

EL VÍNCULO ENTRE LOS ÁMBITOS INTERNO E INTERNACIONAL. DE LA POLÍTICA DE ESLABONES A LA DIPLOMACIA DE DOBLE FILO

GUILLERMO OSORNO

LA AUSENCIA DE UNA TEORÍA SOBRE EL ENTRECruzAMIENTO

A FINALES DE LOS SESENTA, JAMES ROSENAU se quejaba de que el vínculo nacional-internacional nunca había sido objeto de una “investigación sistemática, sostenida y comparada”. Y daba cinco razones principales para explicar la carencia de una teoría acerca de tal interrelación. En primer lugar, señalaba que había una falta endémica de comunicación entre los especialistas de las relaciones internacionales y los que estudian la política comparada o la política nacional. En segundo lugar, sugería que cada campo de estudio tenía sus propios problemas cuya investigación podía llevar una vida entera, y que los asuntos eran tantos y tan complejos que no había tiempo para pensar en su superposición. En tercer lugar, indicaba que otorgar relevancia conceptual a variables de otros campos de estudio podría restarle elegancia a los modelos existentes, además de requerir una revisión exhaustiva de los conceptos centrales propios de cada ámbito de investigación. En cuarto lugar, anotaba que la materia de estudio se hacía mucho más fácil si el investigador de las relaciones internacionales desdeñaba las variables nacionales, o si el especialista en política comparada o política nacional hacía otro tanto con las internacionales. En quinto y último lugar, Rosenau apuntaba que aun si el traslape de los ámbitos nacionales

e internacionales era inevitable, todavía era preciso salvar enormes obstáculos para aprender el lenguaje del vecino.¹

Rosenau fue de los primeros en sugerir algunas rutas de investigación para buscar las correlaciones entre los planos interno e internacional de una manera sistemática. Sin embargo, su "política de eslabones" proponía una elaborada taxonomía de actores, procesos, instituciones y escenarios internacionales. La combinación de estas variables daba como resultado una matriz de 144 áreas en las cuales las vinculaciones nacionales-internacionales podían efectuarse. El principal problema de la formulación fue que Rosenau no pudo articular una definición precisa acerca de lo que significaba "encadenamiento".

Veinte años más tarde, Rosenau reconocía que la disciplina de las relaciones internacionales había experimentado una evolución teórica por el desarrollo de modelos como el de la interdependencia compleja, el análisis del sistema mundial, la dinámica de ciclos largos, las teorías de dependencia y de regímenes internacionales. Sin embargo, observaba que este avance se había logrado a costa de una gran fragmentación.

Aún siguen existiendo muchas lagunas. El trabajo, desde que el cambio global se aceleró en los sesenta, ha desembocado en islas teóricas; se han identificado pocos puentes que las comunicaran entre sí y casi no se ha construido ninguno. Tal vez lo más notable de todo esto sea la persistente escasez de una teoría que atienda la interacción de la política interna e internacional. Muchos investigadores aceptan que esa interacción es considerable pero, por varias razones, los estudiantes de política comparada siguen manteniendo las variables internacionales como una constante, y los especialistas en relaciones internacionales continúan haciendo lo mismo con las variables internas.²

El apunte de Rosenau sobre la necesidad de un estudio sistemático del eslabonamiento entre lo interno e internacional ha sido compartido por otros investigadores de la disciplina. Marcel Merle, autor de uno de los libros más importantes en lengua francesa para el estudio

¹ James N. Rosenau, "Political Science in a Shrinking World" en James Rosenau, *Linkage Politics. Essays on the Convergence of National and International Systems*, Nueva York, The Free Press, 1969, pp. 1-10.

