crónicas de las comunidades indígenas, con que determinan una percepción o conocimiento de ellas, e incluso han establecido y propuesto marcos de interpretación sobre lo que supone el "respeto" y la "supervivencia" de dichas comunidades, con que vinculan también la diversidad cultural con la biodiversidad.
Desde finales de los años ochenta, con el desplazamiento de responsabilidades del Estado en la prestación de servicios desde lo público hacia otras formas (asociativas e informales), surgió la posibilidad de una significativa apropiación de recursos por parte de las asociaciones indígenas para la activación de "programas de desarrollo". Este proceso de apertura y descarga de capacidades políticas del Estado —fruto del fenómeno de la gobernanza— dio al traste con el modelo hasta entonces existente, en que el gobierno

central tenía un papel preeminente en la producción y distribución de servicios. Con ello aparecieron otras instancias de prestación de servicios, que en el caso de las comunidades indígenas no fue el mercado,[515] sino el sector informal y voluntario. Allí los antropólogos tuvieron una función muy relevante a la hora de diseñar las nuevas formas de prestación de servicios a partir de organizaciones no gubernamentales (ONG) y agencias que pusieron en boga el concepto de *etnodesarrollo*.[516]

Los actores "desde arriba": las redes trasnacionales de defensa

El otro tipo de actor partícipe del movimiento indígena tuvo como marco el sistema internacional. Este actor fue muy heterogéneo, ya que se constituyó en torno a las múltiples redes internacionales de ONG de carácter humanitario. De estas redes procedieron activistas de diversos lugares del mundo interesados en cuestiones como el desarrollo, los derechos humanos o la ecología; ellos rápidamente abrazaron la causa del reconocimiento y la autodeterminación de los pueblos indígenas. En esta dirección, durante las últimas décadas, las relativamente pequeñas, insistentes y comprometidas ONG tuvieron un impacto notable en la configuración del movimiento indígena.[517]
Estas redes de actores tuvieron efecto catalizador en la defensa de los pueblos indígenas. Son muchos los casos que revelan cómo la dialéctica entre identidad e intervención internacional condujo a una activa movilización. Así lo sugiere el testimonio de un líder indígena, quien expone que la creación del Tribunal Russell en 1980, y su posterior discurso, hizo ver a muchos indígenas que sus problemas eran globales y tenían que tratarse de forma política y no folclórica.[518]
La construcción de una sólida maraña de contactos constituida por organizaciones indígenas, coaliciones promotoras y personalidades fue crucial para poner el tema de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda de las instituciones nacionales e internacionales. En este sentido es posible afirmar que dicha red (*transnational issue-network*)[519] desde finales de los años ochenta, empezó a emprender actividades de *lobby* sobre organizaciones

internacionales, instancias multilaterales y gobiernos nacionales.
En este sentido, tal como apunta Rodolfo Stavenhagen (1988: 153), es sorprendente cómo en pocos años un movimiento de raíz local como el indígena se expandió a nivel internacional (y viceversa) antes que establecerse a nivel nacional. Las causas, según algunos expertos, fueron estructurales y culturales. Las estructurales denotan la dificultad que ha tenido el movimiento al acceso de las arenas políticas nacionales (debido en gran medida a la poca receptividad de las autoridades nacionales sobre estos temas) y, con ello, la necesidad de los activistas de buscar aliados más allá de sus propios países. Y las razones culturales se refieren a que los integrantes de los movimientos indígenas a menudo no comulgan con el sentimiento de "identidad nacional" del Estado-nación al que pertenecen y, con ello, les es fácil conectarse con actores políticos cosmopolitas.
Como resultado de lo expuesto, la red activista indígena devino tan intensamente internacionalizada que a veces fue difícil identificar con claridad las fronteras y la naturaleza de uno u otro actor. Es más, a veces algunos movimientos nacieron como expresiones locales e internacionales a la vez; de hecho, organizaciones internacionales facilitaron recursos y contactos, diseminando información a otros grupos locales del país con el fin de articular después una organización de ámbito nacional.[520]
Gracias a este proceso de proyección internacional, las redes terminaron por convertirse en interlocutores indispensables a la hora de diseñar, establecer o implementar cualquier política relacionada con cuestiones indígenas; se hicieron actores políticos clave debido a su capacidad y cualidades en la problemática, y merced al volumen de información que manejan y a la calidad de sus contactos.[521] Este fenómeno supuso el incremento del "capital social" en el movimiento de los derechos indígenas, pues representó la posibilidad de insertarse en la arena política internacional.
En este proceso de inserción en el ámbito internacional fue fundamental la creación del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas (GTPI, en adelante) de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección de Minorías.[522] Con ello, la red indígena empezó a tener voz propia en el sistema internacional. Fue a

partir de entonces que los movimientos indígenas (ya con representación en el sistema internacional y apoyados por la labor de presión y difusión de las redes anteriormente citadas) generaron la percepción compartida de que era necesario —y urgente— crear instrumentos internacionales para hacer efectiva la protección de los derechos de los pueblos indígenas.

Un balance de los impactos del movimiento indígena

La creación de un régimen internacional

Las redes transnacionales de defensa fueron exitosas en la creación de conjuntos de "principios, normas, reglas y procedimientos de toma de decisiones" sobre el área temática de los derechos de los pueblos indígenas hasta el punto de crear un *régimen internacional.*[523] Sin duda, un elemento fundamental de la aparición de los derechos de los pueblos indígenas en la agenda pública de los países latinoamericanos fue la presión de las redes de defensa en los organismos multilaterales y, por lo tanto, la transnacionalización del fenómeno. Con la presencia del tema en las agendas de los organismos internacionales, a los gobiernos se les hizo muy difícil ignorar las demandas de los movimientos indígenas.

Las redes transnacionales aportaron a los pueblos indígenas —tal como expone Brysk (2005)— las cinco "ces": *cash*, coraje, contactos, conciencia y campañas. Gracias a ello, el movimiento indígena ganó un espacio impresionante en cuanto a presencia en organismos y a influencia en la elaboración de normas globales. Entre los espacios de poder transnacional conquistados cabe destacar, sobre todo, el GTPI, aunque también es preciso mencionar al Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas (FPCI), que empezó a sesionar en 2006, y la figura del "relator especial".[524]

El GTPI, desde la segunda mitad de la década de 1980, se ha constituido como uno de los foros internacionales más relevantes en dicho ámbito. A él asisten anualmente los representantes de organizaciones indígenas, gobiernos, organismos especializados de la ONU, organizaciones intergubernamentales y de las ONG (aquellas

reconocidas como entidades consultivas), para examinar los acontecimientos relativos a la promoción de los derechos humanos y a libertades fundamentales de las poblaciones indígenas.[525] Y si bien el GTPI no tiene facultades para tramitar denuncias, sí ha generado mayor conciencia internacional por medio de la publicidad y cobertura de la situación de los pueblos indígenas, realizando avances significativos para la creación de normas internacionales referentes a ellos. En relación con su centralidad, cabe añadir que el GTPI ejerció un papel fundamental para que la Asamblea General de la ONU adoptara en 1993 el Año Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (donde la figura de la Premio Nobel de la Paz, Rigoberta Menchú Tum, tuvo también una notable centralidad) y posteriormente la Década Internacional de las Poblaciones Indígenas del Mundo (1995-2004). Además, desde 2006 el GTPI impulsó la aprobación de la Declaración de las Naciones Unidas sobre Derechos de los Pueblos Indígenas, que de ratificarse en la Asamblea General de las Naciones Unidas supondría el reconocimiento de derechos colectivos a los pueblos indígenas a un nivel sin precedentes en el derecho internacional.

Probablemente, sin la labor del GTPI tampoco hubiera aparecido el único instrumento —y el de mayor alcance que existe actualmente— que regula los derechos de los pueblos indígenas a nivel internacional, a saber: el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), aprobado en 1989.[526] Ratificado en el subcontinente latinoamericano por Bolivia (1991-1992), Colombia (1991), Costa Rica (1993), Guatemala (1996), Honduras (1994), México (1990), Paraguay (1993), Perú (1994), Ecuador (1998), Argentina (2000) y Chile (2008).

