

MODELOS IMPLÍCITOS Y EXPLÍCITOS EN LA EVALUACIÓN DE LA CAPACIDAD DE NEGOCIACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

CARLOS RICO F.

Aunque la jaula sea de oro. . .

INTRODUCCIÓN

Y después de todo, ¿para qué nos sirve la teoría? Es ésta la elemental preocupación que motiva las reflexiones presentadas en este ensayo. Mi punto de partida lo constituye una afirmación también elemental: tal como J.M. Keynes lo planteó para el caso de la economía, también en el campo de las relaciones internacionales casi todos somos analistas y (aun los más consciente y orgullosamente ateóricos) “formuladores de decisiones”, presos de algún teórico vivo o muerto. Lo que pretendo ilustrar en estas páginas es que la identidad del cancerbero puede tener una importancia crucial, no sólo para nuestro análisis sino, en particular, para las sugerencias de política que pueden emanar de él.

Con el fin de ilustrar esta influencia de los modelos implícitos en nuestras acciones de política y en nuestros planteamientos académicos, discutiré el ejemplo de la capacidad de negociación intergubernamental. Para ello seguiré tres pasos. En el primero recordaré algunos de los principales supuestos de lo que constituye el “sentido común” en nuestro campo en relación con el ejemplo escogido. Trazaré también las vinculaciones existentes entre tal sabiduría convencional y el enfoque que ha dominado el desarrollo de la disciplina en las últimas décadas: el realismo, cuyas principales aportaciones son presentadas en el trabajo del profesor Holsti incluido en este mismo volumen.

El segundo paso del argumento recuperará a su vez algunas de las implicaciones que, para la temática que nos interesa, tienen dos de los enfoques desarrollados en Estados Unidos durante los setenta: el estudio de la “política burocrática” y los análisis centrados en la relación

entre poder e “interdependencia”. Al igual que en el caso de la discusión previa sobre el realismo, no pretendo cubrir todos los aspectos relevantes de cada uno de estos paradigmas alternativos,¹ sino apenas recordar aquellos puntos más directamente relacionados con el problema específico que nos ocupa en este ensayo. Dado que mi esfuerzo se dirigirá al cuestionamiento de la tendencia del paradigma dominante a reificar al estado-nación como actor básico de la política mundial, destacaré, en particular, los supuestos explícitos o implícitos de los dos enfoques revisados por lo que se refiere a la relación entre política interna y política exterior.

En las consideraciones finales del ensayo se intentará ilustrar la “importancia del cancerbero”, a la que hice referencia líneas arriba, discutiendo brevemente el tipo de acercamiento a dos problemas particulares que puede hacerse a partir de las aportaciones de los enfoques discutidos. En primer término, la evaluación del poder de negociación que puede tener la parte más débil en una relación asimétrica. En segundo lugar, la conveniencia o no, para la misma, de negociar “en paquete” (esto es vinculando explícitamente los diversos temas de la agenda bilateral) con su contraparte. Espero mostrar con todo esto que, aun una lectura superficial de algunos de los enfoques desarrollados en el estudio de las relaciones internacionales en las últimas décadas puede contribuir a que tanto el analista como el político estén al menos conscientes de algunos de los artículos de fe no demostrados que los orientan en sus respectivas esferas.

REALISMO CLÁSICO Y SENTIDO COMÚN

La escuela realista de la política internacional ha ocupado un lugar de primera importancia en el desarrollo de los estudios internacionales a partir de la Segunda Guerra Mundial. Dominante durante las dos décadas y media que siguieron al conflicto armado, sistemáticamente cuestionado durante los setentas y resurgente en años más recientes, el desarrollo de este paradigma está íntimamente ligado con el de la disciplina misma durante prácticamente medio siglo. Y esto es así no

¹ Una discusión más amplia de cada uno de estos enfoques desde la óptica de su diálogo con el paradigma realista puede encontrarse en Juan Tokatlián y Rodrigo Pardo, “La teoría de la interdependencia: ¿Un paradigma alternativo al realismo?”, y en Carlos Rico F., “Enfoques dominantes en Estados Unidos y en América Latina para el estudio de la política exterior”, ponencias presentadas en la X Reunión Anual de RIAL, Montevideo, noviembre de 1988.

sólo en Estados Unidos, donde este enfoque tuvo su desarrollo más notable,² sino también en algunos países latinoamericanos. En estos últimos, el realismo contribuyó, con grados de éxito muy diversos en cada caso nacional, al cuestionamiento de los enfoques normativos y predominantemente legalistas que dominaban (y en algunos casos aún dominan) los escasos estudios existentes en la región sobre cuestiones de política y economía internacionales.

Este predominio refleja y al mismo tiempo contribuye a aclarar un punto de primera importancia para explicar de qué escuela teórica son normalmente prisioneros quienes se precian de no otorgar importancia a la consideración de los modelos que implícita o explícitamente los guían. El paradigma realista tiene importantes puntos de contacto con lo que constituye hoy el sentido común y la sabiduría convencional en esta esfera, como lo puede mostrar aun la revisión más somera de los principales supuestos. En las páginas que siguen se recuerdan tan sólo algunos de ellos, los más directamente relacionados con el ejemplo elegido para ilustrar la tesis básica de este ensayo.

La evaluación que el paradigma realista clásico hace del poder y de la capacidad de negociación de los participantes en la política mundial deriva básicamente de dos tipos de consideraciones. El primero se refiere a la identificación del estado-nación como el actor fundamental y prácticamente único de la política internacional. De aquí se derivan una serie de consideraciones que llevan a una minimización de los problemas de conflicto y de consenso internos de cada uno de esos estados como fuentes clave de la dinámica internacional. El segundo tipo de consideraciones se refiere a la evaluación realista de las fuentes de poder que un estado-nación tiene en relación con los otros participantes en el sistema mundial. Con el fin de poder aclarar en las consideraciones finales del ensayo el tipo de evaluación de la capacidad de negociación intergubernamental, que en no pocas ocasiones se deriva de un enfoque realista, paso ahora a reseñar rápidamente los principales supuestos del paradigma que se derivan de estos dos tipos de consideraciones básicas.