² James N. Rosenau, "Global Changes and Theoretical Challenges. Toward a Post-international Politics for the 1990s" en Ernst-Otto Czempiel y James N. Rosenau, *Global Changes and Theoretical Challenges. Approaches to World Politics for the 1990s*, Lexington, Lexington Books, 1989, p. 5.

de la política mundial, hacía notar también esta falta de comunicación en la academia, que ignora los efectos de lo internacional en lo nacional y viceversa:

[...]ya ha llegado el momento de tender un puente entre especialistas que se ignoran, cuando no se desprecian. La palabra “pluridisciplinaredad” sólo ha servido para enmascarar falsas querellas y para mantener diálogos sordos. Pese a todo, la usura de las palabras no puede ocultar la urgencia de las reformas que hay que aprender, más allá de las fronteras pedagógicas que frecuentemente son tan artificiales como las que separan a los estados, pero bastante menos permeables. La recomendación no es válida únicamente para los especialistas, sean historiadores, juristas, economistas, demógrafos, etc.; también se dirige a los politólogos, demasiado confinados en el estudio de los “asuntos del interior” o en los “asuntos del exterior”. El “parroquialismo con el que habitualmente se contenta la investigación, es una solución fácil que disculpa el enfrentarse a los problemas del poder y de la sociedad. Todo análisis que alza barreras en lugar de tender puentes corre el riesgo de caer muy rápidamente en la obsolescencia.³

En una reseña sobre los principales logros y perspectivas de las relaciones internacionales, un académico británico se quejaba, más o menos en la misma época en que lo hacía Rosenau, de una de las grandes anomalías de la disciplina: el hecho de que los investigadores hayan ignorado persistentemente la vinculación entre lo que pasa dentro de las unidades estatales y lo que sucede fuera de ellas.

La verdadera tensión que esto refleja es que la teoría de las relaciones internacionales se muestra muy poderosa cuando todos los estados son tratados como si estuvieran hechos de la misma pasta. La experiencia nos muestra, por supuesto, que las dos áreas de la actividad política están completamente entretrejidas; pero dar cuenta analíticamente de este hecho parece obstaculizar la evolución teórica.⁴

Esta preocupación por ligar los ámbitos nacional e internacional ha sido también objeto de atención de especialistas en política compa-

³ Marcel Merle, *Sociología de las relaciones internacionales*, Roberto Mesa (trad.), 2a. ed. ampliada y revisada, Madrid, Alianza Editorial, 1991, pp. 18-19.

⁴ Steve Smith, “International Relations” en Adrian Leftwich (ed.), *New Developments in Political Science. An International Review of Achievements and Prospects*, Aldershot, Edward Elgar, 1990 p. 153.

rada.⁵ En una amplia reseña acerca de las aportaciones de la disciplina en el estudio de las influencias recíprocas entre los ámbitos nacionales e internacionales, Peter Gourevitch señala que, si bien este programa de investigación ha florecido en los departamentos de relaciones internacionales, la perspectiva de la política comparada no puede ser negada. Gourevitch anotaba, asimismo, que la variable internacional podía ser un factor importante en la explicación de muchos aspectos de la vida interna de las unidades políticas.

Un especialista en política comparada frecuentemente busca explicar la naturaleza de la estructura nacional ¿Por qué es como es? ¿Cómo llegó a ser como es? ¿Por qué una estructura difiere de la otra? ¿Cómo esto afecta diversos aspectos de la vida, como la salud, la vivienda, la distribución del ingreso, el crecimiento económico, etcétera? Para responder a tales preguntas, el sistema internacional puede, en sí mismo, convertirse en una variable explicativa[...] Los sistemas internacionales también pueden llegar a ser causas y consecuencias.⁶

La historia diplomática ha seguido un camino similar al de las relaciones internacionales y la política comparada en su crítica a los modelos que tienden a privilegiar la independencia de los planos nacional e internacional.⁷ Los nuevos historiadores han hecho una revisión muy severa de las viejas formas de abordar las investigaciones históricas (que habían pervertido el modelo establecido por Ranke sobre la importancia de la "alta política" y sus actores, y convertido la disciplina en un relato de lo que "un diplomático le dijo a otro"). Las nuevas formas de historia diplomática atienden a las influencias sociales, económicas e ideológicas y, específicamente, a la interacción de los factores internos e internacionales.⁸

⁵ Véase Peter Gourevitch, "The Second Image Reversed. The International Sources of Domestic Politics", *International Organization*, vol. 32, núm. 4, otoño de 1978, pp. 881-912, y Gabriel A. Almond, "The International-National Connection" en Gabriel A. Almond, *A Discipline Divided. Schools and Sects in Political Science*, Newbury Park, Ca., Sage Publications, 1990, pp. 263-289.

⁶ Gourevitch, *op. cit.*, p. 881.