El Convenio 169 promueve el respeto a las culturas de los pueblos indígenas, sus formas de vida, instituciones y tradiciones como pueblos permanentes; con una identidad y derechos derivados de su presencia histórica y contemporánea en los países que habitan. También dispone que la conciencia de la "identidad" o "autoidentificación" debe ser considerada como criterio fundamental para determinar los grupos a los que se aplican los principios de

dicho instrumento, y que estos pueblos tienen el derecho a decidir las prioridades de su propio desarrollo y a ejercer el control de su desarrollo social, económico y cultural. El convenio, en contraste con otros instrumentos anteriores, establece con toda claridad principios generales de consulta y consentimiento. También hace referencia al reconocimiento de derechos especiales para los pueblos indígenas sobre las tierras que les sirven de sustento,[527] al respeto que debe tener el Estado del derecho consuetudinario de los pueblos[528] y a la necesidad de que los gobiernos establezcan organismos institucionales apropiados para administrar programas y políticas concernientes a los pueblos indígenas.[529] Con todo, en el citado convenio no se otorga a los pueblos indígenas capacidad decisoria (ni derecho a veto) y no hace referencia expresa a la autonomía indígena. Obviamente aún queda mucho camino por andar en cuanto a la presencia internacional de los pueblos indígenas y a sus demandas, debido a la enorme brecha entre los derechos nominales y los derechos efectivos, y las políticas públicas diseñadas para cerrarla.[530] Sin embargo, el camino recorrido es impresionante si se compara con la inexistencia de un régimen internacional sobre derechos de los pueblos indígenas hace poco más de dos décadas.

Elementos en el ámbito nacional: inserción normativa, tierras y autonomía

Analizar el impacto de la emergencia de los movimientos indígenas en las arenas políticas de cada país y en las mismas comunidades indígenas es difícil; por ello me centro en tres aspectos que considero primordiales. Por un lado, está la asunción en las leyes fundamentales del país de la nueva jurisprudencia sobre pueblos indígenas; y, por otro, el desempeño de las autoridades acerca de dos de las demandas más sentidas: la regulación sobre los territorios indígenas y la autonomía. En el primero de estos aspectos todo indica que el resultado de la existencia de una "jurisprudencia internacional" sobre temas indígenas ha tenido una notable influencia en varios países latinoamericanos. La nueva ola de reformas y de redacción de las leyes fundamentales en América Latina a raíz de los procesos de

apertura y liberalización de los regímenes, durante los años ochenta y noventa, fue aprovechada con bastante éxito por parte de los representantes de los pueblos indígenas. La coyuntura política que presentaban los debates públicos en las asambleas constituyentes supuso la apertura de un espacio ideal para que las organizaciones que representaban los intereses de los pueblos indígenas pudieran articular y vehicular sus demandas.

Los procesos de reforma y creación de una constitución suponen *per se* un acto simbólico en el que la población de un país "da" su consentimiento sobre las nuevas instituciones y valores, y define los términos en que se va a gobernar. Y si durante toda la historia latinoamericana los pueblos indígenas fueron excluidos en los procesos de construcción estatal, durante la última década representantes indígenas tuvieron la oportunidad de participar —tal como lo demuestra la presencia de miembros de organizaciones indigenistas en las asambleas constituyentes de Colombia, Ecuador, Nicaragua, Panamá y las Guayanas—, otorgando así a las instituciones una legitimidad que antes faltaba entre dichas poblaciones. Ha sido a raíz de la inserción y participación de este nuevo colectivo en los procesos de diseño institucional que Van Cott (2000) propuso la hipótesis del advenimiento de un nuevo tipo de constitucionalismo en América Latina, al que califica de "modelo multicultural". Según Van Cott, es posible hablar de un constitucionalismo multicultural cuando en una Constitución aparecen como mínimo tres de los seis elementos que siguen a continuación: *1)* el reconocimiento formal de la naturaleza multicultural de las sociedades y la existencia de pueblos indígenas como colectivos subestatales distintos, *2)* el reconocimiento de la ley consuetudinaria indígena como oficial y como derecho público, *3)* el reconocimiento de los derechos de propiedad y restricciones a la alienación y división de las tierras comunales, *4)* el reconocimiento del estatus oficial de las lenguas indígenas en el territorio y espacios donde los pueblos están ubicados, *5)* la garantía de una educación bilingüe, y *6)* el reconocimiento del derecho a crear espacios territoriales autónomos. En este sentido, es posible constatar que las leyes fundamentales de Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Nicaragua pertenecen al modelo descrito como

"constitucionalismo multicultural"; a la vez que México y Guatemala son susceptibles de adoptarlo si rectifican los acuerdos suscritos.

Con todo, a pesar del reconocimiento formal que se aprecia en los ordenamientos jurídicos, el desarrollo legal y el alcance de las políticas implementadas en cada administración estatal es muy desigual.[531] De todas formas es evidente que el efecto de la "etnificación" de los textos constitucionales ha significado el fin de un largo periodo de "invisibilidad", a la par que ha supuesto la aparición de incentivos institucionales que potencian la creación de identidades colectivas indígenas en el seno del Estado y la dignificación de sus demandas. Por lo anterior, es posible inferir un progresivo fortalecimiento de los actores de matriz identitaria y de sus movilizaciones.

En relación con una de las dos cuestiones restantes: la de la tierra, cabe señalar que el orden jurídico fruto de las tradiciones jurídicas presentes hasta hoy se ha limitado a consagrar el derecho irrestricto de la propiedad individual con respecto a aquellas tierras que tenían un dueño registrado como tal, y confiere al Estado la propiedad de las "tierras baldías". Cabe preguntarse cómo se puede conciliar esta concepción con las demandas de los pueblos indígenas alrededor de las tierras ancestrales. Ciertamente, en la parte II del Convenio 169, firmado por un número significativo de países,[532] se expone que los gobiernos deben aplicar sus disposiciones para respetar la importancia especial que para las culturas de los pueblos indígenas reviste su relación con las tierras y territorios que ocupan o utilizan, y particularmente sobre los aspectos colectivos de esa relación. Además, deberán respetarse las modalidades de transmisión de los derechos sobre la tierra entre los miembros de los pueblos interesados [...]. Asimismo, deberá impedirse que personas extrañas a esos pueblos puedan aprovecharse de las costumbres o del desconocimiento de las leyes por parte de sus miembros para arrogarse la propiedad, la posesión o el uso de las tierras pertenecientes a ellos.

Pero a pesar de lo que se expone en el texto de la Convención 169, durante los años noventa también se han desarrollado medidas de reforma sobre la legislación agraria dirigidas a una individualización de la propiedad, el registro y la titulación a fin de promover un

aumento de la productividad a través del esfuerzo de los dueños expuestos a la competencia del mercado.[533] Esta contradicción ha sido muy acusada entre las comunidades indígenas-campesinas que viven fuera de la región amazónica. Los casos de México y Perú[534] son los más significativos (y trágicos), pues varios estudios han expuesto que tal situación podría llevar a un incremento de la migración rural-urbana de 1.5 millones de personas en los próximos 10 años.

En cierta forma se puede afirmar que hasta ahora las medidas que contempla el Convenio 169 sobre la tenencia de la tierra se han implementado casi exclusivamente en la región amazónica, donde una parte sustancial de la región está formalmente reservada para los pueblos indígenas —tal como se observa en el cuadro 1— y en las tierras bajas de la región centroamericana, donde es posible encontrar modalidades como las *comarcas* en Panamá.[535] Según diversos cálculos, en la Amazonia alrededor de un millón de kilómetros cuadrados han sido transferidos bajo diversas modalidades a los pueblos originarios, beneficiando a 485 135 indígenas —53% de la población indígena regional (Roldán, 1996). Con todo, la disparidad del área transferida por persona es muy grande; en Brasil, por ejemplo, el promedio es de 547 hectáreas y en el caso del Perú se llega a 29 solamente. Este dato refleja las distintas modalidades de transferencia. Las comunidades nativas en el Perú han sido concebidas según el modelo de las comunidades andinas y la política de legalización de tierras solamente otorga áreas muy reducidas, mientras que en Brasil o Colombia la transferencia ocurre bajo la modalidad de reserva o resguardos. Sin embargo, en todos los casos, la protección efectiva de los nuevos territorios indígenas aún es muy débil y en la gran mayoría de los casos ellos están expuestos a invasiones, ya sea de colonos, *garimpeiros*, o —como ocurre en Bolivia — debido a la sobreposición de concesiones forestales, mineras y extractivas (Asises, 2000 y 2005). Además, los Estados no muestran mucho interés en proteger espacios donde se encuentran recursos estratégicos como maderas, petróleo, minerales, hidrocarburos o biodiversidad, mayoritariamente ubicados en zonas donde se asientan pueblos indígenas (Assies, 2007: 277 ss.).

