

TEORÍA Y CAMBIOS INTERNACIONALES: IMPLICACIONES PARA AMÉRICA LATINA*

JORGE I. DOMÍNGUEZ

Un propósito del estudio de los aspectos teóricos de las relaciones internacionales es el de mejorar nuestra capacidad de comprender y de explicar la realidad en que vivimos. Por otro lado un propósito del estudio académico de hechos empíricos en relaciones internacionales es el de mejorar la utilidad y la precisión de los mismos enfoques teóricos. A través de una conversación entre las teorías y los hechos en relaciones internacionales se puede afinar nuestro entendimiento de ambos.

No hay, sin embargo, una sola teoría sobre las relaciones internacionales sino diversos intentos de teoría que son más o menos eficaces, dependiendo de los hechos que se busca explicar. Un intento de vincular discusiones teóricas y empíricas debe por lo tanto hacer hincapié en la necesidad de comparar la eficiencia explicativa de diversos enfoques teóricos. Éste es el propósito de este ensayo.

Para hacerlo, nos concentramos en los temas generales de la conferencia que sirvió de base para este número de la revista, es decir, cómo explicar a nivel teórico, cómo describir a nivel empírico, y cómo promover a nivel normativo, la cooperación internacional, teniendo en cuenta el típico interés de todo estado de defender su soberanía y prestando especial atención a una reflexión sobre la utilidad del enfoque teórico conocido como de interdependencia.

Organizo el trabajo alrededor del concepto del *cambio* en las relaciones internacionales: se busca entender por qué la situación de hoy no es igual a la de ayer. En particular se desarrollará un análisis sobre cuatro asuntos fundamentales para las relaciones internacionales de América Latina que han sufrido cambios importantes: las ideologías, las formas predominantes de conflictos militares en el hemisferio, las relaciones económicas internacionales y los procesos de toma de deci-

* Conferencia presentada en el coloquio "Las Teorías de las Relaciones Internacionales Hoy", El Colegio de México, 20 de junio de 1988.

sión en materia de política exterior. Para hacerlo, me limitaré a los siguientes temas concretos:

1. La difusión internacional de la ideología del mercado.
2. El auge del apoyo internacional a movimientos insurreccionales.
3. La interdependencia económica.
4. La toma de decisiones sobre política exterior cuando “no hay presidente”.

En el caso de cada uno de estos temas concretos, se comparará la eficiencia explicativa de diversos enfoques teóricos. En este trabajo la perspectiva del autor es la de la pertinencia de estos diversos enfoques teóricos para el estudio de las relaciones internacionales de América Latina.

LOS FACTORES IDEOLÓGICOS

Parecería que debe ser más fácil cooperar internacionalmente si se comparte una misma ideología sobre las formas en que deben organizarse la vida internacional y las relaciones entre los estados. Tomemos como un hecho que, en los últimos diez años, se ha difundido internacionalmente la ideología del mercado, y que ha desplazado parcialmente a una ideología que le concede primacía al papel del estado en la dirección central y el control sobre la economía.

La referencia a una ideología del mercado sirve para señalar que lo que ha cambiado no es simplemente el mayor uso de mecanismos del mercado como instrumentos específicos para organizar la economía de un país y sus relaciones económicas internacionales. También observamos un culto intelectual a estos mecanismos. Se ha construido un altar a la ideología del mercado en las relaciones internacionales —basílicas ideológicas que surgen no sólo en los países de origen de estas ideas sino también en ambas partes de Europa y en América Latina. Este desplazamiento ideológico hacia las ideas del mercado ayuda a explicar cambios de política económica y de comportamiento económico gubernamental que han ocurrido en la gran mayoría de los países de América Latina durante la década de los ochenta ¿Cómo se explica este cambio ideológico?

1. Una de las ideas más antiguas sobre el estudio del origen de las ideas es que lo ideológico es un reflejo de lo estructural. La base estructural de la economía explica el predominio de ciertas ideas en una coyuntura. Por lo tanto, si hay cambios en la estructura económica, se

debe esperar también un cambio ideológico. Una explicación estructural, sin embargo, no explica eficazmente por qué se difunde la ideología del mercado en países con circunstancias estructurales tan distintas como observamos en ambas partes de Europa, en China, en Estados Unidos y en América Latina. No es fácil comprender cómo, con estructuras económicas tan distintas, se ha logrado llegar a una situación relativamente parecida en términos de la difusión de la ideología del mercado.

