

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.¹

* 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 sobre 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, 1985.

¹ Véanse, por ejemplo: John Lewis Gaddis, "Expanding the Data Base: Historians, Political Scientists, and the Enrichment of Security Studies", en *International Security*, núm. 12, verano de 1987, pp. 3-21; John English, "The Second Time Around: Political Scientists Writing History", en *Canadian Historical Review*, núm. 57, marzo de 1986, pp. 1-86; Jack S. Levy, "Domestic Politics and War", en *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, MA, 1988, pp. 231-243; Deborah Larson, *Origins of Containment: A*

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.²

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 varios modelos 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

Psychological Explanation, Princeton, 1985; Timothy Lomperis, *The War Everyone Lost—and Won: America's Intervention in Viet Nam's Twin Struggles*, Washington, 1987; Barry Posen, *The Sources of Military Doctrine: France, Britain, and Germany between the World Wars*, Ithaca, 1984; Paul Gordon Lauren (comp.), *Diplomacy: New Approaches to History, Theory, and Policy*, Nueva York, 1979, y Richard R. Neustadt y Ernest R. May, *Thinking in Time: The Use of History for Decision-Makers*, Nueva York, 1986. Se podrían dar muchos otros ejemplos.

² Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Cambridge, Inglaterra, 1981.

existen entre los modelos e ir más allá de ciertos denominadores comunes. Tampoco se tratarán aquí cuestiones puramente relacionadas con metodología y controversias, como por ejemplo lo que Stanley Hoffmann llama "la lucha de los literatos contra los cuantificadores".³ 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.⁴ 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 las personas que más han influido en el mundo académico estadounidense en el periodo comprendido entre las dos guerras: el historiador E.H. Carr, 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 estadounidenses se encuentran los estudiosos Arnold Wolfers y Norman Graebner, así como el diplomático George F. Kennan, el periodista Walter Lippman y el teólogo Reinhold Niebuhr.⁵

³ Stanley Hoffmann, "An American Social Science: International Relations", en *Daedalus*, núm. 106, verano de 1977, p. 54.

⁴ Parece ser que el meteorólogo británico Lewis Fry Richardson fue el primero en usar las matemáticas para estudiar las relaciones internacionales. Véase su *Statistics of Deadly Quarrels*, Pittsburgh, 1960, y su *Arms and Insecurity: A Mathematical Study of the Causes and Origins of War*, Chicago, 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", en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 1, septiembre de 1957, pp. 249-299. Una obra más reciente es la de Bruce Bueno de Mesquita, *The War Trap*, New Haven, 1981, y del mismo autor, "The War Trap Revisited: A Revised Expected Utility Model", en *American Political Science Review*, núm. 79, marzo de 1985, pp. 156-177.

⁵ Entre los autores que representan mejor esta visión realista, se encuentran E.H. Carr, *Twenty Years' Crisis*, Londres, 1939; Nicholas Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and Balance of Power*, Nueva York, 1942; Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations: The Struggle for Power and Peace*, 5a. ed., Nueva York, 1973; John Herz, *International Politics in the Atomic Age*, Nueva York, 1959; Hedley Bull, *The Anarchical Society: A Study of Order in World Politics*, Londres, 1977; Raymond Aron, *Peace and War*, Garden City, Nueva York, 1966; Martin Wright, "The Balance of Power and International Order", en Alan James (comp.), *The Bases of International Order*:

Aunque los realistas no constituyen una escuela homogénea —como tampoco los demás teóricos que aquí se incluyen— la mayoría por lo menos comparte cinco premisas básicas sobre las relaciones internacionales. Primero, consideran como preguntas centrales la de las causas de la guerra y la de las condiciones para la paz. También consideran 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”: 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 otros tipos 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.⁶

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 por lo 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

Essays in Honor of C. A. W. Manning, Londres, 1973; Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*, Baltimore, 1962; Norman A. Graebner, *America as a World Power: A Realist Appraisal from Wilson to Reagan*, Wilmington, DE, 1984; George F. Kennan, *American Diplomacy, 1900-1950*, Chicago, 1951; Walter Lippmann, *U.S. Foreign Policy: Shield of the Republic*, Boston, 1943, y Reinhold Niebuhr, *The Children of Light and the Children of Darkness*, Nueva York, 1945.