En cuanto a la segunda cuestión, la de la autonomía y autogobierno

de los pueblos indígenas, se ha observado en los últimos años que se ha ido estableciendo en el discurso de los líderes indígenas un vínculo cada vez más estrecho entre la territorialidad, el autogobierno y la jurisdicción, como expresiones del derecho a la libre determinación. Este planteamiento ha dado lugar a la búsqueda de regímenes de autonomía (Plant, 2002); en particular se consideran las *comarcas* panameñas que abarcan prácticamente 20% de la superficie del país, los más de 600 resguardos colombianos que ocupan una cuarta parte del territorio nacional, o los distritos municipales indígenas de Bolivia,[536] instituciones que pueden ser homologables al municipio y partricipar, por lo tanto, en la administración de competencias y ser sujeto de transferencias intergubernamentales. También la Constitución de Colombia (con las entidades territoriales indígenas), como la de Nicaragua (con las regiones autónomas del Atlántico Norte y del Atlántico Sur), prevé el funcionamiento de entidades territoriales subnacionales de carácter multiétnico con una cámara representativa y con cierta capacidad ejecutiva y financiera.

Cuadro 1

Amazonia: distribución territorial y población indígena (1973-1997)

País	*Número de grupos étnicos*	*Población indígena estimada*	*Población total*	Área *en km2*	*Porcentaje del territorio nacional en la Amazonia*	*Tierras reservadas para grupos* étnicos, km2
Bolivia	31	171 827	344 000	824 000	75	20 530
Brasil	200	213 352	17 000 000	4 982 000	58.5	744 661

Colombia	52	70 000	450 000	406 000	36	185 077
Ecuador	6	94 700	410 000	123 000	45	19 187
Perú	60	300 000	2 400 000	956 751	74.4	38 223
Guayana	9	40 000	798 000	5 870	2.73	s.d
Suriname	5	7 400	352 000	142 800	100	s.d
Venezuela	16	38 670	90 000	90 000	5.78	s.d
Total	379	935 949	21 763 000	21 763 000		s.d

Fuente: Tresierra, 1997.

Con todo, aún no hay acuerdo sobre cuál es la mejor forma de articular los espacios autónomos, dentro del movimiento indígena mismo existen posturas que van desde posiciones "comunalistas" hasta "regionalistas". Las primeras sostienen que la comunidad local constituye el espacio vital y el sitio donde se ha de crear la autonomía; mientras que las segundas señalan que un nivel supracomunitario de autonomía regional es un requerimiento para la coexistencia de comunidades locales pluriétnicas, ya que al tratarse de espacios más amplios se atenúa el vínculo entre los reclamos de territorio con los rasgos étnicos específicos. Hasta la fecha, sin embargo, son pocos los avances conseguidos en esta dirección. La parálisis de la Ley de Autonomía Indígena en el Legislativo mexicano, la creciente intensidad del conflicto armado en Colombia y la aplicación de políticas neoliberales que han vaciado de recursos las entidades indígenas, así como la erosión de competencias y recursos en las regiones autónomas nicaragüenses, han dejado como únicas

experiencias en activo los casos locales y comunales presentes en la cuenca amazónica (generalmente instrumentalizados para lograr objetivos ambientalistas e incrementar la presencia del mismo Estado), en las tierras bajas del istmo centroamericano y en los municipios bolivianos. Mientras, las fórmulas de alcance medio continúan condenadas a ser propuestas teóricas. De todas formas, es importante anotar que la reflexión en torno a este tema supone repensar las nociones de ciudadanía y democracia, puesto que están relacionadas con el modelo de vinculación de los ciudadanos con el Estado y el origen de los derechos. Ahí las formas de tenencia y gestión de la tierra son centrales para los pueblos indígenas, pues es una cuestión fundamental para su subsistencia como espacio de reproducción de su cultura (Assies, 2000).

A modo de conclusión: un impacto limitado en el marco de la *gobernanza*

Una vez analizados los actores y los rendimientos de la movilización, cabe preguntarse si es posible afirmar que unos movimientos han tenido mayor éxito que otros a la hora de hacer realidad sus demandas. Dar una respuesta certera a lo planteado es sumamente difícil, tanto por la diversidad y el gran número de casos como por la relativa novedad del fenómeno. Sin embargo, con lo observado hasta la fecha podría esbozarse una hipótesis para entender las razones de algunos éxitos y otras tantas derrotas. Para ello es necesario, previamente, diferenciar en dos grandes categorías los colectivos indígenas. Para esa tarea nos remitimos en parte al trabajo de Alison Brysk (2000: 71-86), donde se distinguen diversos tipos de movimientos.[537] Previamente, sin embargo, es preciso anotar que en esta clasificación de movimientos se descarta apelar a las organizaciones guerrilleras, pues, con excepción de las organizaciones armadas costeñas de Nicaragua (Misura y Yatama),[538] los casos de "guerrillas étnicas" no han tenido ningún tipo de relevancia o han sido muy singulares. Así lo señala el fenómeno del EZLN (no del todo una guerrilla *strictu sensu*);[539] mientras que otros casos, como el de Sendero Luminoso, no pueden clasificarse como

una “guerrilla étnica”, aunque según los datos ofrecidos por la Comisión de la Verdad y Reconciliación del Perú puede afirmarse que 70% de sus víctimas sí fueron indígenas (CVR, 2003). También descartamos en esta clasificación a los partidos políticos étnicos,[540] ya que hasta los años noventa han sido más bien escasos y ninguno ha gozado de un éxito electoral sostenido.

De acuerdo con lo expuesto, el primer “tipo de movimiento” es el que surgió geográficamente en la cuenca amazónica o en zonas costeras del Pacífico y el Atlántico, el cual representa un ínfimo porcentaje del total de la población del subcontinente y podría definirse como tribal o de autodefensa. Estos grupos han sido mayoritariamente movilizados desde el exterior y han obtenido gran apoyo de redes internacionales, con lo que, a la postre, han conseguido recabar una notable cantidad de recursos, generalmente en forma de proyectos de cooperación al desarrollo. Y si bien dichos movimientos casi nunca han tenido impacto en la agenda política nacional o en el diseño de las instituciones de sus países, sí han logrado numerosas “victorias” en cuanto a la visualización de sus demandas, al reconocimiento oficial de la delimitación de “sus áreas geográficas” (por lo general en forma de reservas), al reconocimiento de su condición de pueblos originarios con derechos propios o a la posibilidad de desarrollar algún tipo de institución particular vinculada a sus “usos y costumbres”. Ejemplos claros de este tipo de grupos son la mayoría de pueblos indígenas presentes en el bosque tropical húmedo brasileño o los grupos menos aculturados de las tierras bajas del Pacífico o del Atlántico, por ejemplo los garífunas hondureños, los tawahkas de la Mosquitia, los miskitos, sumos, y ramas en Nicaragua, los ashaninka peruanos, los kuna panameños o los shuar en el Ecuador.