⁷ Fareed Zakaria, "Realism and Domestic Politics", *International Security*, vol. 17, núm. 1, verano de 1992, pp. 177-181.

⁸ Véase Charles S. Maier, "Marking Time: The Historiography of International Relations" en Michael Kammen (ed.), *The Past before Us. Contemporary Historical Writing in the United States*, Nueva York, Cornell University, 1980, pp. 355-387; Arno J. Mayer, "Internal Causes and Purposes of War in Europe, 1870-1956: A Research Assignment", *The*

LOS NIVELES DE ANÁLISIS SEGÚN KENNETH WALTZ
Y "LA SEGUNDA IMAGEN REVERTIDA"

La carencia de una teoría general del entrecruzamiento se explica, en buena medida, por la existencia de una fuerte tradición en la academia estadounidense que mantiene separados los universos a los que un analista puede recurrir para buscar explicaciones del comportamiento de los Estados.

A principios de los sesenta, época que la mitología de la academia estadounidense señala como la alborada de la disciplina de las relaciones internacionales, J. David Singer planteaba el problema de la siguiente forma:

En cualquier área de investigación académica siempre hay muchas maneras mediante las cuales el fenómeno que se estudia puede ser arreglado con el propósito de un análisis sistemático. Ya sea en las ciencias naturales o en las ciencias sociales, el observador debe escoger entre enfocar su investigación en las partes o en el todo, en los componentes o en el sistema. Debe, por ejemplo, elegir entre las flores o el jardín, las rocas o la cantera, los árboles o el bosque, las casas o el vecindario, los automóviles o el embotellamiento, los delincuentes o la pandilla, los legisladores o el Poder Legislativo. La selección del nivel micro o el macro es ostensiblemente asunto de conveniencia metodológica o conceptual. Pero la elección frecuentemente se vuelve bastante difícil, y bien puede convertirse en uno de los asuntos centrales de la disciplina en cuestión[...] El académico responsable debe estar preparado para evaluar la utilidad relativa (conceptual o metodológica) de las alternativas abiertas frente a él, y saber apreciar las innumerables implicaciones del nivel de análisis finalmente seleccionado. Esto también es así para las relaciones internacionales.⁹

Esta cita está tomada de una reseña al libro de Kenneth Waltz, *Man, The State and War*, quien dos años antes había formulado el problema de los niveles de análisis en el estudio de las relaciones internacionales.

Waltz señaló que la mejor manera de estudiar los problemas de la teoría política internacional era plantear una pregunta central e identificar las respuestas pertinentes. Waltz señalaba que, para el estudio

Journal of Modern History, vol. 41, núm. 3, septiembre de 1969, y Gordon Craig, "Political History", *Daedalus*, vol. 100, núm. 2, primavera de 1971.

⁹J. David Singer, "The Level-of-Analysis Problem in International Relations", *World Politics*, vol. 14, núm. 1, edición especial, octubre de 1991, pp. 77 - 92.

de las relaciones internacionales, esta pregunta crucial versaba necesariamente sobre las principales causas de la guerra, pero que las respuestas podían llegar a ser muy confusas, tanto por su variedad como por su índole contradictoria. Para dar un orden a este posible cúmulo de respuestas era necesario clasificarlas en tres categorías distintas: aquellas que buscan las causas de la guerra en las características psicológicas de los hombres de Estado, aquellas que lo hacen dentro de la estructura de los Estados, y aquellas que lo hacen dentro del sistema internacional. Waltz se refiere a cada una de estas explicaciones acerca de las causas de la guerra como la Primera, Segunda y Tercera Imagen, respectivamente.¹⁰ El nivel de análisis le dice al investigador adónde ir a buscar las causas del comportamiento de los Estados.

TERCERA Y SEGUNDA IMÁGENES

El tercer nivel de análisis, esto es, el del sistema internacional, ha sido una de las corrientes predominantes en el estudio del fenómeno internacional, desde Tucídides hasta los enfoques realistas y neorrealistas del siglo xx.

Para este modelo, el sistema internacional es el punto de partida y de llegada para explicar los distintos aspectos de las relaciones internacionales. Los actores más importantes, y casi únicos, en las relaciones internacionales son los Estados, los cuales actúan bajo la lógica del interés nacional, siempre definido como una búsqueda de la sobrevivencia, la seguridad, el poder o la adquisición de capacidades de influencia.