⁶ Para hacer una comparación entre el realismo y el liberalismo, véanse Joseph Grieco, “Anarchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of Neoliberal Institutionalism”, en *International Organization* (en prensa), y Joseph S. Nye, Jr., “Neorealism and Neoliberalism”, en *World Politics*, núm. 40, enero de 1988, pp. 235-251.

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”.⁷

Finalmente, el estado-nación se puede también conceptualizar 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”.⁸ 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 aparentemente sirvió 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 (ej., San Agustín y Reinhold Niebuhr) o en la secular (ej., 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

⁷ Morgenthau, *Politics*. . . , pp. 7 y 5.

⁸ Stephen D. Krasner, *Defending the National Interest: Raw Materials Investment and U.S. Foreign Policy*, Princeton, 1978, p. 33. Krasner hace una comparación entre las teorías realista, liberal de grupos de interés y marxista.

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”.⁹ 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 definen 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”.¹⁰ 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 búsqueda 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 tomado 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 manifiestan algunos de sus críticos, los realistas moder-

⁹ Inis L. Claude, *Power and International Relations*, Nueva York, 1962; James S. Rosenau, “National Interest”, en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, tomo 11, Nueva York, 1968, pp. 34-40; 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, 1980; Ernst B. Haas, “The Balance of Power: Prescription, Concept, or Propaganda?”, en *World Politics*, núm. 5, julio de 1953, pp. 442-477; Dina A. Zinnes, “An Analytical Study of the Balance of Power”, en *Journal of Peace Research*, 4, núm. 3, 1967, pp. 270-288.

¹⁰ Morgenthau, *Politics*. . . , p. 5.

nos *comparten* más que rechazan las premisas básicas de sus precursores clásicos.¹¹

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.¹²

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.¹³

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

¹¹ Richard K. Ashley, “The Poverty of Neorealism”, en *International Organization*, núm. 38, primavera de 1984, pp. 225-286.

¹² Morton Kaplan, *System and Process in International Politics*, Nueva York, 1957.

¹³ Richard Rosecrance, *Action and Reaction in International Politics*, Boston, 1963; *idem.*, “Bipolarity, Multipolarity, and the Future”, en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 10, septiembre de 1966, pp. 314-327; Kenneth Waltz, “The Stability of a Bipolar World”, en *Daedalus*, núm. 93, verano de 1964, pp. 881-909; J. David Singer, “Inter-Nation Influence: A Formal Model”, en *American Political Science Review*, núm. 57, junio de 1963, pp. 420-430; Bruce M. Russett, “Toward a Model of Competitive International Politics”, en *Journal of Politics*, núm. 25, mayo de 1963, pp. 226-247; Karl W. Deutsch y J. David Singer, “Multipolar Power Systems and International Stability”, en *World Politics*, núm. 16, abril de 1964, pp. 390-406; Andrew Scott, *The Functioning of the International Political System*, Nueva York, 1967.

controversia que ha tenido lugar en el último decenio. Retoma y aumenta los conceptos que expuso en su otra importantísima obra, en la que desarrolló la posición rousseauniana de que la teoría de la guerra tiene que plantearse a nivel sistema (lo que llama la "tercera imagen") y no sólo 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.¹⁴

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.¹⁵ 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.¹⁶

Un cambio en cualquiera de estos factores constituye una modifi-

¹⁴ Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, MA, 1979; *idem.*, *Man, the State, and War*, Nueva York, 1959.

¹⁵ 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 utilizo el término "unidad" para apegarme más a la intención de Waltz.

¹⁶ Waltz, *Theory*. . . , pp. 82-101.

cación 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. Éstas incluyen algunas proposiciones no obvias acerca del sistema internacional contemporáneo. Por ejemplo, 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 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.¹⁷

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.¹⁸ 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, equívoca asignación de variables entre el nivel del sistema y el de las unidades, e incapacidad de explicar algunos eventos.¹⁹

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

¹⁷ Waltz, “The Myth of National Interdependence”, en Charles P. Kindleberger (comp.), *The International Corporation*, Cambridge, MA, 1970; Waltz, “The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better”, en *Adelphi Papers*, núm. 171, 1981.