2. Señala el profesor Ole Holsti en su trabajo adjunto la importancia de un segundo marco conceptual que es más útil en este caso: el enfoque teórico llamado "la interdependencia compleja". De éste se infiere el concepto de una sociedad transnacional con dos características específicas.

Por un lado, en una coyuntura de crisis económica como la que sufre América Latina desde comienzos de la década de los ochenta, aumenta el grado de vulnerabilidad de los países con relación a la economía internacional. Sin embargo, la difusión de la ideología del mercado no se ha limitado exclusivamente a países que se encuentren en una crisis económica sino que también se observa en países que han tenido un ritmo de crecimiento aceptable y a veces muy alto.

Por otro lado, de una sociedad transnacional surgen instituciones transnacionales con gran poder económico. No sólo ayudan a manejar la organización de los recursos económicos internacionales sino que también contribuyen a la difusión de ciertas ideas. Impulsan las ideas institucionalmente preferidas y castigan a otras. Ejemplos son el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional.

En esta sociedad transnacional son importantes no sólo las instituciones sino también las relaciones personales que se desarrollan entre las élites de diversos países. De jóvenes estudian en un mundo cosmopolita, frecuentemente fuera de sus países de origen. Usan un lenguaje conceptual similar que se basa en las ideas que alimentan este lenguaje y contribuye a ellas.

A pesar de la utilidad de este enfoque teórico, la existencia de instituciones tales como el Fondo Monetario Internacional y la posibilidad de vínculos personales no ayudan a explicar por qué también en Europa oriental y en China han surgido estas ideas con gran fuerza. Estas instituciones internacionales siguen siendo débiles entre los países comunistas, y las élites de estos países tienen pocos vínculos personales con las élites de países no comunistas.

El enfoque que subraya la importancia de una sociedad transnacional, además, no explica bien por qué se difunde con especial eficacia la ideología del mercado en la década de los ochenta ya que esas carac-

terísticas de una sociedad transnacional existen desde hace varias décadas. El Fondo Monetario y el Banco Mundial se fundan en los cuarenta; los vínculos personales transnacionales no son novedosos, pero la ideología del mercado triunfa intelectualmente sólo en nuestros días.

3. Es necesario por lo tanto proceder a un tercer enfoque que sirve como punto de contacto entre lo que el profesor Holsti llamó el neorealismo y lo que conocemos como la hipótesis de la dependencia.

Lo que explica la difusión de la ideología del mercado es el poder hegemónico de Estados Unidos. El concepto de hegemonía incluye un poder real con un importante peso político, militar y económico en el mundo. Pero el concepto de hegemonía también incluye una dimensión intelectual, una ideología que busca lograr el consentimiento y respaldo de otros para facilitar el desempeño del liderazgo internacional por parte de Estados Unidos. Esta ideología promovida por Estados Unidos señala cómo debe organizarse la economía tanto en cada país como entre ellos.

Sin embargo, a pesar de la utilidad de esta hipótesis para ciertos temas, tiene una eficiencia explicativa limitada en este caso. Primero, no es fácil explicar por qué esta difusión de la ideología del mercado ocurre principalmente en un período en que la economía estadounidense no es ya la más dinámica en el mundo y cuando el peso económico relativo de Estados Unidos ha disminuido. Es realmente difícil explicar a nivel conceptual por qué las ideas económicas privilegiadas por el gobierno de Estados Unidos se difunden más en el momento en que Estados Unidos tiene menos influencia económica.

Además, la hipótesis de que la existencia de una hegemonía estadounidense explica la difusión de la ideología del mercado no sirve para comprender por qué otras ideas —también privilegiadas por el gobierno de Estados Unidos— no han tenido un éxito similar. No fue hace tanto tiempo, por ejemplo, cuando el presidente de Estados Unidos se refirió a la Unión Soviética como el Imperio del Mal. Sin embargo, estas ideas antisoviéticas no han tenido el grado de aceptación internacional que ha tenido la ideología del mercado.