² Aunque no único. Numerosos autores europeos hicieron aportaciones de primera importancia para su desarrollo. Un caso particularmente relevante es el de Raymond Aron, *Paix et Guerre entre les Nations*, París, Calman-Levy, 1962. El desarrollo mismo del realismo en Estados Unidos está íntimamente ligado a las aportaciones de académicos europeos que desarrollaron buena parte de su obra en ese país.

Interés nacional y vinculación política interna-política exterior en el enfoque realista

El énfasis que se da al estado-nación como actor prácticamente único de las relaciones internacionales en el paradigma realista constituye no sólo el punto de partida fundamental de esta construcción teórica sino su más directo contacto con el sentido común predominante en esta esfera. En palabras de Guillermo O'Donnell:

La opinión diaria y un buen número de estudios de relaciones internacionales conciben a los gobiernos (y también a los estados y a las naciones) como actores unitarios a los que se pueden atribuir intenciones, acciones y omisiones. Esta concepción permite interpretaciones *a posteriori* de eventos importantes en los que el actor es visto como el análogo del "hombre racional", capaz de hacer ordenamientos transitivos de sus preferencias, de considerar todas las consecuencias posibles de sus alternativas y de trabajar consistentemente para lograr sus objetivos a través de una compleja secuencia de eventos. . .³

La tendencia del realismo a la reificación del estado-nación como actor de la política mundial se expresa, así, frecuentemente en el plano de la sabiduría convencional en la idea de que *México, Nicaragua o Estados Unidos* tienen, como tales, una política exterior; en la idea de que hay una cierta unidad que es la que se comporta de una u otra manera en la esfera internacional. Será de este supuesto básico del que se deriven, de hecho, aquellos otros que me interesa destacar con el fin de fundamentar mi discusión del ejemplo escogido: la capacidad de negociación intergubernamental.

Otros dos supuestos del paradigma realista, derivados de esta reificación del estado, me parecen claramente relevantes a este respecto. De acuerdo con el *primero*, lo que ese "actor unitario" busca al actuar en el campo de la política internacional, es decir su objetivo básico de política exterior, es la defensa o promoción del "interés nacional". Es éste un interés evidente que unifica a todos los distintos grupos o subgrupos que puedan estar contenidos en esa entidad nacional. Su definición no depende de las opiniones que respecto al mismo puedan tener diversos grupos o individuos dentro del estado-nación.

El *segundo* supuesto realista que quisiera recordar representa a su vez el corolario fundamental de los dos anteriores por lo que a la temá-

³ Guillermo O'Donnell, "Commentary on May", en Julio Cotler y Richard R. Fagen, *Latin America and the United States: The Changing Political Realities*, Stanford, Stanford University Press, 1974, p. 165.

tica de este ensayo se refiere: la política interna y la política exterior son cosas muy distintas. Henry Kissinger ha señalado cómo en la "concepción tradicional" de las relaciones internacionales (que también en este punto es posible relacionar con el paradigma del realismo clásico), éstas "son llevadas a cabo por unidades políticas a las que se trata casi como personalidades. . . la estructura doméstica se toma como un dato dado; la política exterior empieza donde termina la política interna."⁴

La separación entre la esfera interna y la internacional que hace el realismo no es, por cierto, total. Como enfatizaré un poco más adelante, desde la perspectiva de este enfoque el grado de apoyo y consenso interno que tenga el gobierno es uno de los elementos que contribuyen a definir el grado de poder de que dispone el estado-nación de que se trate.⁵ La lógica interna del paradigma, sin embargo, sí depende en buena medida del supuesto de la separación entre ambas esferas. Para él, no son los conflictos subestatales que puedan existir sino las reglas objetivas del sistema internacional las que en buena medida definen la acción de los estados. Es en ese sentido que el realismo da prioridad a un enfoque "macro" de la política internacional.⁶

Los determinantes básicos del poder nacional

El segundo tipo de consideraciones realistas importantes para el tema de este ensayo se refiere a su evaluación de las fuentes básicas del poder con que cuentan los estados al interactuar en la escena internacional. Dada la naturaleza anárquica del sistema internacional, derivada de la ausencia de una autoridad suprema que se encuentre por encima de los diversos participantes, el uso de la fuerza y/o la amenaza del uso de la fuerza son, en última instancia, los principales elementos de que dispone el estado para lograr que otros actores se comporten de acuerdo con sus preferencias.⁷ Por ello, la capacidad militar debe ser considerada, de acuerdo con el enfoque realista, como la fuente última del poder nacional.

⁴ Henry Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy", en *American Foreign Policy*, 3a. ed., Nueva York, W.W. Norton, 1977, p. 11.

⁵ Véase, por ejemplo, Hans J. Morgenthau, *La lucha por el poder y por la paz*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana, 1963. Especialmente capítulo ix, pp. 199-203.

⁶ "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", en James Rosenau (ed.), *International Relations and Foreign Policy*, Nueva York, The Free Press, 1969.

⁷ Definición mínima del poder que orienta estas consideraciones. Para una discusión más amplia del concepto véase Steven Lukes, *Power*, Londres, The Macmillan Press, 1974.

De nueva cuenta, los enfoques realistas no hacen un reduccionismo total a este respecto. Morgenthau mismo, como fue recordado párrafos arriba, incluye en su discusión de los "elementos del poder nacional" factores que se sitúan claramente en el ámbito interno, tales como, entre otros, la capacidad industrial, el carácter y la moral nacionales, la calidad de la diplomacia o la calidad del gobierno.⁸ Todos ellos, sin embargo, son importantes en este esquema *en tanto que* contribuyen a definir la capacidad militar del estado, que se mantiene como el centro de la evaluación realista a este respecto.