Por otra parte estaría el tipo de grupos compuesto por colectivos de indígenas campesinos, mayoritarios en el entorno andino y en la sierra mesoamericana, que si bien han sufrido un proceso avanzado de asimilación, desarrollaron a lo largo del último tercio del siglo XX una dinámica de etnogénesis que ha dado un nuevo significado a sus demandas vinculadas a la tierra y al trabajo. Este grupo de movimientos incluiría a organizaciones como el Comité de Unidad Indígena (CUC) de Guatemala, la ANUC de Colombia, la

Confederación Sindical Única de Trabajadores Campesinos de Bolivia (CSUTCB), el Movimiento Revolucionario Tupaj Katari (MRTKA) o la Federación Ecuatoriana Nacional de las Organizaciones Campesinos-Indígenas (Fenochi). Como es sabido, este grupo de colectivos en un inicio se movilizó en torno a demandas socioeconómicas con el objetivo de hacer frente a la carestía de la vida. Pero a partir de la segunda mitad de los años ochenta, a raíz de la disolución de las identidades ideológicas fuertes (Albó, 2007) y de la menor capacidad del Estado para vertebrar redes clientelares a través de la distribución de recursos materiales, fueron incluyendo en su repertorio demandas y reivindicaciones de naturaleza identitaria. Estas demandas les permitirían generar nuevos elementos de solidaridad, además de crear un discurso para dignificar sus demandas materiales y oponerse a las políticas neoliberales. Además de lo expuesto sobre este grupo, tanto por la forma en que ha nacido como por el carácter de su composición, su vinculación con las redes internacionales ha sido menor que en el primero y siempre en forma de solidaridad política.[541] Posiblemente por todo ello este grupo, a diferencia del de las tierras bajas, ha obtenido de las administraciones una menor respuesta a la hora de otorgarles instituciones *ad hoc*,[542] derechos específicos sobre las tierras o recursos adicionales por su estatus étnico. Con todo, en este caso —y en oposición a las organizaciones de las tierras bajas— sus movilizaciones han tenido un impacto determinante para la vida política nacional, tal como lo demuestran las recurrentes crisis políticas vividas en Ecuador o México, y sobre todo en Bolivia desde la victoria de Evo Morales el 18 de diciembre de 2005, y cuyo análisis merecería un artículo aparte.

De lo expuesto puede observarse que las poliarquías latinoamericanas han sido proclives a satisfacer demandas particulares de los pueblos indígenas de las tierras bajas (de la cuenca amazónica y del Caribe), en detrimento de las demandas de los pueblos indígenas de las tierras altas, a pesar de que estos últimos cuentan con una población mucho más significativa y con mayor capacidad de movilización política y de presión social en las respectivas arenas políticas nacionales. Ante esta constatación, cabría preguntarse las razones de este resultado *a priori* paradójico, ya que incluso en la mayor parte de países donde residen

los grupos indígenas de las tierras altas las Constituciones se adscriben al modelo "multicultural".

De este fenómeno se concluye que los pueblos indígenas de las "tierras bajas" han sacado ventaja de su mayor inserción en el entorno internacional de sus movimientos, debido a su capacidad de insertarse en las redes de *gobernanza* y a su facilidad de captar la atención de la opinión pública de los países más avanzados. A la vez, su grado de aislamiento geográfico y localización les ha supuesto mayor capacidad de presentar alguna singularidad que los distingue del resto de la sociedad, y de vincular su causa a la preservación de su entorno (generalmente selvático). Además, estos pueblos han sido vistos también con simpatía, debido a su menor capacidad de amenaza al *statu quo*. Pero sus triunfos pueden quedarse localizados y encapsulados en áreas específicas, aislados en sus respectivos países, con el riesgo de convertirse incluso en algo anecdótico y dependiente de la red de contactos y apoyos exteriores, que muchas veces son pasajeros o fruto de "modas internacionales".

En oposición, para los pueblos indígenas de las tierras altas, que tienen mayor capacidad movilizadora y de potencial de disrupción, ha sido más difícil materializar sus demandas en el espacio político que les ofrecían las instituciones en los tiempos de la *gobernanza*, tal como lo demuestran los informes sobre la persistencia de la pobreza en las comunidades indígenas a inicios del siglo XXI (Patrinos y Hall, 2006).

No corresponde a este texto concluir de forma desalentadora —pues los avances observados en la última década en cuanto a los derechos de los pueblos indígenas son ciertos y tangibles—, pero también los acontecimientos de las últimas dos décadas muestran algunos límites de la permeabilidad de las poliarquías latinoamericanas. Ciertamente, los movimientos indígenas nunca en la historia habían tenido tanto éxito en la tarea de movilizar a sus "miembros", pero su dificultad para crear un espacio de representación en sus países demuestra la matizada receptividad de las autoridades nacionales en relación con el tema de los derechos indígenas cuando no se ha podido "encapsular" a sus destinatarios.

A este escenario cabría añadir, además, la disminución de la atención internacional sobre el tema de los derechos de los pueblos indígenas

debido a la dinámica de creciente criminalización de las "identidades no-occidentales", y a la autocomplacencia de las élites por el reconocimiento (puramente) formal de "lo indígena". Así las cosas, puede ocurrir que a dos décadas de la emergencia de "lo indígena" se impulse, desde ciertos ámbitos, un abierto rechazo hacia este tipo de demandas al considerarlas disgregadoras e incluso peligrosas.[543]

En todos los países de la región,[544] la permeabilidad de las poliarquías realmente existentes ha sido discreta. Las "políticas de reconocimiento" se han topado con una gran resistencia a la hora de hacer realidad los avances del Convenio 169 de la OIT.[545] Esta actitud de las élites gobernantes para alinearse a la doctrina del régimen internacional de los derechos los pueblos indígenas, y de acotar y limitar su impacto, hace pensar que quizá la visibilidad de los movimientos indígenas durante la década pasada fue una "consecuencia no deseada" de la gobernanza en el momento de su arranque y no de una voluntad política de las "nuevas élites poliárquicas" de dar espacio y visibilidad a uno de los colectivos históricamente marginado.

Además, después del 11 de septiembre la "ventana de oportunidad" que apareció hace dos décadas para la defensa de las demandas de los pueblos indígenas, y que hemos analizado como parte de una estructura de oportunidades políticas favorable, se está cerrando.[546] Si a ello se suma que dos de los aliados fundamentales de las comunidades indígenas, la Iglesia católica y la red de organizaciones no gubernamentales, están cambiando de posición y de interés respectivamente, el futuro se vislumbra complicado para estos movimientos. Por ello no es gratuito preguntarse si se estará cerrando un ciclo.

Bibliografía

ACNUR, "Los derechos de los pueblos indígenas", Folleto informativo núm. 9, Ginebra, ONU, 1998.

Albó, Xavier, "Diversidad cultural en Bolivia", en *Estado, desarrollo rural y culturas*, Sucre, ACLO, 2007, pp. 9-20.

Amnesty International (AI), *Indigenous Peoples in the Americas Campaign*, Nueva

York, AI, 1992.
Anaya, James, *Indigenous Peoples in International Law*, Oxford y Nueva York, Oxford University Press, 1996.
————, *Los pueblos indígenas en el derecho internacional*, Madrid, Trotta/ Universidad Internacional de Andalucía, 2005.
Assies, Willem, "Situación de los derechos humanos de los pueblos indígenas en el contexto latinoamericano", texto preparado para el evento "Unidos en la diversidad por nuestro derecho al territorio", Programa de Pueblos Indígenas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, Santa Cruz, Bolivia, 2000.
————, "El multiculturalismo latinoamericano al inicio del siglo XXI", texto presentado en las Jornadas: Pueblos indígenas de América Latina: realidad y retos, celebradas en Barcelona el 27 y 28 de abril de 2005, disponible en: <http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=1-95-10-01001>.
————, "Los pueblos indígenas, la tierra, el territorio y la autonomía en tiempos de globalización", en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Barcelona, Bellaterra / CIDOB, 2007.
Botasso, J. (ed.), *Las misiones salesianas en un continente que se transforma*, Quito, Abya-Ayala, 1982.
————, *La Iglesia y los indios. ¿500 años de diálogo o de agresión?,* Quito, Abya-Ayala, 1990.
Bronstein, Arturo S., *Hacia el reconocimiento de la identidad y de los derechos de los pueblos indígenas en America Latina: síntesis de una evolución y temas para la reflexión*, 1998, disponible en: <http://www.oit.or.cr/mdtsanjo/indig/bronste.htm>.
Brysk, Alison, "Acting Globally: Indian Rights and International Politics in Latin America", en Donna van Cott (ed.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Washington, D. C., InterAmerican Dialoge, 1995.
————, *From Tribal Village to Global Village: Indian Rights and International Relations in Latin America*, Stanford, Stanford University Press, 2000.
————, "Pensando en lo transnacional", texto presentado en las Jornadas: Pueblos indígenas de América Latina: realidad y retos, celebradas en Barcelona el 27 y 28 de abril de 2005, disponible en: <http://portal1.lacaixa.es/Channel/Ch_Redirect_Tx?dest=1-95-10-01041>.

——————, "Globalización y pueblos indígenas: el rol de la sociedad civil internacional en el siglo XXI", en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Barcelona, Bellaterra/ CIDOB, 2007.

Burger, Julian, *Report from de Frontier: The State of the World's Indigenous Peoples*, Londres, Zed Books, 1987.