¹⁸ Joseph Grieco, *States, Anarchy, and the Problem of International Cooperation* (en prensa); Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances*, Ithaca, 1987. La mejor fuente para las diversas dimensiones del debate es Robert Keohane (comp.), *Neorealism and its Critics*, Nueva York, 1986.

¹⁹ Ashley, “The Poverty. . .”, p. 228.

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 por lo tanto descuide, elementos de las relaciones internacionales que propiamente corresponden 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.

Finalmente, la distribución de capacidades explica los resultados de las relaciones internacionales en una forma muy general, sin responder 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 bastaba 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.²⁰ Para ese propósito, es necesario explorar los procesos políticos *dentro* de las naciones —por lo menos en Estados Unidos y 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 intentará 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 buscará cambios por medio de expansión territorial, política y económica, siempre y cuando los costos marginales de cambios adicionales sean iguales o no excedan a los beneficios

²⁰ Le agradezco a Alexander George este ejemplo.

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.²¹

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.²² 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: todos ellos cuestionan 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.²³ El calendario de problemas críticos con los que se tienen que enfrentar los estados se ha incrementado enormemente en el siglo xx. Según los exponentes del modelo de SG/IC, no

²¹ Gilpin, *War and Change*. . . , pp. 10-11.

²² *Ibid.*, capítulo 4. La tesis 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, 1987.

²³ Robert Keohane y Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, 1977; Edward Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, Nueva York, 1967; James N. Rosenau, *The Study of Global Interdependence*, Londres, 1980; Richard Mansbach y John Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics*, Nueva York, 1981; Andrew M. Scott, *The Dynamics of Interdependence*, Chapel Hill, 1982; Rosenau, *Turbulence in World Politics* (en prensa).

CUADRO 1

Tres modelos del sistema internacional

	<i>Realismo</i>	<i>Sociedad global</i>	<i>Marxismo</i>
Tipo de modelo	Clásico: descriptivo/normativo Moderno: deductivo	Descriptivo y normativo	Descriptivo y normativo
Problemas principales	Causas de guerra Condiciones de paz	Amplia agenda de asuntos sociales, económicos y ecológicos, que resultan de la brecha entre demandas y recursos.	Desigualdad y explotación Desarrollo desigual
Concepción del sistema internacional	Anarquía estructural	Sociedad global Interdependencia compleja (estructura varía según el problema).	Sistema mundial capitalista
Actores principales	Unidades geográficamente delimitadas (tribus, estados-ciudad, estados-nación, etc.)	Naciones-estado muy permeables y amplia gama de actores no estatales incluso organismos internacionales, organismos no gubernamentales e individuos.	Clases y sus agentes
Motivación principal	Interés nacional Seguridad Poder	Necesidades humanas	Intereses de clase
Lealtades	A grupos geográficamente delimitados (de tribus a estados-nación).	Menos lealtad al estado-nación. A nuevos valores e instituciones que trascienden el estado-nación y/o los grupos subnacionales.	A los valores e intereses de clase que trascienden los del estado-nación.
Funcionamiento o procesos principales	Búsqueda de seguridad y sobrevivencia	Efecto acumulativo de decisiones por actores nacionales y no nacionales. Cómo resuelven las unidades (no sólo estados-nación) las crecientes amenazas y oportunidades que producen las necesidades humanas.	Modos de producción e intercambio. División internacional del trabajo en un mundo capitalista.
Probabilidades de cambio en el sistema	Pocas (elementos estructurales del sistema son perdurables a pesar de muchos otros cambios).	Altas dentro del modelo (por la rapidez de cambios tecnológicos, etcétera).	Altas dentro del modelo (por las contradicciones inherentes al sistema capitalista mundial).
Origen de las teorías, percepciones, y evidencia	Política Historia Economía (especialmente los realistas "modernos")	Todo el campo de las ciencias sociales. Ciencias naturales y tecnológicas.	Teoría marxista-leninista (diversas variantes).