4. Un último enfoque teórico, con raíces psicológicas, señala la importancia de los “grupos de referencia”; este argumento es compatible tanto con enfoques neorrealistas como de interdependencia. Se subraya la nueva importancia económica del Japón y de otros países económicamente dinámicos del este de Asia. Es el éxito económico exportador de estos países lo que explica la difusión de la ideología del mercado, ya que otros países tratan de copiar la nueva receta para nutrir su crecimiento.

Sin embargo quizás la lección más importante de las experiencias del Japón y de Corea del Sur es que no debe privilegiarse la existencia de una economía de mercado. Por el contrario, lo que explica en gran parte el éxito económico del Japón y de Corea del Sur es la existencia de un estado fuerte, meritocrático, dinámico y eficaz que sabe cómo dirigir la economía usando como instrumento la economía del mercado pero sin caer en el culto ideológico del mercado y el rechazo ideológico a todo papel importante del estado en la economía.

Esta breve comparación de la eficacia explicativa de cuatro enfoques teóricos sobre un mismo tema —la difusión de la ideología del mercado— me lleva a concluir que ninguno de los cuatro enfoques es particularmente convincente.

Es evidente que no se le ha prestado suficiente atención a la importancia propia y real de las ideas y, en particular, de la ideología en el estudio de las relaciones internacionales. Carecemos todavía de explicaciones eficaces sobre la notable y uniforme difusión internacional de una ideología en un momento histórico y, por lo tanto, no somos capaces de explicar en particular el triunfo internacional de la ideología del mercado en la década de los ochenta.

EL AUGE DEL APOYO INTERNACIONAL A MOVIMIENTOS INSURRECCIONALES

En los últimos años, y particularmente en la experiencia latinoamericana (aunque no sólo en esta región), se observa un auge del apoyo internacional a movimientos insurreccionales. Se ha socavado, de hecho, la legitimidad de la soberanía de los estados con su énfasis tradicional en la independencia estatal, la integridad territorial y la no intervención como norma internacional. ¿Cómo se explica este cambio?

1. Una explicación proviene del enfoque de la interdependencia y en particular del concepto de la existencia de una sociedad transnacional. Desde esta perspectiva un gobierno tratará de apoyar la actividad en otros países de aquellos movimientos y grupos con los que tiene un notable grado de compatibilidad ideológica.

Sin embargo es difícil creer que hay una real compatibilidad ideológica entre el gobierno de Estados Unidos y aquellos afganos que luchan en la insurrección contra el gobierno de Afganistán en los últimos años. Es también difícil explicar por qué en Angola durante los últimos veinticinco años, Jonas Savimbi ha recibido (en distintos momentos, no simultáneamente) ayuda de Estados Unidos, de Cuba, de China y de África del Sur. Y es también difícil explicar por qué la Unión Soviética estuvo más dispuesta en una coyuntura específica a darle un

nivel mayor de apoyo al Frente Farabundo Martí de Liberación Nacional en El Salvador que, en una situación insurreccional anterior, al Frente Sandinista de Liberación Nacional en Nicaragua. El concepto de la compatibilidad ideológica no es equivocado pero sí es insuficiente.

2. Un segundo enfoque teórico hace hincapié en la estructura misma de cada problema. (El profesor Holsti también hace una breve referencia a esta importante perspectiva en su trabajo.) En la estructura misma del caso que examinamos, la clave es la oportunidad real a nivel local de desarrollar un proceso revolucionario. En particular, debe haber un movimiento insurreccional con ciertas posibilidades de éxito para aumentar así la probabilidad de que éste sea apoyado internacionalmente. Por ejemplo, así se podría explicar en parte el apoyo al sandinismo por parte de diversos países latinoamericanos, entre ellos Venezuela, Cuba, Panamá, Costa Rica y México en los meses anteriores a la caída de Somoza.

A pesar de la lógica de esta hipótesis, observamos tanto en la década de los sesenta como recientemente que algunas situaciones insurreccionales se explican no por la existencia previa de una insurrección local sino por la creación externa de una insurrección dentro de un país. Por ejemplo, Ernesto (Che) Guevara llega a Bolivia no en respuesta a una insurrección ya existente en ese país. Por el contrario, su intento consistió en tratar de crear desde fuera un foco insurreccional en Bolivia con la expectativa de que contribuiría finalmente al desarrollo de una revolución en ese país. De la misma manera la creación, crecimiento y decadencia de los grupos antisandinistas que han luchado contra el gobierno de Nicaragua se explica en gran parte por las variaciones que a través de los años ha tenido el apoyo a esos grupos por parte del gobierno de Estados Unidos.