Este énfasis en lo militar también se expresa en la tendencia realista a considerar los problemas estratégicos-militares como los realmente importantes en el panorama de la política mundial. Ellos son los que constituyen la "alta política" internacional, en tanto que las relaciones económicas y financieras internacionales son normalmente identificadas como temas de "baja política".

Teoría y realidad internacional en el paradigma realista

Aun esta somera descripción de tan sólo algunos de los aspectos más relevantes del enfoque realista ejemplifica cómo lo que pasa tanto en la realidad económica y política internacional como en la esfera interna de los estados más poderosos influye sobre los desarrollos teóricos que tienden a dominar el debate académico en un momento dado.⁹

Así, por ejemplo, la separación realista entre política interna y política exterior, por ejemplo, reflejaba indudablemente lo que algunos autores¹⁰ llamaron "hiperconsenso" norteamericano de los 25 años que siguieron a la Segunda Guerra Mundial. En ese contexto de acuerdo básico tanto al nivel más amplio de la sociedad como en la esfera de la política exterior norteamericana, las expresiones de conflicto y desacuerdo internos no parecían tan relevantes para entender el comportamiento internacional norteamericano. La distinción entre alta y baja política recién recordada y el énfasis en los determinantes político-mili-

⁸ Morgenthau, *op. cit.*

⁹ No estoy planteando que tales desarrollos surjan como resultado de estas "necesidades objetivas". En los mejores años de su hegemonía, el paradigma realista coexistió con otros muchos enfoques que, por ejemplo, subrayaban las determinaciones "micro" de la política exterior. Mi punto se limita a la discusión del lugar que estos enfoques alternativos ocupan, en un momento dado, en el debate académico de los internacionalistas.

¹⁰ Véase, por ejemplo, Godfrey Hodgson, *America in our Time*, Nueva York, Vintage Books, 1978.

tares del poder nacional, por otra parte, también reflejaban un mundo en donde, efectivamente, las cuestiones de seguridad dominaban la agenda.

Sin embargo, las nuevas realidades que trajo consigo el fin de la posguerra,¹¹ generaron una serie de cuestionamientos de varios supuestos fundamentales del enfoque hasta entonces dominante. Entre las corrientes de pensamiento que tuvieron un papel significativo en ese sentido se encontraron, por una parte, lo que sería a la postre conocido como análisis de la “interdependencia compleja” y, por la otra, diversos enfoques “micro” que revelaron el papel de los actores e instituciones internos en la política internacional (ejemplificados en este ensayo con el caso de los estudios de “política burocrática”).

LAS APORTACIONES DEL ESTUDIO DE LA POLÍTICA BUROCRÁTICA Y DE LA “INTERDEPENDENCIA COMPLEJA”

Tanto los análisis de política burocrática como el estudio de la relación entre poder e “interdependencia” se desarrollan básicamente en Estados Unidos durante los años setenta e ilustran también, por una parte, la relación entre realidad interna / internacional y, por la otra, el predominio de paradigmas en el debate académico. Ambos surgen al mismo tiempo que se extienden las hoy prácticamente oficiales “actas de defunción” del mundo de la posguerra. Los libros que podrían considerarse seminales de ambos enfoques son de los primeros años de la década, el mismo momento en el que todo ese sistema internacional de la posguerra entra claramente en crisis.¹²

Las razones de la influencia que estas ideas alcanzan a tener en la década de los setenta no son difíciles de percibir. Así como los supuestos básicos del realismo clásico tenían mucho más que ver, sobre todo en su versión norteamericana, con las realidades de la posguerra, “política burocrática” e “interdependencia compleja” fueron enfoques que calzaron bien con algunos de los desarrollos que dominaron la escena internacional durante esa década. Baste, por ejemplo, recordar

¹¹ Para un tratamiento más detallado de esas “nuevas realidades”, véase Carlos Rico F., “Crisis (¿y recomposición?) de la hegemonía norteamericana”, en Luis Maira (ed.), *¿Hacia una nueva era de hegemonía norteamericana?*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985.

¹² Graham T. Allison, *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown and Company, 1971; Robert Keohane y Joseph Nye, Jr. (eds), *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Harvard University Press, 1971.

que a partir de los desarrollos de 1971 las cuestiones de economía pasan a consolidarse como temáticas de “alta política” y se hace explícita una mucho mayor “crisis de consenso” en Estados Unidos.

Quien durante la crisis monetaria de 1971 hubiese insistido en que esa temática no era importante y que, en consecuencia, tenía que ser subordinada a las determinaciones de los temas “verdaderamente críticos” de la política internacional, hubiese dado pruebas de no tener muy claro lo que sucedía en el mundo. Después de la derrota norteamericana en Vietnam y de la influencia que las movilizaciones internas en ese país tuvieron en tal resultado, hubiese parecido irrelevante el sugerir una separación tajante entre las esferas de la política interna y la política exterior.

Las demandas que sobre la producción teórica planteaban estas nuevas situaciones encontraron un importante punto de referencia en las aportaciones de paradigmas alternativos al realismo, como los revisados someramente en esta sección, que parecían reflejar más adecuadamente estas novedosas realidades internas e internacionales. En este nuevo mundo no resultaba extraño que los dos enfoques que aquí nos ocupan tuviesen una clara influencia en el debate desarrollado alrededor de la idoneidad del paradigma realista. Basta con recordar sus principales aportaciones en la esfera que nos ocupa para comprender algunas de las razones de tal influencia.