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 riesgos.

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 menos 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 y 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 nor-

mas que hacen posible la cooperación y que sirven para mitigar algunos aspectos de un sistema anárquico. En resumen, desde la perspectiva de una 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 ese 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, también lo obligan 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".²⁴ 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 geo-

²⁴ Rosenau, "National Interest", 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", en *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", en *Polity*, núm. 1, otoño de 1968, pp. 12-34.

gráficamente delimitadas en las que sus miembros puedan tener la posición y los privilegios que se asocian con un estado soberano territorial. Todo indica, de Polonia a Palestina, de España a Sri Lanka, de Estonia a Eritrea, de Armenia a Afganistán y otros lugares, que todavía es prematuro publicarle esquelas de defunción al nacionalismo.

Igualmente prematuro es suponer que ciertos poderosos actores 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 CMNS y los estados, incluso en casos de expropiación de propiedades corporativas, indican que aun los estados relativamente débiles no siempre son títeres de las CMNS. Las investigaciones de Joseph Grieco y de Gary Gereffi, entre otras, muestran que las relaciones entre las CMNS y los estados generan gran variedad de resultados.²⁵

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, hoy por hoy, 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 difuman 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.²⁶ En lugar de concentrarse en

²⁵ Joseph Grieco, *Between Dependence and Autonomy: India's Experience with the International Computer Industry*, Berkeley, 1984; Gary Gereffi, *The Pharmaceutical Industry and Dependency in the Third World*, Princeton, 1983.

²⁶ John Galtung, "A Structural Theory of Imperialism", en *Journal of Peace Research*, 8, núm. 2, 1971, pp. 81-117; James Cockroft, André Gunder Frank y Dale L. Johnson, *Dependence and Under-Development*, Nueva York, 1972; Immanuel Wallerstein, *The Modern World-System*, Nueva York, 1974; *idem.*, "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis", en *Comparative Studies in Society and History*, núm. 16, septiembre de 1974, pp. 387-415; Christopher

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, ya 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”.²⁷ 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 tantos 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 perpetúa 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.²⁸ El estado, el nacionalismo, los dilemas de seguridad y asuntos conexos se 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

Chase-Dunn, “Comparative Research on World System Characteristics”, en *International Studies Quarterly*, núm. 23, diciembre de 1979, pp. 601-623; *idem.*, “Interstate System and Capitalist World Economy: One Logic or Two?”, *ibid.*, núm. 25, marzo de 1981, pp. 19-42; J. Kubalkova y A.A. Cruickshank, *Marxism and International Relations*, Oxford, 1985. Robert A. Denemark y Kenneth O. Thomas, “The Brenner-Wallerstein Debates”, en *International Studies Quarterly*, núm. 32, marzo de 1988, pp. 47-66, ilustran el debate entre quienes apoyan estos modelos.

²⁷ Wallerstein, “Rise and Future Demise”, p. 390.

²⁸ Tony Smith, “The Underdevelopment of Development Literature: The Case of Dependency Theory”, en *World Politics*, núm. 31, enero de 1979, pp. 247-288; Aristide R. Zolberg, “Origins of the Modern World System”, *ibid.*, núm. 33, enero de 1981, pp. 253-281.

economía mundial”, dice Wallerstein, “y no de naciones-estado”.²⁹ 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”.³⁰ 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? ¿Cómo 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 “semi-periferia”— 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 conflic-

²⁹ Wallerstein, “Rise and Future Demise”, p. 401.

³⁰ *Ibid.*, p. 412 (las cursivas son mías).

tos 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 aquéllos.

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 tienen que tomar en cuenta esos procesos, en especial los que se refieren a los tomadores de decisiones y sus “definiciones de la

situación".³¹ 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 aquéllos se mueven. El cuadro 2 contiene un resumen de los tres principales tipos de modelo a que se hace referencia en el resto de este trabajo, empezando con los modelos de organización burocrática.³²

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.³³ 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 racionales y reducir los caprichos del comportamiento burocrático, sino que todas (o la mayoría) de las organizaciones complejas generan graves "patologías de información".³⁴ No se niegan, sino que se *confirman* 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 benefi-

³¹ Richard C. Snyder, H.W. Bruck y Burton Sapin (comps.), *Foreign Policy Decision-Making*, Nueva York, 1962.