En resumen, un enfoque que le concede prioridad a la estructura del problema subraya la importancia de la situación local o de una coyuntura que favorece u obstaculiza el desarrollo de una insurrección. Sin embargo, ejemplos latinoamericanos importantes no se pueden explicar bien de esta forma. Este enfoque es también, por lo tanto, parcialmente útil aunque insuficiente.

3. El enfoque más tradicional que busca explicar los motivos del apoyo internacional a movimientos insurreccionales es el del neorrealismo. Ese apoyo parte de una concepción estratégica. El apoyo a un movimiento insurreccional es principalmente un arma en la política exterior de un estado. Desde esta perspectiva no importa realmente cuáles son las probabilidades de éxito de una insurrección ni tampoco importa mucho la compatibilidad ideológica entre el estado que apoya y el movimiento que se beneficia. Un estado apoya a un movimiento in-

surreccional para debilitar al adversario común de ambos: el otro estado. Un estado también puede apoyar a un movimiento insurreccional que lucha contra un gobierno que es "cliente" de su rival. Así se explica la motivación de Estados Unidos y de la Unión Soviética en los distintos momentos en que han apoyado a alguna insurrección.

Pero si este enfoque neorrealista estratégico fuera nuestra llave maestra, nos encontraríamos con que el gobierno de Estados Unidos debería haber apoyado fuertemente al movimiento insurreccional llamado Reductionary National Movement (Renamo) que ha luchado contra el gobierno de Mozambique, que a su vez ha sido aliado soviético. Eso no ha ocurrido. Debería ser un hecho que la empresa estadounidense Chevron-Gulf Oil no hubiera estado produciendo petróleo en el enclave de Cabinda en Angola y no hubiera estado pagándole impuestos al gobierno de este país; el gobierno estadounidense habría exigido la retirada de esa empresa de Angola. Eso tampoco ha ocurrido. La Unión Soviética habría ayudado con muchos recursos a la insurrección sandinista contra Somoza, o quizás ayudaría al movimiento M-19 colombiano. Esto tampoco ocurrió u ocurre. Este concepto estratégico de debilitar al adversario es un ejemplo más de un enfoque útil pero insuficiente.

4. Para explicar el auge del apoyo internacional a movimientos insurreccionales debe observarse el papel de los líderes políticos. (También hace referencia el profesor Holsti a este punto.) Si se quiere entender, por ejemplo, por qué Cuba en distintos momentos ha apoyado a movimientos revolucionarios, es útil comenzar con el papel fundamental del presidente Fidel Castro. Si queremos entender por qué el gobierno de Estados Unidos en la década de los ochenta apoyó a movimientos insurreccionales en Nicaragua, en Afganistán o en Angola, es útil comenzar con el papel central desempeñado por el presidente Ronald Reagan.

La relación entre el papel de un líder y una coyuntura específica ayuda mucho a entender por qué surgen ciertos movimientos insurreccionales y no otros, por qué los procesos revolucionarios no se derivan solamente de razones llamadas objetivas y por qué sólo a veces reciben las insurrecciones un apoyo internacional. En una frase de Fidel Castro las revoluciones no ocurren sólo como resultado de la marcha de la historia; hay que "hacer la revolución".

Sin embargo es también cierto que no se puede explicar de esta forma por qué los mismos líderes no siempre conceden su apoyo internacional en circunstancias parecidas. Si Reagan fue tan importante, Estados Unidos debió apoyar al Renamo y exigir la retirada de Chevron-Gulf de Angola. Si Fidel Castro es tan importante, ¿por qué ha sido tan di-

ferente la política cubana de apoyo insurreccional en distintos momentos de su gobierno en Cuba?

Esta breve comparación de la eficacia explicativa de cuatro enfoques teóricos sobre un mismo tema —en este caso, el auge del apoyo internacional a movimientos insurreccionales— indica que carecemos de una explicación integral pero poseemos varias explicaciones útiles. Si en la explicación del cambio ideológico estamos sólo en los comienzos, en la del cambio del apoyo internacional a insurrecciones lo que se requiere es la coordinación y jerarquización de enfoques que puedan contribuir a un análisis teórico y empírico.