El cuestionamiento del paradigma realista que hacían los enfoques de “política burocrática” e “interdependencia compleja” compartía algunos supuestos básicos. En primer término es bastante claro que el “actor racional unificado” de la versión realista anterior no era, para ninguno de los dos, el protagonista prácticamente único de las relaciones internacionales. El esfuerzo teórico que culminó con la concreción del enfoque de la “interdependencia compleja” enfatiza la presencia de actores no gubernamentales. Los enfoques de política burocrática subrayan a su vez que dentro del estado existe una serie de participantes que influyen en la formulación de la política exterior y, por esta vía, en la política internacional. El segundo supuesto compartido por ambos sería que no es fácil identificar claramente (fuera de casos muy extremos) nada que se pueda llamar “el interés nacional”. Y si esto es así, tercer punto de coincidencia, el supuesto con el que concluimos la discusión del enfoque realista deja de tener validez: política interna y política exterior son la misma cosa; no podemos separarlas, ni siquiera analíticamente.

Los protagonistas fundamentales de las relaciones internacionales

La primera aportación, al debate de los setenta, del tipo de pensamiento teórico que llevó a la formulación del paradigma de la "interdependencia compleja" se centró precisamente en la distinción de tipos de interacción internacional en los que no siempre es el estado el actor fundamental. Así se propuso reservar el apelativo de "relaciones intergubernamentales" para aquellas interacciones en las que los participantes fuesen las más altas autoridades del estado o los aparatos burocráticos específicamente encargados de la conducción de las "relaciones exteriores"; esto es, el tipo de cuestiones consideradas como "el verdadero campo" de las relaciones internacionales por el enfoque realista. Se designarían como relaciones "transgubernamentales" aquellas que se diesen entre otros aparatos gubernamentales y como "transnacionales" (nombre que terminó identificando estos primeros momentos en el desarrollo del paradigma) aquellas otras en las que al menos uno de los participantes fuese un actor no gubernamental.

Desde los individuos hasta las agencias burocráticas encargadas de temáticas identificadas normalmente como pertenecientes al ámbito de la política interna, pasando por instancias intermedias tales como iglesias o partidos políticos, eran reconocidos como actores de la política mundial. Sus interacciones se entendían como creadoras de complejas redes que se extendían más allá de las fronteras nacionales, limitando muchas veces la capacidad autónoma de comportamiento de los estados, que veían desaparecer el monopolio de la acción internacional reservado para ellos por el enfoque realista.

En el caso de la política burocrática, cuyo énfasis estaba más claramente centrado en el estudio de las influencias que conforman la formulación de la política exterior, los verdaderos actores no eran las abstracciones institucionales conocidas como estados sino las diversas agencias gubernamentales y los individuos que actúan dentro de ellas, todos ellos con intereses particulares que defender y promover. La mirada se dirigía en este caso no a la existencia de otros actores, *además de estados*, sino a las *estructuras internas* que conforman a éste último. Variaban así los candidatos que cada uno de estos enfoques proponían para llenar el espacio dejado por la remoción del supuesto realista del carácter unitario del actor estatal. El resultado era, sin embargo, muy parecido, como puede apreciarse si se revisan bajo esta luz los otros supuestos realistas básicos a los que antes hicimos referencia.

Interés nacional y conflicto político interno

La primera implicación del cambio de lente analítico recién descrito es el abandono del supuesto de la existencia de *un solo interés nacional* que unifique, en la formulación de la política exterior, a todos esos participantes que viven en y son ciudadanos del mismo estado. En la lógica de los enfoques alternativos revisados puede esperarse no sólo que cada uno de esos participantes tenga una visión propia de lo que constituye tal "interés nacional", sino que sus propios intereses "subnacionales" también tengan una proyección potencial más allá de las fronteras del estado. El objetivo evidente de la política exterior, que señalaba el realismo, lejos de ser una guía clara para el comportamiento internacional del estado, se descubre como un objeto de disputa interna. Política interna y política exterior son dos caras, íntimamente relacionadas, de la misma moneda.

El punto básico a este respecto es que existen, *dentro de los países*, ganadores y perdedores como resultado de las decisiones de política exterior que se adopten. No solamente gana o pierde *México*, gana o pierde *Nicaragua* o *Estados Unidos* en una interacción o una negociación internacionales; ganan o pierden ciertos grupos políticos, sociales, etc., dentro de cada uno de esos países.

Un ejemplo obvio, centrándonos en este caso en la realidad norteamericana, podría ser el de la política migratoria.¹³ ¿Cuál es el interés nacional norteamericano en este tema? Tan no está clara la respuesta a esta pregunta que uno de los informes que más influyeron en el debate que sobre este tema tuvo lugar en ese país durante la última década y media se llama, sencillamente, "Buscando el interés nacional".¹⁴

¹³ He elegido para ilustrar mi argumento un caso ejemplar de lo que la literatura ha empezado a identificar como temas "interdomésticos", esto es, temas en los que decisiones adoptadas en áreas tradicionalmente identificadas como de política interna tienen claramente un impacto más allá de las fronteras del estado en cuestión. Lo he hecho no sólo porque en su carácter extremo permiten ilustrar el punto más nítidamente, sino también porque son los temas que dominan la agenda bilateral de los dos países que tengo en mente al presentar estas ideas: México y Estados Unidos. Habría seguramente más de un autor que cuestionaría el uso de este ejemplo para ilustrar problemas de teoría de relaciones internacionales y política mundial. Sin embargo, el argumento presentado no es válido sólo en esta clase de circunstancias. Podría haberse tomado un ejemplo perteneciente a la esfera más "tradicional" de la política internacional, tal como las reacciones norteamericanas ante la crisis centroamericana, para ilustrar el mismo punto.

¹⁴ Select Commission on Immigration and Refugee Policy, *US Immigration Policy and the National Interest*, Joint Committee Print, Committees on the Judiciary, House of Representatives and US Senate, 97th Congress, Washington, GPO, 1981.