³² 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 discutir las aquí, véanse, por ejemplo, disquisiciones recientes sobre el tema en Rudolph J. Rummel, "Libertarianism and International Violence", en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 27, marzo de 1983; Michael Doyle, "Liberalism and World Politics", en *American Political Science Review*, núm. 80, diciembre de 1986, pp. 1151-1170, y Doyle, "Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs", en *Philosophy and Public Affairs*, núm. 12, invierno de 1983, pp. 105-135.

³³ Chester Barnard, *Functions of the Executive*, Cambridge, MA, 1938; Herbert Simon, *Administrative Behavior: A Study of Decision-Making Processes in Administrative Organization*, Nueva York, 1957; James G. March y Herbert Simon, *Organizations*, Nueva York, 1958.

³⁴ Harold Wilensky, *Organizational Intelligence: Knowledge and Policy in Government and Industry*, Nueva York, 1967.

CUADRO 2
Tres modelos de toma de decisiones

	<i>Política burocrática</i>	<i>Dinámica de grupo</i>	<i>Toma de decisiones individual</i>
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.

ciará 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 en que se definan los problemas, la gama de opciones a considerar y la forma en que los subordinados implementen 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 a los compromisos.³⁵

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.³⁶ 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

³⁵ Henry A. Kissinger, “Domestic Structure and Foreign Policy”, en *Daedalus*, núm. 95, primavera de 1966, pp. 503-529; Graham T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Boston, 1971; Graham T. Allison y Morton Halperin, “Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications”, en *World Politics*, núm. 24, suplemento de 1972, pp. 40-79; Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, 1974.

³⁶ 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, 1969; Paul Gordon Lauren, *Diplomats and Bureaucrats: The First Institutional Responses to Twentieth-Century Diplomacy in France and Germany*, Stanford, 1975; y Posen, *Sources of Military Doctrine*.

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.³⁷

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 que originaron 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. Y 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 las alertas.³⁸

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.³⁹ 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

³⁷ Wilensky, *Organizational Intelligence*; Theodore L. Lowi, *The End of Liberalism: Ideology, Policy, and the Crisis of Public Authority*, Nueva York, 1969; Sidney Verba, "Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System", en *World Politics*, núm. 14, octubre de 1961, pp. 93-117.

³⁸ Charles F. Hermann, "Some Consequences of Crisis which Limit the Viability of Organizations", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 8, junio de 1963, pp. 61-82; Allison, *Essence*; Richard Neustadt, *Alliance Politics*, Nueva York, 1970; Scott Sagan, "Nuclear Alerts and Crisis Management", en *International Security*, núm. 9, primavera de 1985, pp. 99-139.

³⁹ Robert Rothstein, *Planning, Prediction, and Policy-Making in Foreign Affairs: Theory and Practice*, Boston, 1972; Stephen D. Krasner, "Are Bureaucracies Important? (Or Allison Wonderland)", en *Foreign Policy*, núm. 7, verano de 1972, pp. 159-170; Robert J. Art, "Bureaucratic Politics and American Foreign Policy: A Critique", en *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", en *World Politics*, núm. 27, octubre de 1974, pp. 87-206.

respectivas decisiones de no intervenir en Indochina en 1954 o de no bombardear Cuba en 1962, se debió a que los presidentes Eisenhower y Kennedy aceptaron las decisiones de aquéllos 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.⁴⁰

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 muestra 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.⁴¹ 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 la psicología social para evaluar el impacto de varios tipos de dinámica de grupo en la toma de decisiones.⁴² En el trasfondo de estos modelos están las

⁴⁰ Alexander L. George, “The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy”, en *American Political Science Review*, núm. 66, septiembre de 1972, pp. 751-785 y 791-795.

⁴¹ David A. Welch y James G. Blight, “The Eleventh Hour of the Cuban Missile Crisis: An Introduction to the ExComm Transcripts”, en *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”, *ibid.*, pp. 30-92.