LA INTERDEPENDENCIA ECONÓMICA

En la década de los setenta adquiere particular importancia el enfoque teórico llamado de la “interdependencia compleja”. Privilegia el estudio de los temas económicos internacionales tanto en su dimensión estrictamente económica como en su dimensión política. Como señaló la profesora Soledad Loaeza durante la conferencia, muchos que desarrollaron este enfoque tenían también una intención práctica: cómo gobernar en un mundo que daba cada vez más importancia a lo económico y en el que lo económico era cada vez más complejo. (Como también señaló el profesor Mario Ojeda, sin embargo, rara vez los funcionarios públicos le hicieron caso a estas sugerencias.)

Sin restarle sus indiscutibles méritos a este enfoque teórico creo útil destacar una crítica conceptual. El enfoque de la interdependencia sugiere un muy alto nivel de descentralización en el manejo de diversos temas y un muy alto nivel de desvinculación entre los temas de política económica exterior. Esto no corresponde ni a la evolución de la economía internacional ni a su relación con la política.

Creo que hay un reordenamiento del poder económico internacional y no una desvinculación entre temas económicos o descentralización de los poderes de decisión económica. Lo que parece “complejo” ha sido más bien el surgimiento de poderes económicos distintos a los que ya existían, principalmente entre los países derrotados en la Segunda Guerra Mundial: Japón, Italia y las dos Alemanias.

Sí hay una desvinculación entre algunos temas, pero la desvinculación más importante no se observa entre los temas económicos (sí están muy vinculados, por ejemplo, comercio y deuda externa) sino entre los económicos y los militares. Las economías más dinámicas del mundo desde la Segunda Guerra Mundial en Japón, Alemania e Italia no son regidas por los gobiernos que ejercen el mayor poder militar en el

mundo. Los países que tienen el mayor poder militar —Estados Unidos y la Unión Soviética— no están ya en el primer lugar de crecimiento económico, de aumento de productividad o de dinamismo económico internacional.

Si bien la existencia de vinculación entre temas económicos internacionales importantes para América Latina es una crítica al enfoque de la interdependencia compleja, la desvinculación entre lo económico y lo militar es una crítica al neorrealismo que normalmente presume la uniformidad y correlación entre los poderes militar, político y económico. Son pocos los países del mundo que realmente poseen niveles equilibrados de poder económico y militar (quizás son ejemplos Francia, el Reino Unido, la India y Brasil). Más típico es que, o se tiene un gran poder militar o se tiene un gran poder económico; sólo el uno o el otro, pero no los dos, se ejercen más allá de sus fronteras. En el este de Asia, por ejemplo, Vietnam tiene un gran poder militar pero no económico; Hong Kong tiene un gran poder económico pero no militar. Así es también en América Latina, donde Cuba tiene un gran poder militar pero no económico, y en cambio Colombia, carente de un real poder militar, ha tenido la única economía latinoamericana que no ha sufrido una grave crisis en la década de los ochenta.

La desvinculación entre lo económico y lo militar también ha limitado la utilidad de conceptualizar sobre potencias intermedias. Hay muy pocas potencias realmente intermedias en el sistema internacional —capaces de actuar más allá de sus fronteras con cierta autonomía y cierto peso. O son intermedias a nivel económico —como Corea del Sur— o lo son a nivel militar, como Cuba, pero rara vez son intermedias en las dos dimensiones.

La desvinculación relativa entre lo económico y lo militar ayuda a explicar el fracaso del proyecto nacionalista del gobierno del presidente Ronald Reagan en Estados Unidos. Se logró el rearme estadounidense pero a cambio de crear un enorme déficit en el presupuesto federal, en la balanza comercial y en la balanza de pagos. Se perdió la competitividad internacional de muchas industrias de transformación estadounidenses, se convirtió a Estados Unidos en el mayor deudor internacional del mundo y se comenzó a perder el liderazgo tecnológico en ciertos sectores clave frente al Japón.

Los argumentos y conceptos del enfoque de la compleja interdependencia económica mundial no explican, sino que ocultan el nuevo reordenamiento y la nueva concentración del poder económico mundial. Como teoría la interdependencia compleja peca demasiado de presumir la existencia del pluralismo en el mundo —debilidad que muchas veces caracteriza a concepciones intelectuales desarrolladas en Es-

tados Unidos. Para explicar este nuevo orden económico internacional hay que retornar al análisis de las estructuras internacionales en lo político, lo militar y lo económico.