¿Dónde está? ¿Quién tiene el interés nacional? ¿El empleador agrícola de California o el trabajador sindicalizado de Illinois? Identificar claramente el interés nacional no es empresa fácil precisamente porque existen *ganadores y perdedores* y en ese sentido la toma de decisiones en política exterior termina siendo el resultado de la lucha *política*, de la *pugna entre ellos* para precisar cuál es ese interés nacional o, por lo menos, para capturar su definición.

Hasta ahora nos hemos centrado en supuestos y orientaciones analíticas compartidos por los dos paradigmas alternativos que estamos revisando. El resto de esta sección se centrará en la discusión de las aportaciones y las críticas que se suscitaron por separado ante cada uno de ellos.

Las fuentes del poder de negociación intergubernamental

El énfasis del realismo en la capacidad militar como el elemento definitorio en última instancia del poder nacional limita su utilidad para el análisis de instancias de interacción en las que esa clase de temática sólo está presente en el telón, muy de fondo, de la relación. Sin embargo, el poder y la capacidad de negociación cumplen también un papel central en los temas económicos o financieros que pasan al primer plano de la política mundial en los setenta, o en el análisis de relaciones en las que la disparidad militar es tal que esa dimensión deja de ser relevante en la conducción diaria de las relaciones. El enfoque de la "interdependencia compleja" presenta algunas sugerencias para el análisis de este tipo de situaciones.

Sin pretender repetir lo ya hecho en otros trabajos,¹⁵ en este punto es necesario retomar los principales argumentos de ese paradigma. El punto de partida lo constituye la ya recordada existencia de canales de interacción no intergubernamentales entre las distintas sociedades, economías y sistemas políticos que integran el sistema internacional. Estamos lejos de las imágenes realistas clásicas de las bolas y la mesa de billar. A través de las relaciones transnacionales y transgubernamentales se establecen vínculos entre los componentes del sistema que los hacen crecientemente "interdependientes".

¹⁵ Carlos Rico F., "The Future of Mexican-U.S. Relations and the Limits of the Rhetoric of 'Interdependence'", en Carlos Vázquez y Manuel García y Griego (comps.), *Mexican-U.S. Relations. Conflict and Convergence*, Los Ángeles, UCLA, Chicano Studies Research Center Publications, 1983. El trabajo fundamental discutido en este ensayo previo es el de Robert Keohane y Joseph Nye, Jr., *Power and Interdependence*. Boston, Little, Brown and Co., 1977.

Es en el análisis de los diversos niveles analíticos —desde los que es posible aproximarse a tal “interdependencia”— donde se encuentra la clave de la explicación que este paradigma hace de las fuentes de poder en las relaciones y negociaciones interestatales. Así, de un primer nivel en el que lo que se presenta es la *sensibilidad* de una economía, de una sociedad o de un sistema político frente a lo que sucede en otras partes, se pasa a la identificación de grados de *vulnerabilidad* para cada uno de los participantes en la relación. Tal vulnerabilidad se define fundamentalmente a partir de dos factores: a) el costo que para ellos tenga la interrupción del intercambio, y b) las alternativas de que dispongan ante tal interrupción.

Son estos elementos los que permiten evaluar las asimetrías existentes en la instancia de relación de que se trate. Aquel participante de la misma que tenga un grado de vulnerabilidad menor puede usar los canales de interacción en los que ésta se concreta como *fuentes de poder y capacidad negociadora ante su contraparte*. Lejos de conformar una realidad internacional dominada por la armonía y la comunidad de intereses, la “interdependencia compleja y asimétrica” se transforma así en una nueva fuente de poder desigualmente distribuido entre los diversos participantes.

El paso final del argumento está dado por la consideración de las instancias de mediación que existen entre los fenómenos en los que se basa tanto la sensibilidad como la vulnerabilidad (expresados ambos al nivel de lo no intergubernamental), por una parte, y por la otra, la negociación entre las cúpulas políticas y las agencias burocráticas encargadas de la conducción de las relaciones exteriores. El elemento fundamental a este respecto es la capacidad de control sobre los canales transnacionales o transgubernamentales que los actores de la relación intergubernamental puedan ejercer.

El último punto que es necesario rescatar para el desarrollo de mi argumento se refiere al hecho de que los obstáculos a tal control no sólo son “técnicos” (¿tiene o no la capacidad necesaria el Servicio de Inmigración y Naturalización norteamericano, siguiendo con el mismo ejemplo utilizado anteriormente, para implementar las disposiciones de la Ley de Reforma y Control de la Migración aprobada por el Congreso en 1986?), sino fundamentalmente *políticos*, esto es, derivados de la necesidad de imponer a todos los potenciales ganadores y perdedores internos no sólo una definición única del interés nacional, sino una traducción del mismo en políticas concretas. Estamos así, de nueva cuenta, en la esfera de la relación entre política interna y política exterior. Con el fin de ilustrar las posibilidades de análisis que abren los paradigmas alternativos resumidos drásticamente en esta sección, paso ahora a in-

roducir un grado de complejidad, mínimo también, con la presentación del enfoque de la política burocrática.

Críticas al enfoque de la política burocrática útiles para la evaluación de la capacidad de negociación intergubernamental

Dos de las muchas críticas hechas al enfoque de la política burocrática resultan especialmente útiles para los objetivos de este ensayo. La primera, de hecho, nos proporciona un punto de contacto muy directo con las aportaciones de la "interdependencia compleja". El aspecto del paradigma cuestionado en este caso se refiere a las limitaciones del análisis, que la política burocrática desarrolla, de la naturaleza y los orígenes del tipo de conflictos subestatales que examina. El conflicto analizado por este enfoque es de origen fundamentalmente organizacional, es un conflicto que se explica como resultado de las diferentes perspectivas que generan, por una parte, la posición que tienen distintos aparatos de estado, si se quiere, ante un problema de política pública determinado y, por la otra, la misión específica que tiene cada uno de ellos.