⁴² Joseph de Rivera, *The Psychological Dimension of Foreign Policy*, Columbus, OH, 1968; Glenn D. Paige, *The Korean Decision, June 24-30, 1950*, Nueva York, 1968; Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascos*, Boston, 1972; *idem.*, *Groupthink: Psychological Studies of Policy Decisions and Fiascos*, Bos-

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 también darle 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 intra-grupo que podrían aclarar las metas, los valores y las opciones. El psicólogo Solomon Asch realizó unos 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.⁴³

Con base en una serie de estudios históricos, el psicólogo social Irving L. Janis identificó una variante diferente de la dinámica de grupo, a la que nombró "pensamiento de grupo" (*groupthink*) para distinguirlo de una forma más común de presionar a los miembros "descarriados" del grupo.⁴⁴ Janis no acepta la premisa tradicional de que

ton, 1982; Margaret G. Hermann, Charles F. Hermann y Joe D. Hagan, "How Decision Units Shape Foreign Policy Behavior", en Charles F. Hermann, Charles W. Kegley y James N. Rosenau (comps.), *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Londres, 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).

⁴³ 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, 1965; Asch, "Effects of Group Pressures upon Modification and Distortion of Judgement", en Dorwin Cartwright y A. Zander (comps.), *Group Dynamics: Research and Theory*, Evans-ton, IL, 1953.

⁴⁴ Janis, *Victims*; *idem.*, *Groupthink*. Véase también Philip Tetlock, "Identifying Victims of Groupthink from Public Statements of Decision Makers", en *Journal of Perso-*

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 poderse enfrentar 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 Munich en 1938, 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.⁴⁵

Hay otros analistas que se centran en el individuo. Muchos de los modelos de toma de decisiones subrayan la brecha que existe 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.⁴⁶ 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.⁴⁷ Estos intentos recién

nality 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 Revolutions*, Nueva York, 1985, pp. 112-114.

⁴⁵ Janis, *Groupthink*.

⁴⁶ Para un repaso de la multitud de publicaciones sobre este tema, véanse Robert Abelson y A. Levi, "Decision Making and Decision Theory", en Gardner Lindzey y Elliott Aronson (comps.), *Handbook of Social Psychology*, 3a. ed., Nueva York, 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, 1976; John Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton, 1974, y Robert Axelrod (comp.), *The Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton, 1976.

⁴⁷ Véase, por ejemplo, Harold Lasswell, *Psychopathology and Politics*, Chicago, 1931.

tes 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.⁴⁸ 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 decisiones como 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 óptima. 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".⁴⁹ 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 probablen-

⁴⁸ March y Simon, *Organizations*, p. 113.

⁴⁹ Simon, *Administrative Behavior*, p. 198.

te cometerá 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, víctima de una heurística inadecuada o de rutinas de decisión. 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.⁵⁰

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.⁵¹ 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.⁵² Una de ellas implica las consecuencias de los intentos por lograr consistencia cognitiva en percepciones y procesamiento de información. Se han identificado varios tipos de prejuicios tanto en los estudios experimentales como en los históricos. Los toma-

⁵⁰ Amos Tversky y Daniel Kahneman, "The Framing of Decisions and the Psychology of Choice", en *Science*, núm. 211, enero 30 de 1981, pp. 453-458; Kahneman y Tversky, "On the Psychology of Prediction", en *Psychological Review*, núm. 80, julio de 1973, pp. 237-251; Kahneman, Paul Slovic y Tversky, *Judgement under Uncertainty: Heuristics and Biases*, Cambridge, Inglaterra, 1982.

⁵¹ Irving L. Janis y Leon Mann, *Decision Making: A Psychological Analysis of Conflict, Choice, and Commitment*, Nueva York, 1977; Miriam Steiner, "The Search for Order in a Disorderly World: Worldviews and Prescriptive Decision Paradigms", en *International Organization*, núm. 37, verano de 1983, pp. 373-414; Richard Ned Lebow, *Between Peace and War*, Baltimore, 1981.