LA TOMA DE DECISIONES CUANDO "NO HAY PRESIDENTE"

Descendamos del nivel del sistema internacional a que se hace referencia en las secciones anteriores para reflexionar brevemente —y a riesgo de caer en cierta exageración— sobre un nuevo hecho en materia de toma de decisiones sobre política exterior. En distintos momentos durante la década de los ochenta, en varios países ha habido gobiernos sin jefe de gobierno que dirija el proceso de toma de decisiones sobre política exterior. O con más precisión, hay circunstancias en las que el jefe de gobierno es particularmente débil en relación con otras fuerzas de poder en su país o en las que el jefe de gobierno por distintos motivos no le presta atención a los temas de política exterior.

Un ejemplo ocurrió en Estados Unidos bajo Ronald Reagan. Afirmó el presidente Reagan —y le creo— que él no sabía lo que estaba ocurriendo con distintos aspectos de la política exterior de su gobierno, y que incluso ignoraba aspectos fundamentales del llamado escándalo Irán-contras. No dudo que un proceso similar —jefe de gobierno que desconocía gran parte de lo que ocurría en su gobierno— haya ocurrido en la Unión Soviética en los últimos años del período de Leonid Brezhnev. Algo parecido puede estar ocurriendo en el Brasil bajo José Sarney; pudo observarse en el Perú bajo la segunda presidencia de Fernando Belaúnde (1980-1985) y también en Venezuela durante la presidencia de Luis Herrera Campins (1979-1984). ¿Cómo entender el funcionamiento de un gobierno en materia de política exterior sin un jefe de gobierno que realmente ejerza su liderazgo?

1. El neorrealismo respondería que los estados tienen intereses permanentes, independientemente de los conocimientos y la actuación de los jefes de gobierno. El problema con esta respuesta es que tiene que haber una forma de articular, coordinar y ejecutar políticas que reflejen esos supuestos intereses permanentes de los estados. La respuesta neorrealista, sea válida o no, no ayuda a explicar cómo se toman las decisiones en estas circunstancias.

2. Otra variante también neorrealista observaría que, si el jefe de gobierno no ejerce realmente su liderazgo, no habría innovación en política exterior. Las burocracias continuarían sus políticas rutinarias en ausencia de un innovador fuerte y con control. Sin embargo, esta hipótesis no explica los ejemplos citados. Fue en los últimos años de Brezh-

nev cuando la Unión Soviética envió sus tropas a Afganistán. Fue bajo Reagan cuando ocurrió una innovación tan notable como la operación Irán-contras. Fue bajo un presidente supuestamente despistado como Fernando Belaúnde cuando se produce la importante y casi exitosa iniciativa peruana de mediar entre el Reino Unido y la Argentina durante la guerra en 1982 por las islas del Atlántico del sur. Fue bajo un presidente tan débil como Luis Herrera Campins cuando se toman iniciativas importantes que cambian la política exterior venezolana hacia Centroamérica. Fue bajo un presidente tan débil como Sarney cuando Brasil en 1987 declara la moratoria en el pago de la deuda externa. No es que el neorrealismo esté plenamente equivocado, pero hay que complementarlo con otras perspectivas.

3. Otro enfoque nos lleva a preguntar si las distintas agencias de un gobierno comparten criterios importantes sobre las políticas a seguir. Podría existir una "meta-ideología" compartida por las diversas entidades que conforman un estado. Así, en política exterior el estado no sería una abstracción sino la suma de instituciones que lo conforman y que comparten y han internalizado una coherencia ideológica en su comportamiento externo.

Es difícil, sin embargo, comprobar si es ésta realmente una descripción de los hechos. Es también difícil pensar en el actual gobierno del Brasil como algo coherente a nivel burocrático. También es difícil pensar en el gobierno del Perú, tanto durante la segunda presidencia de Belaúnde como en el gobierno del presidente Alan García desde fines de 1987, como algo coherente. También fue evidente durante la presidencia de Reagan cierta incoherencia en el gobierno de Estados Unidos debido a los cambios en el liderazgo del Consejo Nacional de Seguridad cada dieciocho meses. Puede ser que haya valores compartidos entre las agencias de un gobierno pero no es fácil determinar las consecuencias de esa posibilidad para la política exterior.