A esta imagen organizacional de las raíces del conflicto es necesario agregar al menos dos dimensiones adicionales con objeto de precisar algunos de los obstáculos políticos al control gubernamental de los canales de interacción no intergubernamentales. En primer término, la consideración del conflicto y el juego político nacional más amplio que, por ejemplo, en el caso norteamericano incluiría las relaciones entre ejecutivo y legislativo. En segundo lugar, una explicación de las determinaciones básicas del conflicto que recupere su origen social más amplio. Aún restringiéndonos a las pugnas que se dan entre aparatos estatales, el conflicto que nos interesa no es nada más un resultado de las diversas preferencias de política de distintas agencias que, viendo desde distintas aristas un problema, proponen formas alternativas de enfrentarlo o de darle prioridad dentro de la agenda política gubernamental. El conflicto entre ellas expresa también su papel como interlocutores y transmisores preferenciales de las posiciones de grupos sociales distintos.

La segunda crítica al paradigma de la política burocrática que me interesa recuperar estaría relacionada con el grado de dispersión del poder que suponen sus versiones menos sofisticadas. Jorge Graciarena, en una crítica clásica de hace algo así como quince años,¹⁶ señala

¹⁶ Jorge Graciarena, "Commentary on Mitchell", en Cotler y Fagen, *op. cit.*

que la política burocrática parece imitar la lógica de la economía de mercado en competencia perfecta. Hay una cantidad de actores, ninguno de los cuales influye de manera definitiva sobre los resultados finales; es la agregación de toda esta serie de decisiones la que al final lleva al comportamiento internacional analizado que aparece más como un *resultado* de tal agregación que como una *política* propiamente dicha.

Esta limitación del enfoque burocrático ha sido criticada por muchas vías; yo solamente quiero recordar tres que me son útiles para construir mi argumento. La primera es la idea elemental de que en cualquier sistema decisional hay *distintos tipos de jugadores*. En el caso de países como México y Estados Unidos, por ejemplo, el presidente no es un jugador más, sino un jugador con voto calificado. Y el peso relativo de los distintos actores varía de acuerdo con la distancia que los separa de ese centro político.¹⁷ Es éste el supuesto básico de aquellos enfoques que se basan en la noción del “*fiat presidencial*”¹⁸ según la cual en aquellas cuestiones en las que el presidente pone atención, su voto es distinto de los demás. El presidente tiene la capacidad real de imponer orden entre los diversos participantes en la decisión y ahí sí el “estado” puede, para todo efecto práctico, ser *él*, por lo que reificarlo y personificarlo tiene un sentido analítico en estas condiciones.

El problema está en que incluso por razones de tiempo, y no solamente por razones de debilidad (existen muchas áreas en las que aún un presidente fuerte no hace política), no todas las decisiones relevantes las puede tomar este actor diferenciado. En aquellos temas en los que el presidente norteamericano o mexicano pone particular atención seguramente ejerce un voto calificado. Pero ¿cuántas veces al día puede dar su voto calificado ese actor distinto? Esta duda elemental constituye de hecho la segunda crítica, que servirá como punto de partida para las consideraciones finales de este ensayo.

La tercera crítica que quisiera recordar se refiere al papel del consenso como una especie de delimitador del juego. Los consensos básicos, tanto sociales como de política exterior, definen lo que es o no un planteamiento “responsable” que de alguna manera puede representar una alternativa creíble de política. Esto es válido prácticamente en el caso de cualquier país. Introduzco en el análisis esta tercera crítica

¹⁷ Amos Perlmutter, “El centro político presidencial y la política exterior: una crítica de las orientaciones revisionistas y de política burocrática”, en *Cuadernos Semestrales de Estados Unidos: perspectiva latinoamericana*, núm. 10, 2º semestre, 1981.

¹⁸ Véase por ejemplo, Stephen D. Coher, *The Making of US International Economic Policy*, Nueva York, Praeger, 1977.

para reforzar la conclusión básica que se deriva de mi discusión de la anterior: el juego de la política burocrática no es aleatorio. La competencia entre los participantes no es perfecta sino "oligopólica"; en ella está presente una cantidad limitada de actores que entran a jugar dentro de parámetros ideológicos compartidos y, en ocasiones, muy estrechos. Entre estos participantes existen algunos que sí tienen la capacidad de imponer coherencia en los temas en los que participan. Para ello deben, sin embargo, estar dispuestos a pagar los costos de política interna asociados con la existencia de "perdedores" ante la opción de política de que se trate.

CONSIDERACIONES FINALES

¿Qué implicaciones pueden derivarse de nuestra discusión de los tres modelos teóricos reseñados para el análisis del poder y la capacidad de negociación que las autoridades centrales del país más vulnerable puedan tener en el contexto de una relación asimétrica?

Las del paradigma realista son bastante directas. En tanto la capacidad militar es el centro de su análisis a este respecto, la evaluación debe centrarse en este nivel. Aun cuando el lado más vulnerable de la relación pueda tener una situación relativamente favorable en otra(s) esfera(s) de la misma, esta asimetría fundamental seguiría definiendo su tono global y, con él, las capacidades de poder relativas. Esto es, al menos en parte, el resultado de la capacidad de los "actores unitarios", por definición, para vincular un área temática de la relación con el resto, negociando "en paquete" unos temas contra otros.

Las implicaciones políticas de una lectura realista parecen también claras. Desde esta perspectiva teórica resulta difícil, por ejemplo, identificar cualquier espacio de acción para el país "débil" en situaciones de asimetría militar tan extremas como las que caracterizan la situación de Nicaragua frente a Estados Unidos. No es fácil, de hecho, hacer una lectura realista de la incapacidad norteamericana para imponer sus preferencias en el contexto de la crisis centroamericana, durante prácticamente una década, sin modificar el supuesto de la separación entre política interna y política exterior.