Burguete, Araceli (ed.), *Experiencias de autonomía indígena*, Copenhague, IWGIA, 1999.

Cabra, P. G., "Los religiosos y la evangelización de América Latina", *Iglesia, Pueblo y Culturas*, núm. 32, 1994, pp. 115-135.

CVR, *Informe de la de la verdad y la reconciliación del Perú*, Lima, CVR, 2003.

Dandler, Jorge, "Pueblos indígenas e imperio de la ley en América Latina: ¿tienen una oportunidad?", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro, *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002, pp. 121-158.

De Vos, Jan, *Una tierra para sembrar sueños. Historia de la Selva Lacandona, 1950-2000*, México, Fondo de Cultura Económica/CIESAS, 2000.

García Alix, Lola y Patricia Borraz, "Participación indígena en los foros internacionales", en Mikel Berraondo (ed.), *Pueblos indígenas y derechos humanos*, 2006, pp. 219-248.

Garretón, Antonio (ed.), *Latin America in the Twenty-First Century: Toward a New Socio-political Matrix*, Miami, North/ South Center Press, 2003.

Gómez Isa, Felipe (ed.), *El caso Awas Tingni contra Nicaragua. Nuevos horizontes para los derechos humanos de los pueblos indígenas*, Bilbao, Instituto de Derechos Humanos, Universidad de Deusto, 2003.

Gros, Christian, *Políticas de la etnicidad: identidad, Estado y modernidad*, Bogotá, Instituto Colombiano de Antropología e Historia, 2000.

Hale, Charles R., *Resistance and Contradiction. Miskitu Indians and the Nicaraguan State, 1984-1987*, Stanford, Stanford University Press, 1994.

Hernández, Pedro F., "Religión y conciencia: un ensayo de sociología religiosa en Chiapas", *Bajo el Volcán. Revista del Posgrado de Sociología de la* BUAP, núm. 2, 2001, pp. 67-86.

Ibarra, Pedro, Salvador Martí y Ricard Gomà (eds.), *Creadores de democracia radical. Movimientos sociales y redes de políticas públicas*, Barcelona, Icaria, 2002.

Keck, Margareth E. y Kathryn Sikkink, *Activists Beyond Borders*, Ithaca, Cornell University Press, 1998.

Kempf, Isabell, "Resistiendo al viento: avances y retrocesos en el desarrollo

reciente de los pueblos indígenas en las Naciones Unidas", en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina, Barcelona*, Bellaterra/ CIDOB, 2007.

Keohane, Robert, *Interdependencia, cooperación y globalismo. Ensayos escogidos de Robert O. Keohane*, ed. de Arturo Borja Tamayo, México, CIDE, 2005.

Le Bot, Yvon, *Guerra en tierras mayas*, México, Fondo de Cultura Económica, 1995.

————, *El sueño zapatista*, Barcelona, Anagrama, 1997.

Levine, Daniel H. (ed.), *Religion and Political Conflict in Latin America*, Chapell Hill, University of North Carolina Press, 1986.

————, "Assessing the Impacts of Liberation Theology in Latin America", *Review of Politics*, vol. 50, núm. 2, 1988, pp. 241-263.

Leyva, Xóchitl, "Catequistas, misioneros y tradiciones en las Cañadas", en Juan P. Viqueira y Mario H. Ruz (eds.), *Chiapas, los caminos de otra historia*, México, UNAM/ CIESAS/ CEMCA/ U. de Guadalajara, 1998, pp. 375-406.

Martí i Puig, Salvador, *La revolución enredada. Nicaragua, 1977-1996*, Madrid, Libros de la Catarata, 1997.

————, *Tiranías, rebeliones y democracia*, Barcelona, Bellaterra, 2002.

———— (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Barcelona, Bellaterra/ CIDOB, 2007.

McAdam, Dough, John D. McCarthy y Mayer N. Zald (eds.), *Comparative Perspectives on Social Movements*, Nueva York, Cambridge University Press, 1996.

Méndez, Juan E., Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro, *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en América Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

Meyer, Jean, *Samuel Ruiz en San Cristóbal*, México, Tusquets, 2000.

Morales Bermúdez, Jesús, "El Congreso Indígena de Chiapas: un testimonio", en *Anuario 1991*, Instituto Chiapaneco de Cultura, 1992, pp. 242-370.

Morin, François y Roberto Santana (eds.), *Lo transnacional. Instrumento y desafío para los pueblos indígenas*, Quito, Abya Yala, 1999.

Patrinos, Harry y Gillete Hall, *Indigenous People, Poverty, and Human Development in Latin America: 1994-2004*, Washington, D. C., World Bank, 2006; en: <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/8d6661f6799ea8a48525673900537f95/3bb82428dd9dbea785257004007c113d/$FILE/IndigPeoplesPoverty_Exec_Summ_en.pdf>.

Pierre, Jonh y B. Guy Peters, *Governance, Politics and the State*, Nueva York, McMillan, 2000.

Plant, Roger, "El imperio de la ley y los desfavorecidos en America Latina: una perspectiva rural", en Juan E. Méndez, Guillermo O'Donnell y Paulo Sergio Pinheiro, *La (in)efectividad de la ley y la exclusión en America Latina*, Buenos Aires, Paidós, 2002.

Putnam, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, 1993.

Radcliffe, Sarah, "Tejiendo redes: organizaciones y capital social en los pueblos indígenas del Ecuador", en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Barcelona, Bellaterra/ CIDOB, 2007.

Rittberger, V. (ed.), *Regime Theory and International Relations*, Londres, Clarendon Press, 1993.

Rodríguez-Piñero, Luis, "La internacionalización de los pueblos indígenas en América Latina: ¿el fin de un ciclo?", en Salvador Martí i Puig (ed.), *Pueblos indígenas y política en América Latina*, Barcelona, Bellaterra/ CIDOB, 2007.

Roldán, R., "Notes on the Legal Status and Recognition of Indigenous Land Rights in the Amazonian Countries", presentado en Expert Seminar on Practical Experiences Regarding Indigenous Land Rights and Claims, UN-ECOSOC, E/CN.4/Sub.2/ AC.4/1996/6/Add.1, Canadá, 1996.

Rubert de Ventòs, Xavier, *El laberinto de la hispanidad*, Barcelona, Anagrama, 1987.

Ruiz, Samuel, *Mi trabajo pastoral en la Diócesis de San Cristóbal de las Casas*, México, Ediciones Paulinas, 1999.

Sieder, Rachel (ed.), "Recognising Indigenous Law and Politics of State Formation in Mesoamerica", en Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America: Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Londres, Palgrave/ ILAS, 2002, pp. 184-207.

Sikkink, K., "Human Rights, Principle Issue-Networks, and Sovereignty in Latin America", *International Organizations*, vol. 47, núm. 3, verano de 1993, pp. 411-441.

Smith, Christian, *La teología de la liberación. Radicalismo religioso y compromiso social*, Barcelona, Paidós, 1994.

Stavenhagen, Rodolfo, *Derecho indígena y derechos humanos en America Latina*, México, El Colegio de México/ Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 1988.

——————, "Indigenous Peoples: Emerging Actors in Latin America", en *Ethnic Conflict and Governance in Comparative Perspective*, Working Paper núm. 215, Washington, D. C., Woodrow Wilson International Center for Scholars, 1995, pp. 1-13.

——————, "Indigenous Peoples and the State in Latin America: An Ongoing Debate", en Rachel Sieder (ed.), *Multiculturalism in Latin America. Indigenous Rights, Diversity and Democracy*, Londres, Palgrave/ ILAS, 2002.

Tarrow, Sidney, *Poder en movimiento. Movimientos sociales, acción colectiva y política de masas en el Estado moderno*, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

Tomei, Manuel y Lee Swepston, *Pueblos indígenas y tribales: guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la* OIT, Ginebra, OIT, 1996.

Trejo, Guillermo, "Etnicidad y movilización social. Una revisión teórica con aplicaciones a la Cuarta Ola de movilizaciones indígenas en América Latina", *Política y Gobierno*, vol. VII, núm. 1, 2000, pp. 205-250.

Tresierra, J., "Rights of Indigenous Groups over Natural Resources in Tropical Forest", Environment Division Working Paper, Washington, D. C., IDB, 1997.