Los realistas conciben el Estado como un actor unitario, y es unitario en tanto que su comportamiento es siempre una respuesta al sistema internacional, más que a su dinámica interna. Según Hans Morgenthau,¹¹ las determinantes principales del comportamiento internacional de los Estados, es decir, el interés nacional definido en términos de poder, la seguridad y la sobrevivencia en un mundo anárquico, permiten que el analista pueda mirar por encima del hombro del estadista y evitar caer en los elementos "contingentes de la personalidad, el prejuicio o la preferencia subjetiva".¹² Y, valdría la pena agregar, no sólo

¹⁰ Kenneth Waltz, *Man, The State and War. A Theoretical Analysis*, Nueva York, Columbia University, 1959, pp. 1-15.

¹¹ Hans Morgenthau, *Politics among Nations. The Struggle for Power and Peace*, 7a. ed., Nueva York, Alfred Knopf, 1985, p. 5.

¹² *Ibid.*, p. 7.

más allá de la personalidad de los líderes, sino también de la dinámica política interna. El realismo explica la conducta de los Estados desde una perspectiva puramente estratégica y concibe sus relaciones como un ámbito aparte de la política interna, cuyo valor explicativo es, en todo caso, el de dar cuenta de las desviaciones del comportamiento racional que, según Morgenthau, minimiza los riesgos y aumenta los beneficios.

La Segunda Imagen, en cambio, localiza las determinantes de la política exterior y las relaciones internacionales dentro del Estado mismo. Por el tipo de fenómenos que analiza, las investigaciones dentro de esta Segunda Imagen tienden a hacer mucho más explícitas las relaciones entre los ámbitos nacional e internacional aunque, como señala Rosenau, no han desembocado en una teoría general del entrecruzamiento.

De acuerdo con las hipótesis que animan este tipo de investigaciones, lo importante no es tratar de deducir las leyes generales del comportamiento de los Estados, sino comprender, justamente, por qué éstos responden de manera distinta a los retos del sistema internacional. Este segundo nivel se centra principalmente en el estudio de la política exterior.

Una de las características fundamentales de estos estudios es que muchos de los conceptos dominantes del realismo político acaban resultando irrelevantes para hacer un análisis detallado de cómo y por qué se toman las decisiones en materia internacional. Para estos modelos es inútil concebir el Estado como un actor racional unificado.¹³ En palabras de Rosenau:

Desde los cálculos de los funcionarios hasta las presiones de la opinión pública, desde las normas culturales hasta los límites geográficos, desde los conflictos entre distintas agencias burocráticas hasta las presiones de los aliados recalcitrantes, desde la cuidadosa movilización de recursos hasta el uso selectivo de la fuerza, desde el comportamiento de pequeños grupos hasta la dinámica de grandes actores colectivos, los estudiantes de la política exterior buscan acomodar las piezas de un rompecabezas siempre desafiante. La gama entera de experiencias humanas cae dentro de su campo de estudio. Ningún aspecto puede ser descuidado o mantenido como una constante[...] aquellos que estudian la política exterior deben, por fuerza, atender la política en todos los niveles.¹⁴

¹³ Ole R. Holsti, "Modelos de relaciones internacionales y política exterior", *Foro Internacional*, vol. 29, núm. 4, abril-junio de 1989, p. 542.

¹⁴ James N. Rosenau, "Introduction: New Directions and Recurrent Questions in the Comparative Study of Foreign Policy" en Charles F. Hermann, Charles W. Kegley y James N. Rosenau, *New Directions in the Study of Foreign Policy*, Londres, Harper Collins, 1987, p. 1.