Por lo que respecta a los "paquetes" de vinculación temática, las consideraciones que el realismo sugeriría al gobierno del país más vulnerable estarían relacionadas con el uso potencial de dicha vinculación como "zanahoria" o como "garrote" por su contraparte. En el primer caso la vinculación implicaría concesiones de la parte "fuerte" y sería recomendable. En el segundo, podría pensarse en el "cobro" de una

cuenta dada en otra "ventanilla" de la relación y debería a toda costa evitarse. Dentro de los supuestos básicos del paradigma, sin embargo, esto sería muy difícil de lograr ante el carácter unitario de la contraparte.

Si pasamos ahora a la consideración de las *implicaciones de los enfoques de política burocrática y de la "interdependencia compleja" para la evaluación del poder y la capacidad de negociación intergubernamental*, surgen rápidamente contrastes interesantes. Así, por ejemplo, al modificar el supuesto de una clara jerarquía temática dominada por las cuestiones estratégico-militares, el enfoque de la "interdependencia compleja" subrayaría que un claro predominio en el campo militar no garantiza una superioridad negociadora global. Dado que las asimetrías en las que se resumen las vulnerabilidades mutuas no se limitan a las que se dan en el área estratégico-militar, la parte más débil en ese plano puede gozar de una situación de poder clara en otras esferas.

También desde esta óptica, por lo que se refiere a la capacidad de vinculación entre los temas de una agenda bilateral determinada, dado que ninguno de ellos es más importante que otro, se amplían las posibilidades de concesiones e intercambios de un tema a otro. En estas condiciones el más "fuerte" es en buena medida el que controla un mayor número de instancias relevantes de interacción, el que puede ser visto como dominante en el *marco global* de la relación. Así, en caso de que una de las partes tenga una situación claramente favorable en un área determinada (por ejemplo, el comercio de energéticos)¹⁹ y desfavorable en varias otras, la vinculación puede llevar no a concesiones de la contraparte en esas otras áreas como resultado de su poder en la primera, sino a concesiones *suyas* en ésta como resultado de su debilidad en el resto.

En todos los casos, sin embargo, el elemento central desde esta perspectiva lo constituye la ya mencionada capacidad de control sobre los flujos no intergubernamental. Y, como ya he sugerido anteriormente, entre los obstáculos que la misma puede enfrentar se encuentran aquellos que resultan de la vinculación entre política interna y política exterior que constituye la médula de los análisis "micro" en el

¹⁹ Desde la óptica de los criterios de vulnerabilidad identificados por el paradigma interdependentista, debe procederse con cautela aun en la evaluación de situaciones aparentemente claras como ésta. En este ejemplo serían pertinentes al menos tres preguntas: ¿para quién es más costosa la interrupción del flujo, para el exportador o para el importador específicos de que se trate? Intimamente relacionada, ¿quién de ellos cuenta con mejores alternativas de mercado y aprovisionamiento, respectivamente? Y, adelantando el siguiente punto del argumento, si el marco global es claramente favorable a la parte que no cuenta con este recurso, ¿hasta dónde es el tenerlo un factor de poder para la parte globalmente más débil?

campo de las relaciones internacionales. Paso ahora a explorar algunas implicaciones de tal vinculación.

Prioridad estatal y asimetría compensada

Como resultado de la existencia de ganadores y perdedores internos, el control gubernamental de los canales no intergubernamentales no es fácil en aquellas áreas temáticas en las que puede identificarse una clara relación entre política interna y política exterior. Para lograrlo es muchas veces imprescindible un claro compromiso por parte de los "participantes con voto calificado" del sistema político analizado. Esto, sin embargo, sólo es de esperarse si el área de que se trata tiene una alta prioridad en sus agendas. El "centro político" no va a pagar los costos internos asociados necesariamente con la imposición de una de las varias interpretaciones potenciales del interés nacional en un caso dado si lo que está en juego no es de primera importancia para él.

De este dato elemental surge una de las principales implicaciones del cambio de lentes conceptuales que resulta al cambiar los supuestos realistas en la evaluación del poder y la capacidad de negociación de la parte más vulnerable en el contexto de una relación asimétrica. Muchas veces puede darse de hecho una cierta compensación de las asimetrías estructurales que definen tal vulnerabilidad como resultado de la necesidad (y en algunos casos la capacidad), que el débil tiene, de tener una política coherente ante su contraparte. La explicación de tal capacidad está estrechamente relacionada con el nivel de prioridad que la relación normalmente tiene para cada una de sus partes. La misma es siempre más importante para el débil que para el fuerte y, como resultado, va a tener mayor prioridad para los actores políticos centrales del "estado débil" coordinar la acción de todos los participantes en la política.

Diversos observadores han notado esta relativa mayor coherencia en el comportamiento del "débil". En el caso de los estudios de relaciones mexicano-norteamericanas, por ejemplo, se ha identificado por diversos autores esa capacidad relativa de comportamiento unitario mayor del lado de los participantes mexicanos. Sin embargo, no es usual encontrar en ellos una explicación satisfactoria de la misma. Así, de nueva cuenta en el caso mexicano, tal capacidad generalmente se ha atribuido al carácter más autoritario y centralizado de su sistema político. Son indudables tanto este carácter como el hecho de que limita algunas instancias de vinculación entre política interna y política exterior.