⁵² Donald Kinder y J.R. Weiss, "In Lieu of Rationality: Psychological Perspectives on Foreign Policy", en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 22, diciembre de 1978, pp. 707-735; Ole R. Holsti, "Foreign Policy Formation Viewed Cognitively", en Axelrod, *Structure of Decision*.

dores 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, convencidos de que determinada opción satisfará a todos. Y finalmente, racionalizan las situaciones para apoyar la opción escogida, descreditando 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?”⁵³

También hay analistas que han ilustrado el efecto importante 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 Jarvis 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, o se suprimió por razones estratégicas, a la hipótesis 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.⁵⁴

⁵³ George F. Kennan, *The Cloud of Danger: Current Realities of American Foreign Policy*, Boston, 1978, pp. 87-88.

⁵⁴ Allison, *Essence*; Jarvis, *Perception*; Seymour M. Hersh, *The Target is Destroyed: What Really Happened to Flight 007 and What America Knew About It*, Nueva York, 1986.

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.⁵⁵ Irving L. Janis y Leon Mann han desarrollado un modelo más general de teoría del conflicto que percibe al individuo como un “tomador de decisiones renuente” y que se enfoca al “cuándo, cómo y por qué las tensiones generadas por conflictos de decisión limitan la racionalidad de las decisiones del individuo”.⁵⁶ 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 afectarán 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.⁵⁷ Alexander L. George ha reformulado el concepto de “có-

⁵⁵ Charles F. Hermann, *International Crises: Insights from Behavioral Research*, Nueva York, 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*, tomo 2, Washington, 1975; Margaret G. Hermann, “Indicators of Stress in Policy-Makers during Foreign Policy Crises”, en *Political Psychology*, núm. 1, marzo de 1979, pp. 27-46; Ole R. Holsti, *Crisis, Escalation, War*, Montreal, 1972; Ole R. Holsti y Alexander L. George, “The Effects of Stress on the Performance of Foreign Policy-Makers”, en *Political Science Annual*, tomo 6, Indianapolis, 1975; Lebow, *Between Peace and War*.

⁵⁶ Janis y Mann, *Decision Making*, 3.

⁵⁷ Margaret G. Hermann, “Explaining Foreign Policy Behavior Using Personal

digo 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.⁵⁸ 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 fin de hacer juicios coherentes.⁵⁹ 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 1973.⁶⁰

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

Characteristics of Political Leaders”, en *International Studies Quarterly*, núm. 24, marzo de 1980, pp. 7-46; *idem.*, “Personality and Foreign Policy Decision Making”, en Donald Sylvan y Steve Chan (comps.), *Perceptions, Beliefs, and Foreign Policy Decision Making*, Nueva York, 1984.

⁵⁸ Nathan Leites, *The Operational Code of the Politburo*, Nueva York, 1951; Alexander L. George, “The Operational Code: A Neglected Approach to the Study of Political Leaders and Decision-Making”, en *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”, en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 21, marzo de 1977, pp. 129-168; *idem.*, “The Motivational Foundations of Political Belief Systems: A Re-Analysis of the Operational Code Construct”, en *International Studies Quarterly*, núm. 27, junio de 1983, pp. 179-202; *idem.*, “Parts and Wholes: American Foreign Policy Makers as Structured Individuals” (trabajo presentado en la reunión anual de la International Society of Political Psychology, Secaucus, Nueva Jersey, 1988).

⁵⁹ Por otra parte, la simplicidad integrativa se caracteriza por respuestas simples, diferencias gruesas, rigidez y restricción en el uso de la información.

⁶⁰ Peter Suedfeld y Philip Tetlock, “Integrative Complexity of Communications in International Crises”, en *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”, en *ibid.*, septiembre de 1977, pp. 427-442; Theodore D. Raphael, “Integrative Complexity Theory and Forecasting International Crises: Berlin 1946-1962”, en *ibid.*, núm. 26, septiembre de 1982, pp. 423-450; Tetlock, “Integrative Complexity of American and Soviet Foreign Policy Rhetoric: A Time Series Analysis”, en *Journal of Personality and Social Psychology*, núm. 49, diciembre de 1985, pp. 1565-1585.