Según Andrew Moravcsic, los actuales esquemas acerca de la influencia nacional en la política exterior se pueden dividir en tres subcategorías, de acuerdo con el factor de la política interna que los analistas privilegian:¹⁵ a) Las teorías que subrayan las presiones de los actores sociales internos a través del Poder Legislativo, los grupos de interés, la opinión pública y las elecciones;¹⁶ b) las teorías que localizan las fuentes de la política exterior dentro de las unidades administrativas del Poder Ejecutivo.¹⁷ Otros modelos complementarios a los que estudian a las organizaciones burocráticas se centran en la dinámica de grupos en los niveles más altos de la pirámide de toma de decisiones,¹⁸ y otros más se especializan en la psicología del individuo, lo que

¹⁵ Andrew Moravcsic, "Integrating International and Domestic Theories of International Bargaining" en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam (eds.), *Double Edged Diplomacy. International Bargaining and Domestic Politics*, Los Ángeles, University of California, 1993, pp. 5-6.

¹⁶ Los trabajos seminales en el estudio del papel del Congreso, los partidos políticos y los grupos de interés, así como de la opinión pública y la cultura política en la política exterior, son, respectivamente: Robert Dahl, *Congress and Foreign Policy*, Nueva York, Hartcourt, Brace, 1950; Ernst B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Stanford University, 1958; Gabriel Almond, *The American Peopole and Foreign Policy*, Nueva York, Frederick A. Prager, 1960. Para una revisión de la literatura reciente véase Charles F. Herman, Charles W. Kegley y James N. Rosenau (eds.), *op. cit.*, y G. John Ikenbery, David A. Lake y Michael Mastandino, "Introduction: Approaches to Explain American Foreign Economic Policy", *International Organization*, vol. 42, núm. 1, invierno de 1988, pp. 1-14.

¹⁷ Los análisis que atienden al proceso de toma de decisiones dentro de las unidades burocráticas del Estado han sido particularmente abundantes. Su premisa fundamental es que cada agencia burocrática toma las decisiones no sólo de acuerdo con normas legales y formales, sino también a partir de graves patologías de información. Cada instancia gubernamental tiene percepciones, valores e intereses a veces conflictivos. La toma de decisiones en política exterior es, de acuerdo con estos modelos, "un asunto netamente político, sujeto a la negociación de recursos, de posiciones, de comisiones, y a compromisos". Véase Ole R. Holsti, "Modelos de relaciones internacionales y política exterior", *op. cit.* Véase también Henry A. Kissinger, "Domestic Structure and Foreign Policy", *Daedalus*, núm. 95, primavera de 1966, pp. 503-529; Graham T. Allison, *La esencia de la decisión. Análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Juan Carlos Golier (trad.), Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988; Graham T. Allison y Morton Halperin, "Bureaucratic Politics: A Paradigm and Some Policy Implications", *World Politics*, núm. 24, suplemento de 1972, pp. 40-79; Morton Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, Washington, Brookings Institution, 1974.

¹⁸ Véase, por ejemplo, Irving L. Janis, *Victims of Groupthink: A Psychological Study of Foreign Policy Decisions and Fiascoes*, Boston, Houghton, 1972; Charles F. Herman, Charles W. Kegley y James N. Rosenau, *op. cit.*

sería, según Waltz, el estudio de la Primera Imagen.¹⁹ c) Los estudios sobre el carácter liberal o autoritario de las organizaciones políticas y su influencia en la política externa.²⁰

LA SEGUNDA IMAGEN REVERTIDA

Un colofón de este segundo nivel de análisis propuesto por Waltz es lo que Peter Gourevitch llama "la Segunda Imagen revertida".²¹ Entre los especialistas en política comparada se ha manifestado una preocupación por escapar de las explicaciones que se atienen puramente a los factores nacionales y se ha comenzado a reflexionar sobre las influencias del exterior en la política y la economía interna de las naciones. Estos estudios parten de la noción de que el sistema internacional afecta de manera decisiva el arreglo interno de las unidades estatales. Leopold Von Ranke utilizaba la frase *Primat der Aussenpolitik* (primacía de la política internacional) en este sentido.²²

Según Almond, los estudios de la influencia del medio ambiente internacional en la política interna no pudieron "tener mejores padrinos que John Robert Seeley, un historiador de Cambridge de finales del siglo XIX, y Otto Hintze, el historiador constitucionalista alemán de la época guillermina y del periodo de Weimar".²³ Seeley y Hintze elaboraron sendos argumentos para remediar el olvido de los factores in-

¹⁹ Robert Jervis, *Perception and Misperception in International Politics*, Princeton, Princeton University, 1976; John Steinbruner, *The Cybernetic Theory of Decision: New Dimensions of Political Analysis*, Princeton, Princeton University, 1974; Robert Axelrod (comp.), *The Structure of Decision: The Cognitive Maps of Political Elites*, Princeton, Princeton University, 1976. En esta exposición hemos evitado conscientemente abundar en las explicaciones de carácter puramente psicológico, que corresponden a la Primera Imagen, debido a que no añaden nada a la exposición general del problema del entrecruzamiento.