4. Caemos por lo tanto en la perspectiva de análisis de las contiendas burocráticas que muchos —incluyéndome— hemos criticado. Cuando un jefe de gobierno es particularmente débil, la capacidad de acción de cada agencia burocrática puede ayudar a explicar los resultados en política exterior. Así se pueden explicar diversas vertientes de la política estadounidense hacia América Central en la década de los ochenta. Así se puede explicar el activismo hacia Centroamérica del gobierno de Venezuela bajo Luis Herrera Campins —ocurrió no por la acción directa del presidente sino por el nuevo papel en política exterior que asume el Partido Demócrata Cristiano (COPEI) del que provenía el presidente. Es también a este nivel burocrático que se explica la continuidad de la política de informática brasileña en los setenta y los ochenta:

una política que surge dentro de las fuerzas armadas, que se extiende a través de la "educación" paulatina de los que fueron parlamentarios de la oposición, hasta crear un consenso multipartidista sobre la importancia de la autonomía tecnológica del Brasil.

El presidencialismo es a veces un mito aun en países normalmente presidencialistas. Cuando los estados son liberados de sus líderes es particularmente importante prestarle atención a lo que hacen los funcionarios públicos.

Esta breve comparación de la eficacia explicativa de cuatro enfoques teóricos sobre un mismo tema —en este caso el proceso de toma de decisiones sobre política exterior cuando "no hay presidente"— indica que la "cenicienta" de los estudios teóricos —el análisis de las contiendas burocráticas— debe ser revestida con honor, ya que promete ser una explicación más eficaz que sus alternativas en estas situaciones de debilidad presidencial.

CONCLUSIÓN

El neorrealismo y la interdependencia compleja continúan teniendo un gran impacto en la reflexión teórica, sobre todo en Estados Unidos. Es necesario no descartarlos y reconocer los aspectos en que sean útiles.

Pero además sería particularmente útil hacer énfasis sobre la importancia de las ideas, de los líderes, de la estructura económica internacional y de la conformación del estado. Es necesario entender mejor el peso de los esquemas ideológicos, no en un sentido dogmático sino en un sentido analítico. Es también necesario comprender mejor aquellas circunstancias en que los líderes políticos tienen especial importancia o carecen de ella. También se requiere separarse de la obsesión pluralista de la interdependencia compleja para reconocer que hay temas sobre la economía internacional que se prestan bien a un análisis estructural y no meramente coyuntural. Por último es necesario concederle más atención a la conformación misma del estado y a las luchas burocráticas sobre todo cuando los presidentes son débiles.

El estudio de los temas teóricos, valioso de por sí, es aún más valioso si nos sirve para explicar hechos específicos. Como observación empírica, desde una perspectiva latinoamericana, los últimos años coinciden tanto con una pérdida real de soberanía debido a la plaga económica que azota al continente como con una carencia real de cooperación entre países latinoamericanos o entre ellos y los países industrializados. En su lugar, han vuelto a surgir a nivel internacional en América Latina durante la década de los ochenta conflictos militares, convenciona-

les y no convencionales, así como agudos conflictos económicos tanto dentro de los países como entre ellos y los factores de poder en la economía internacional. América Latina sufre en los ochenta un debilitamiento y desgaste de su capacidad de maniobrar internacionalmente, desastre particularmente pronunciado en Centroamérica.

Se ha construido un nuevo orden económico internacional, no el que se propuso en la Asamblea General de las Naciones Unidas, sino el que ha surgido de la nueva estructura de la economía internacional. Es un nuevo orden económico internacional tan desigual como el anterior, cuyos centros de decisión no se dispersan (a diferencia de lo que unos quisieron hacer en política y otros desearon intelectualmente) sino que se desplazan hacia nuevos poderes económicos bien concentrados y articulados. Es un nuevo orden económico internacional que le concede prioridad no a la industrialización que América Latina todavía busca sino a los aspectos tecnológicos y financieros.

Este nuevo orden económico internacional se parece a su predecesor fundado en la década de los cuarenta en un aspecto fundamental: tanto en sus normas y reglas como en sus instituciones y procedimientos se construyó sin la participación real y efectiva de América Latina.