Vallès, Josep M., *Ciencia política*, Barcelona, Ariel, 2001.

Van Cott, Donna (ed.), *Indigenous Peoples and Democracy in Latin America*, Washington, D. C., InterAmerican Dialoge, 1995.

——————, *The Friendly Liquidation of the Past: The Politics of Diversity in Latin America*, Pittsburgh, Pittsburgh University Press, 2000.

——————, *From Movements to Parties*, Nueva York, Cambridge University Press, 2005.

Vilas, Carlos M., *Del colonialismo a la autonomía: modernización capitalista y revolución socialista en la Costa Atlántica*, Managua, Nueva Nicaragua, 1990.

Viqueira, Juan Pedro y Willibald Sonnleiter, *Democracia en tierras indígenas. Las elecciones en los Altos de Chiapas (1991-1998)*, México, CIESAS/ El Colegio de México/ IFE, 2000.

---

[495] Diálogo extraído del artículo de Moisés Naim, publicado el 13 de octubre de 2003 en *El País,* con el título "La globalización de los indígenas".

[496] En la literatura sobre movimientos sociales, además del análisis de las EOP, se han desarrollado estudios de gran calidad sobre el repertorio de acción colectiva que despliegan los mismos movimientos, su capacidad de articular discursos y sobre la importancia que tiene la forma de organizarse para lograr sus objetivos. Al respecto, destacan algunos trabajos como el de McAdam, McArthy y Zald (1996).

[497] Según esta perspectiva, estos cambios en la EOP suponen siempre la generación de oportunidades. Son éstas las que ofrecen incentivos para la acción colectiva que proponen los movimientos sociales. En esta dirección, varios trabajos de David Snyder y Charles Tilly descubrieron que los picos de movilización en la Francia de 1830 estaban más relacionados con las oportunidades electorales y los cambios de régimen que con las privaciones y dificultades; y lo mismo puede decirse con respecto a la relación entre pobreza y privación de los pueblos indígenas y su movilización (Gros, 2000).

[498] Calificada en América Latina como "estadocéntrica" (Garretón, 2003).

[499] Estas son: *a)* la clara división entre una esfera pública anclada en el voto como mecanismo generador de representación política, y una esfera privada, como ámbito de relaciones sociales —de consumo, familiares, de género— opacas a la política; *b)* el establecimiento de agendas públicas articuladas casi exclusivamente en torno al eje socioeconómico a través de la lógica del crecimiento y (re)distribución; *c)* la canalización de la actividad política exclusiva mente a través de partidos políticos y de sindicatos (generalmente vinculados a dinámicas partidistas) en tanto que expresiones de intereses homogéneos de grandes agregados sociales de clase, y *d)* la organización centralizada y vertical del ejercicio del poder del Estado en el territorio, tanto en la regulación como en la producción y prestación de bienes y servicios (Ibarra, Martí y Gomà, 2002: 57-58).

[500] Cabe señalar que ya en 1992 el Banco Mundial introdujo el concepto de *gobernanza* como parte de sus criterios para hacer desembolsos a los países en desarrollo.

[501] "Quango", acrónimo de *quasi non-governmental organisation.* [E.]

[502] En esta tesitura muchos teóricos han expuesto que el buen desempeño de los gobiernos en este nuevo escenario se relaciona directamente con la tradición política de cada país, el tipo de Estado del que se parta y la capacidad de adaptación de las instituciones a las nuevas exigencias (Weiss, 1998). Ante ello, Pierre y Peters (2000: 163-192) exponen que en el caso de América Latina parece haberse concretado la fórmula de "Estados débiles que se han debilitado aún más".

[503] Como serían el incremento del comercio, la inserción en nichos de mercado o la atracción de capitales.

[504] Si nos centramos en la definición de capital social acuñada por Putnam (1993) como una combinación de conciencia, contactos y confianza que permiten a una comunidad actuar colectivamente en aras del bien común, fueron en gran medida los actores externos quienes, con el tiempo y esfuerzo, irían inoculando los elementos necesarios para la aparición de un capital social que, *a posteriori*, serviría para emanciparse y participar de forma relativamente autónoma en diversas arenas políticas, ya sean locales, regionales, nacionales o internacionales.

[505] En esta dirección, es notoria la controversia entre Sepúlveda y Las Casas para convencer a Carlos V en cuanto al destino de Perú. El proyecto de Las Casas, al final despreciado, era el de ceder Perú a los incas: "para liberar a los indios del poder

diabólico (es decir, español) a que están sometidos, devolverles su libertad primera y establecer todos los reyes y señores naturales".

[506] Respecto a la articulación de la teología de la liberación como fenómeno político, puede consultarse trabajo de Smith (1994). Con todo, la literatura académica sobre el tema es muy amplia. A nivel comparado destacan los trabajos de Levine (1988 y 1986).

[507] Sobre el surgimiento de dicha Pastoral es necesario destacar la figura del obispo de San Cristóbal, Samuel Ruiz, quien en Medellín fue elegido presidente del Departamento de Misiones de la Celam y en cuyo carácter convocó varios "Encuentros Episcopales de Pastoral Indígena" a nivel latinoamericano, donde destacan los celebrados en Iquitos, Asunción, Xicotepec y Caracas. Para una mayor información es preciso dirigirse a textos del propio de Samuel Ruiz (1999) o a uno de los mejores trabajos sobre su persona (Meyer, 2000). Para un análisis desde lo religioso de lo acontecido en Chiapas, véase Hernández (2001).

[508] Se ha convenido en exponer que la distinción simple y gráfica que puede hacerse de los pueblos indígenas en América Latina es la que diferencia entre los pueblos de las "tierras altas", donde se ubican los pueblos pertenecientes a las grandes culturas precolombinas como las comunidades andinas, las comunidades mayas o mesoamericanas presentes en la Sierra Madre mexicana, las cuales son numéricamente significativas y tienen una notable densidad poblacional en su hábitat; y los pueblos de las "tierras bajas", en referencia a las comunidades pequeñas, dispersas y aisladas de cazadores y recolectores que habitan la cuenca amazónica, así como determinadas zonas costeñas del Pacífico o el Atlántico, y que no son numéricamente significativas. En las conclusiones se hará mayor énfasis en esta definición.

[509] Fecha en la que se conmemoraba el 500 aniversario del nacimiento del obispo fray Bartolomé de las Casas.

[510] La edición de las ponencias e intervenciones del congreso, junto con un breve análisis del mismo, se encuentra en Morales Bermúdez (1992: 242-370). Se ha escrito mucho sobre el impacto de la Pastoral Indígena en Chiapas. De la ingente literatura sobre el tema, se destacan los textos de Leyva (1998) y Jan de Vos (2002).

[511] Sobre el papel de las organizaciones protestantes cabe señalar la importancia del Instituto Lingüístico de Verano desde 1940, el cual desempeñó un papel muy importante en la recuperación de las lenguas indígenas y la alfabetización; primero, aliado con las autoridades y posteriormente de forma autónoma.

[512] Estos eran: *1)* la defensa de su tierra, *2)* el aprendizaje de su lengua, *3)* apoyar su autodeterminación, *4)* trabajar con la comunidad y en equipo, *5)* recuperar la memoria y la cultura, *6)* proveer esperanza, y *7)* estimular alianzas (Botasso, 1982: 195).

[513] El interés de los antropólogos por las comunidades indígenas, desde una visión comprometida, debe remontarse a la creación del llamado "Nuevo indigenismo", que emergió a raíz de la publicación en 1970 de un libro editado por un grupo de

antropólogos mexicanos disidentes. Ellos, influidos por los sucesos del 2 de octubre de 1968, reexaminaron su función profesional y rompieron con la tradicional y paternalista visión del "indigenismo". Otro de los fenómenos que indujo a la antropología hacia este papel fue el impacto que tuvo la denuncia de la masacre ocurrida en el Amazonas brasileño y colombiano, en 1968, en el Congreso Internacional de Indigenistas que tuvo lugar en Stuttgart. A partir de esos acontecimientos surgió una dinámica donde fueron apareciendo foros en los que se reforzaría una visión más beligerante y comprometida con la lucha por el reconocimiento de los derechos (y la protección) de los pueblos indígenas. Entre ellos destacaba la Conferencia de Barbados en 1971, organizada por el Consejo Mundial de Iglesias y el Departamento de Etnología de la Universidad de Berna, y en la que apareció la "Declaración de Barbados", donde 12 antropólogos prominentes se comprometieron a trabajar en la promoción de la autodeterminación de los pueblos indígenas, dando inicio a lo que Christian Gros (2000: 33) llamaría "el despertar indígena".