Por lo que respecta al grado de apertura del sistema político mexicano, las tendencias autoritarias se expresan muchas veces en la recurrente tentación de actores políticos que sugieren, por ejemplo, que quienes se atreven fuera del país a criticar algo del *gobierno* están cuestionando y afectando negativamente el "interés nacional". Por tanto es necesario que todo aquel que salga fuera del país siga la misma "línea del partido". Si lo conocieran, estos actores podrían encontrar una aparente justificación a sus propuestas en el enfoque del realismo, para el cual, en la práctica, estado-nación-gobierno parecen ser todos la misma cosa. Sin embargo, es previsible que los supuestos realistas fuesen cuestionados. Después de todo también del lado mexicano de la relación crece el número de quienes aceptan que la política interna y la política exterior tienen, y deben tener, alguna vinculación.

Por lo que respecta a la influencia que este carácter más cerrado del sistema político tiene en la vinculación entre política interna y política exterior, resulta también claro que un sistema político más abierto permite la expresión del conflicto en un número mayor de espacios. La expresión de tal conflicto en el plano de las relaciones ejecutivo-legislativo tiene un mayor impacto en situaciones en las que el segundo desempeña un papel real en el proceso de formulación, implementación o control de políticas. Hay, sin embargo, un punto importante para limitar la relevancia de esta clase de consideraciones para el argumento desarrollado en este ensayo: la política burocrática (el ejemplo específico elegido para ilustrar la utilidad potencial de los enfoques "micro") muy poco tiene que ver con la democracia. De hecho, parece más relevante para estudiar un país en el que las decisiones y el conflicto político relevante se dan *dentro del estado*, que aquellos otros en donde el papel de la sociedad civil es más importante.

La mayor o menor coherencia en el comportamiento del débil no es, por tanto, sólo una cuestión de mayor o menor grado de democracia, sino que es también el resultado de que el tema de que se trata sea más importante para el país y sus principales autoridades políticas, sus "participantes con voto calificado". Si seguimos con el mismo ejemplo tanto temático como de relación bilateral específica empleado repetidamente en estas páginas y, en lugar de confrontar la política mexicana hacia Estados Unidos y la política norteamericana hacia México, comparamos la *política mexicana* hacia los trabajadores migratorios mexicanos en Estados Unidos con la *política mexicana* hacia los trabajadores migratorios centroamericanos, esto resulta bien claro. La política de México, antes de 1979, esto es, antes de la crisis centroamericana que elevó dramáticamente la prioridad dada por las autoridades del país a su frontera sur, era tan incoherente en esa área como podía ser la polí-

tica norteamericana hacia los trabajadores indocumentados mexicanos. Estaban tan en desacuerdo las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores, si es que a esta última alguna vez le preocupaba esta cuestión particular, como pueden estarlo las diversas instancias burocráticas norteamericanas en nuestra temática.

Las implicaciones políticas del cambio de lentes conceptuales que sugiere la introducción de consideraciones como éstas son considerables. Las mismas nos pueden ayudar a entender que tenemos una amplia capacidad negociadora a pesar de todas las asimetrías, a pesar de ser el “débil” estructuralmente, como resultado de la ventaja compensatoria de nuestra propia situación frente al otro.

Esta situación introduce una necesidad de coherencia y facilita el hecho de que el presidente mexicano, por decirlo de alguna manera, seguramente piensa más veces en Estados Unidos que el presidente norteamericano en México. El más importante actor de voto ponderado distinto en nuestro sistema político se ocupa de ese tema mucho más que su contraparte. Si se cuenta con un grado adecuado de estructuración estatal, que permita *técnicamente* la imposición de coherencia a los distintos aparatos, pueden encontrarse importantes fuentes de fuerza en la debilidad.

Las dificultades de la vinculación temática y la negociación en paquete

El tipo de argumento presentado hasta ahora resulta aún más claro cuando se pasa de los obstáculos políticos para el control gubernamental de los canales en los que se concretan las vulnerabilidades relativas de las partes en un área de interacción determinada, a la discusión de su capacidad de negociar vinculando unas áreas con otras. Cuando se examina la idea del “paquete” a la luz de estas consideraciones, el foco de atención tiende a moverse de la evaluación de la conveniencia al análisis de la capacidad de implementación que puedan tener partes las involucradas.

De nueva cuenta, este problema está íntimamente relacionado con los obstáculos *técnicos y políticos* a la capacidad de control recién recordada. Sólo que en este caso tales dificultades se multiplican al abrirse la posibilidad de concesiones mutuas entre los diversos ganadores y perdedores internos ya no solamente en un área de política determinada, sino entre varias de ellas. Esto no quiere decir que no pueda darse la vinculación entre temas de una relación bilateral, pero sí que el nivel de prioridad que las autoridades centrales deben otorgar al logro de la misma —si desean alcanzar un grado adecuado de coherencia por par-

te de todos los participantes internos en tales condiciones— se incrementa exponencialmente.

No es fácil por tanto concretar en la práctica algo que desde el paradigma realista aparece no sólo como obvio sino prácticamente como inevitable. Es en esta clase de situaciones donde resultan más claras las consecuencias que puede tener, no sólo para la calidad de nuestro análisis sino para las recomendaciones de política que emanen de él, la identidad de nuestro cancerbero teórico. Constituye un axioma de la sociología política que lo que creemos es real en sus consecuencias políticas. Si creemos, por ejemplo, que efectivamente nos están “cobrando” nuestra política hacia Centroamérica en otros temas y definimos esta percepción como realidad, la misma será real en sus consecuencias políticas, aunque la supuesta vinculación solamente sea el resultado de los lentes conceptuales que estemos utilizando.

El tipo de análisis que he venido desarrollando sugiere una última implicación dirigida en este caso a los modelos teóricos que deben ensayarse en el campo de los estudios internacionales: si es cierto que política interna y política externa están vinculadas, entonces no es posible limitarse en este sentido a paradigmas que normalmente identificamos como parte de la teoría de relaciones internacionales. Es también imprescindible aguzar nuestra comprensión de los fenómenos políticos internos. Por todo ello, teoría de relaciones internacionales y ciencia política terminan llegando a donde estaban al principio: el mismo lugar.