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 por lo 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.⁶¹

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.⁶² 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 ambicio-

⁶¹ Alexander L. George y Richard Smoke, *Deterrence in American Foreign Policy: Theory and Practice*, Nueva York, 1974; Smoke, *Escalation*, Cambridge, MA, 1977; Glenn H. Snyder y Paul Diesing, *Conflict Among Nations: Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crises*, Princeton, 1977; Michael Brecher y Barbara Geist, *Decisions in Crisis: Israel, 1967 and 1973*, Berkeley, 1980; Lebow, *Between Peace and War*. 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, MA, 1975, vol. 7: 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, 1979, pp. 43-68.

⁶² Quincy Wright, en su obra clásica *The Study of International Relations*, Nueva York, 1955, hace un repaso de este campo y de las disciplinas que se han desarrollado en él.

nes 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.⁶³

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 está 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.⁶⁴ 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.⁶⁵ Pero al mismo tiempo, un enfoque estrecho del equilibrio

⁶³ Ole R. Holsti, "The Study of International Politics Makes Strange Bedfellows: Theories of the Radical Right and the Radical Left", en *American Political Science Review*, núm. 68, marzo de 1974, pp. 217-242.

⁶⁴ Además de las obras sobre guerra, crisis y disuasión ya citadas, véanse Richard Betts, *Nuclear Blackmail and Nuclear Balance*, Washington, 1987; Robert Jervis, Richard Ned Lebow y Janice G. Stein, *Psychology and Deterrence*, Baltimore, 1985; Lebow, *Nuclear Crisis Management: A Dangerous Illusion*, Ithaca, 1987, y Ole R. Holsti, "Crisis Decision-Making", 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*, tomo 1, Nueva York (en prensa).

⁶⁵ John Lewis Gaddis, "The Long Peace: Elements of Stability in the Postwar International System", en *International Security*, núm. 10, primavera de 1986, pp. 99-142.

del poder, la “correlación de fuerzas” y otros aspectos del sistema internacional pueden dar por resultado un olvido de los riesgos que entrañan, 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.⁶⁶

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.⁶⁷ 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. 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.⁶⁸ Sin embargo, si la meta es explicar los resultados, el “entorno psicológico” es inadecuado; si quien toma las decisiones se equivoca en su percepción o en su criterio, serán los factores objetivos los 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 análisis.⁶⁹

⁶⁶ Paul Bracken, *Command and Control of Nuclear Forces*, New Haven, 1983; Bruce Blair, *Strategic Command and Control: Redefining the Nuclear Threat*, Washington, 1985; John D. Steinbruner, “Nuclear Decapitation”, en *Foreign Policy*, núm. 45, invierno de 1981-1982, pp. 16-28; Sagan, “Nuclear Alerts”; Alexander L. George, *Presidential Decision-Making in Foreign Policy: The Effective Use of Information and Advice*, Boulder, 1980.

⁶⁷ Waltz, *Man, the State, and War*, p. 238.

⁶⁸ Harold y Margaret Sprout, “Environmental Factors in the Study of International Politics”, en *Journal of Conflict Resolution*, núm. 1, diciembre de 1957, pp. 309-328.

⁶⁹ Véanse, por ejemplo, David B. Yoffie, *Power and Protectionism: Strategies of the Newly Industrializing Countries*, Nueva York, 1983; John Odell, *U.S. International Monetary Policy: Market, Power, and Ideas as Sources of Change*, Princeton, 1982; Jack Snyder,

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 qué? 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

The Ideology of the Offensive: Military Decision Making and the Disaster of 1914, Ithaca, 1984; Vinod K. Aggarwal, *Liberal Protectionism: The International Politics of Organized Textile Trade*, Berkeley, 1985; Larson, *Origins of Containment*; Posen, *Sources of Military Doctrine*, y Walt, *Alliances*.

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 encontrarán 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 SG/IC pueden señalar muy justificadamente que sus métodos han servido para analizar una serie de sucesos contemporáneos y que su utilidad aumentará 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

te 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 válidos sus modelos si los historiadores los usaran y ofrecieran evaluaciones críticas de sus virtudes y deficiencias.