514 Sobre este tema son relevantes los casos de la comunidad yanomami en Brasil, donde en un conflicto en la frontera venezolana a finales de los años sesenta un colectivo de antropólogos ejerció tareas de mediación entre la Funai, la comunidad internacional y los medios de comunicación con el propósito de preservar los intereses de la comunidad; y el de los kayapó, también en Brasil, donde gracias a un grupo de antropólogos, fotógrafos, productores de cine, etnógrafos y periodistas pudieron hacer públicas las demandas de esta etnia, prohiben la presencia de mineros ilegales, demarcan una reserva y reforman un proyecto hidroeléctrico financiado por el Banco Mundial (Turner en Brysk, 2000: 216-219). Con todo, esta nota podría hacerse eterna si tuviéramos que exponer casos relevantes de intermediación entre grupos étnicos y antropólogos, ya que en América Latina ha sido un espacio donde la presencia de este colectivo ha sido enorme.

515 El sector mercantil se refiere a la provisión que realizan las empresas privadas en educación, sanidad, vivienda, pensiones, etc., y al que se accede según el poder de compra.

516 Según los antropólogos, el etnodesarrollo se refiere a una forma de prestación y gestión de servicios que supone una participación activa de los miembros de las mismas comunidades indígenas, hecho que debe (o debería) conllevar, por un lado, un proceso de empoderamiento de éstas y, por el otro, una oferta de servicios focalizada y mucho más acorde a las demandas (siempre específicas y singulares) de los indígenas. Sobre el impacto de este proceso de desarrollo autóctono en el caso de Ecuador, véase el trabajo de Radcliffe (2007).

517 Refuerza este argumento el hecho de que organizaciones como Amnistía Internacional de EE.UU. incrementara sus proyectos, el presupuesto y el personal específico dedicado a la protección de los derechos de los pueblos indígenas. Algo semejante ocurrió con la red Oxfam y en otras organizaciones norteamericanas, como Rainforest Action Network, Anti-Slavery Society, Cultural Survival, Human

Rights Watch o Inter-American Foundation.

[518] Ejemplo extraído de una entrevista a Evaristo Nugkuag, en Brysk (2000: 65).

[519] Por *issue-network* se entiende una red de actores relevantes que comparten valores e intereses sobre un tema específico y en su defensa comparten información y servicios (Sikkink, 1993).

[520] Son muchos los ejemplos que podrían citarse sobre este fenómeno. Un caso claro lo representa el hecho de que la organización transnacional International Work Group on Indigenous Affairs (IWGIA, una de las redes con mayores recursos de Europa junto con International Survival) fuera la asesora e impulsora de la creación del Consejo Mundial de los Pueblos Indígenas. Siguiendo con el mismo caso, también podríamos añadir que una de las mayores funciones de IWGIA es la publicación y difusión de materiales sobre experiencias de determinados movimientos indígenas locales latinoamericanos a otros grupos locales del subcontinente a través del proyecto Sur-Sur.

[521] Dos ejemplos de este tipo de actores son la Red Alliance for the Rights of Indigenous Peoples (ARIP) que coordina 150 organizaciones europeas con el objetivo de presionar al Parlamento Europeo y recabar recursos; y la red llamada Coalition for Amazonian Peoples and their Environment, que coordina grupos de apoyo, movimientos indígenas y organizaciones ecologistas norteamericanas con el objetivo de lanzar campañas contra proyectos de desarrollo nocivos para los pueblos y el ecosistema del Amazonas. A la vez, es preciso anotar que si bien las campañas activan a organizaciones sólo durante un periodo determinado, una vez que se terminan aún permanece una red latente entre organizaciones que "se reconocen" por el hecho de compartir intereses y experiencias.

[522] El GT fue establecido por el Consejo Económico y Social según la resolución 1982/34 del 7 de mayo de 1982 y se compone de cinco expertos independientes miembros de la subcomisión, de los cuales corresponde uno a cada región geopolítica del mundo. El GTPI quedó conformado como un órgano subsidiario de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías; se reúne anualmente en Ginebra. Sus mandatos, por un lado, son examinar los acontecimientos relativos a la promoción y protección de los derechos humanos y de las libertades fundamentales de las poblaciones indígenas y, por otro, prestar atención a la evolución de normas internacionales relativas a los derechos indígenas.

[523] Se ha convenido en llamar régimen internacional a las reglas del juego acordadas por los actores en la arena internacional (frecuentemente Estados, corporaciones y redes de ONG) que delimitan, para dichos actores, el rango de comportamientos legítimos o admisibles en un contexto específico de actividad (Rittberger, 1993: 1). Para un desarrollo más extenso, véanse los capítulos 4 y 5 de la compilación de textos de Robert O. Keohane (2005). Un excelente análisis sobre el impacto de las redes de defensa trasnacional es el de Keck y Sikkink (1998).

[524] Para revisar la cuestión sobre los organismos y la normativa internacional acerca

de los derechos indígenas, véase Kempf (2007). Sobre el impacto del relator especial y su sinergia con el sistema interamericano de derechos humanos, véase Rodríguez-Piñero (2007: 184-186).

525 Para posibilitar la asistencia de representantes de comunidades y organizaciones indígenas a los periodos de sesiones del GT, la Asamblea General de Naciones Unidas estableció en 1985 el Fondo de Contribuciones Voluntarias de las Naciones Unidas para las Poblaciones Indígenas. Este fondo es administrado por el secretario general de las Naciones Unidas con el asesoramiento de una Junta de Síndicos integrada por cinco personas, que se reúne anualmente para examinar las solicitudes de asistencia.

526 El Convenio 169 reemplazó al Convenio 107 de la OIT, aprobado en 1957. Este último fue el primer convenio internacional en el que se habló de indígenas. La preocupación de la OIT por los indígenas proviene de finales de la década de 1940, a partir de un estudio sobre la situación de los trabajadores indígenas.

527 Probablemente uno de los temas más polémicos a la hora de interpretar el Convenio 169 es el referente a la propiedad y tenencia de la tierra. Dentro de las especificidades de la cultura indígena, la más conocida es sin duda la relación que el indígena mantiene con su tierra natal. En la cosmovisión maya, el Sol es el padre, la Luna es la abuela y la Tierra es la madre; en idioma tsotsil la palabra "hombre" significa "el que posee tierra"; el pueblo mapuche se identifica como gente (che) de la tierra (Mapu). Para la cultura indígena, la tierra es fuente de vida y es parte esencial de su identidad; por eso mismo, la tierra es propiedad comunitaria y no puede ser considerada como una mercancía y mucho menos como un bien susceptible de apropiación privada o enajenación a terceros como prevén los sistemas napoleónicos. En este sentido, la parte II del Convenio 169 recuerda que al aplicar sus disposiciones los gobiernos deberán respetar la importancia especial que para las culturas reviste su relación con la tierra o territorios. Un mayor desarrollo sobre este tema se encuentra en Bronstein (1998).

528 Sobre el debate de la implementación del derecho consuetudinario y su legitimidad y compatibilidad, véase Sieder (2002). El Convenio 169 de la OIT se utilizó por parte de comunidades indígenas, por primera vez, en 1996 cuando la Unión de Comunidades Huicholes de Jalisco presentó una denuncia contra México en relación con la falta de reconocimiento legal de la tenencia de un territorio que consideraban propio. Este caso abrió la vía a una serie de reclamaciones relativas a violaciones específicas del Convenio 169 en contra de Colombia, Ecuador, Perú y México.

529 Para una reseña breve del Convenio 169 es posible dirigirse a los trabajos de Bronstein (1998) y de Dandler (2002). Para una mayor profundización de la legislación internacional sobre derechos indígenas es útil la obra de Anaya (2005).

530 La efectividad de los derechos de los indígenas a nivel internacional aún dista mucho de darse por concluida. La red de actores que continúan trabajando en pos de una mayor regulación y garantías de las minorías étnicas en la región siguen

activas. En la actualidad, se encuentran en proceso de elaboración otros documentos internacionales que hacen referencia a los derechos de los pueblos indígenas, como el Proyecto de Declaración de Naciones Unidas sobre Derechos de las Poblaciones Indígenas y el Proyecto de Declaración Americana sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de la Organización de Estados Americanos (OEA). En ambos la alusión explícita a la autodeterminación supone una polémica no zanjada.

[531] Un paso importante en la evolución del reconocimiento jurídico de los pueblos indígenas en América Latina fue el fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos, donde se obligó al Estado nicaragüense a la demarcación efectiva de las tierras de la comunidad Awas Tingni (Gómez Isa, 2003).

[532] A veces, incluso, con gran sorpresa de los mismos representantes nacionales en la OIT.

[533] Las medidas desarrolladas en esta dirección han supuesto la aprobación de nuevas legislaciones para promover contratos (generando así un mercado y rentas de tierra), políticas de reforma agraria asistidas por el mercado o la negociación, la creación de bancos de tierra, y la promoción de sistemas confiables de compra-venta, como titulación, registro y catastro (Assies, 2000).

[534] En el caso de México, a raíz de la reforma del artículo 27 de la Constitución y su reglamentación en su nueva Ley Agraria de 1992; y con la reforma constitucional de 1993 y la Ley de Reforma de Tierras de 1993, en el de Perú. En el caso de Bolivia, la Ley INRA finalmente acogió algunas propuestas indígenas campesinas.

[535] La ley panameña de 1953 confirió un estatus especial a la comarca de San Blas, donde habita el pueblo kuna. Con posterioridad otras leyes panameñas crearon la comarca de Embera de Darién, en 1983, la comarca Kuna de Madugandi, en 1996, y la comarca Ngobe-Bugle, en 1997.

[536] Las instituciones bolivianas a que se hace referencia ya no existen debido a que el actual proceso de transformación política, iniciado con la llegada de Evo Morales a la presidencia de la República en 2005, no se incluye en el periodo analizado.

[537] En la obra de Brysk (2000) se distinguen tres grandes grupos: los dos a que hacemos referencia y un tercero que preferimos obviar, pues se trata de organizaciones de segundo grado. El tercer tipo de actor a que se refiere es el entramado de organizaciones transregionales; las cuales buscan dinamizar determinados temas a través de actividades de presión y movilización, caracterizándose como una confederación de organizaciones locales que ejercen funciones de elaboración de discurso, *lobbying* y negociación. Como ejemplo de éstas estarían la Conaie ecuatoriana, la Confederación de Indígenas del Oriente Boliviano (CIDOB) o el Consejo de Todas las Tierras en Chile, el Consejo Indio de Sur América (CISA) o el Consejo Indígena de Centro América (COPRI).

[538] Éstas estuvieron muy vinculadas al financiamiento económico, apoyo y logística de la administración norteamericana; se activaron durante la Guerra de la Contra.

Véanse los trabajos de Hale (1994), Vilas (1990) o Martí (1997, 2002).

[539] Manuel Castells (1998), por ejemplo, caracteriza al EZLN como la primera organización insurgente que basa la mayor parte de su estrategia en la creación de mensajes a través de internet. En cualquier caso, más allá del levantamiento armado que protagonizó el primero de enero de 1994, esta guerrilla desarrolló actividades de carácter militar sólo durante una docena de días (Le Bot, 1997).

[540] Definimos "partidos étnicos" —siguiendo a Van Cott (2005: 5)— como "una organización autorizada para participar en las elecciones locales o nacionales, cuyos líderes y miembros en su mayoría se identifican a sí mismos como parte de un grupo étnico no gobernante, y cuya plataforma electoral incluye demandas y programas de naturaleza étnica o cultural".

[541] Un caso claro de este fenómeno fue el de las organizaciones campesinas mayas en Guatemala a raíz del conflicto bélico y el proceso de paz, o del movimiento zapatista.

[542] Sobre este fenómeno, el caso excepcional es el de Guatemala, pues igual que en Nicaragua, las demandas étnicas se enzarzaron y solaparon con un conflicto bélico o, más concretamente, con un proceso de negociaciones de paz, tal como lo describe Castellnou en el capítulo sobre los Acuerdos de Paz en ese país.

[543] Una muestra clara de este tipo de discurso es el que el expresidente del gobierno español José María Aznar difunde en cada una de sus intervenciones públicas. En una entrevista que el periódico chileno *El Mercurio* realizó al exmandatario (a raíz de su presencia en América Latina como doctor *Honoris Causa* en la Universidad de Lima y en la de Santiago de Chile), éste acusó a los regímenes de Castro, Chávez y Evo Morales de "intentar implantar el comunismo unido a un indigenismo radical" y continuó diciendo que estos mandatarios "financian la inestabilidad y siembran el odio y la división, con proyectos para Iberoamérica que tienen lazos preocupantes con regímenes y organizaciones que amparan o usan el terrorismo para avanzar su propio proyecto totalitario" (*La Vanguardia*, 5 de octubre de 2006).

[544] Cabe señalar la excepción del caso boliviano.

[545] Willem Assies ha trabajado sobre la asunción constitucional de valores multiculturales en América Latina y su inefectividad real, con un especial énfasis en los casos de México y Colombia. A esta estrategia desmovilizadora elaborada por las élites políticas latinoamericanas, Assies (2005) la llama "multiculturalismo liberal". Uno de los ejemplos más flagrantes de violación de tratados asumidos por el gobierno en esta materia es el de Nicaragua, con el caso de Awas Tigni. Para consultar un extenso análisis sobre este caso, véase Gómez Isa (2003).

[546] El tema indígena ha padecido también los efectos perversos del impacto del terrorismo y la violencia política después del 11 de septiembre, y ello a pesar de que dicho fenómeno es totalmente ajeno a América Latina. Como consecuencia, de esto muchas ONG que tratan sobre conflictos interculturales han centrado su atención en Medio Oriente y en el mundo islámico. También cabe destacar que bajo el discurso

de lucha contra el terrorismo algunos han promovido la represión frente a cualquier forma de disidencia, tal como ha ocurrido en Chile con varios líderes mapuches que encabezaron protestas en defensa de sus tierras y que fueron encarcelados bajo la Ley Anti-Terrorista (Brysk, 2007).

AGRADECIMIENTOS

Los capítulos que forman este volumen aparecieron originalmente en *Foro Internacional*. Agradecemos a la revista su autorización para la publicación de este libro:

Autor	*Título*	Año	*Vol.*	*Núm.*	*Páginas*
Kenneth W. Thompson	Visión norteamericana de la política internacional	1960	I	1	14-46
James N. Rosenau	El pluralista empírico *vs.* los puntos de vista de las grandes teorías sobre las relaciones internacionales (actores, niveles y sistemas)	1985	XXV	4	301-310
Ole R. Holsti	Modelos de relaciones internacionales y política exterior	1989	XXIX	4	525-560
Andrew J. Hurrell	Teoría de regímenes internacionales: una perspectiva europea	1992	XXXII	5	644-666
Thomas G. Weiss y Rorden Wilkinson	"Global Governance" al rescate: ¿salvando las relaciones internacionales?	2014	LIV	1	76-105
Friedrich V. Kratochwil	Acción y conocimiento histórico: la construcción de teorías de las relaciones internacionales	1999	XXXIX	4	588-610
Margaret Keck y	Redes transnacionales de cabildeo e influencia	1999	XXXIX	4	404-428

Kathryn Sikkink					
Lorenzo Meyer	Cambio político y dependencia: México en el siglo xx	1972	XIII	2	101-138
Peter H. Smith	Sobre la democracia y la democratización en América Latina: especulaciones y perspectivas	1988	XXIX	1	5-29
Donald P. Green e Ian Shapiro	La política explicada por la teoría de la elección racional. ¿Por qué es tan poco lo que esta teoría nos ha enseñado?	1994	XXXIV	3	363-403
Salvador Martí i Puig	Sobre la emergencia e impacto de los movimientos indígenas en las arenas políticas de América Latina: algunas claves interpretativas desde lo local y lo global	2009	XLIX	3	461-489

Enfoques teóricos de ciencia política y relaciones internacionesles desde Foro Internacional.

Portada: Pablo Reyna.

Cuidó la edición la Dirección de Publicaciones de El Colegio de México.

libros.colmex.mx

video-comentarios de libros COLMEX

Diciembre de 2022

EL COLEGIO
DE MÉXICO