²⁰ Una manera de abordar este problema es mediante el estudio de la influencia de los principios y las instituciones liberales en la conducción de la política exterior. Véase Michael W. Doyle, "Kant, Liberal Legacies and Foreign Affairs", *Philosophy and Public Affairs*, vol. 12, núms. 3 y 4, verano-otoño de 1983, pp. 205-235 y 323-352. Autores como Peter Katzenstein han hecho una contribución sustancial al estudio de las instituciones en las democracias liberales y su papel en la formulación de la política económica exterior. Véase Peter Katzenstein en *Between Power and Plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*, Madison, The University of Wisconsin, 1978.

²¹ Peter Gourevitch, *op. cit.*

²² Fareed Zakaria, *op. cit.*, p. 179.

²³ Gabriel Almond, *op. cit.*, p. 265.

ternacionales en el estudio del desarrollo nacional. Según Almond, Hintze, en particular, "atacó la disciplina entera y el *corpus* de la teoría política desde Aristóteles hasta Maquiavelo, de Montesquieu a Marx, por su fijación en las causas internas" en la explicación de los fenómenos políticos.²⁴ Aún más, Almond piensa que Otto Hintze anticipó los descubrimientos de la literatura más reciente y fue uno de los primeros que formuló la relación entre lo internacional y lo nacional en la forma de una teoría.²⁵

Además del estudio sobre la política internacional en el ámbito nacional, se puede identificar otra corriente de estudios dentro de esta "Segunda Imagen revertida", que atiende la influencia de la distribución en la actividad económica y la riqueza en las características internas de los Estados. En esta cepa se encuentran la teoría de la dependencia²⁶ y

²⁴ *Ibid.*, p. 268.

²⁵ Véase Felix Gilbert (ed.), *The Historical Essays of Otto Hintze*, Nueva York, Oxford University Press, 1975. En el periodo de la posguerra se han escrito aportaciones sustanciales al estudio comparado de las influencias externas sobre la política nacional. Charles Tilly y Perry Anderson han seguido estudiando la influencia de la guerra en la formación de los Estados modernos. Véase, Charles Tilly (ed.), *The Formation of National States in Western Europe*, Princeton, Princeton University, 1975, y Perry Anderson, *El Estado absolutista*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1980. Ambos autores dan una gran importancia al peso del conflicto internacional en la formación de los Estados europeos. Otra forma en que se han estudiado los efectos del sistema internacional sobre las unidades estatales es por medio de la influencia que tienen el medio ambiente externo en las revoluciones sociales. Véase, Theda Skocpol, *Los Estados y las revoluciones sociales. Un análisis comparativo de Francia, Rusia y China*, Juan José Utrilla (trad.), México, Fondo de Cultura Económica, 1984. El estudio del llamado desarrollo político en relación con sus condicionantes internacionales ha sido otra forma de pensar la interacción entre lo nacional y lo internacional. Almond, con otros tres académicos estadounidenses, llevaron a cabo, a principios de los setenta, un trabajo sobre la estabilidad y el cambio por medio de ocho episodios históricos, incluyendo la fase cardenista de la revolución mexicana; Gabriel Almond, Scott Flanagan y Robert Mundt, *Crisis, Choice and Change*, Boston, Little Brown, 1973. Otra forma de abordar el problema de la influencia política del exterior en el arreglo interno es el de las llamadas relaciones cardinales. Se trata de un programa que estudia la articulación entre las polaridades norte-sur y este-oeste del sistema internacional y las dinámicas endógenas de los sistemas políticos del tercer mundo. Véase el número especial de la *Revue Française de Science Politique*, y en especial Zari Laïdi, "Contraintes et ressources de l'espace cardinal", *Revue Française de Science Politique*, vol. 36, núm. 6, diciembre de 1986, pp. 735 - 751. Para una aplicación del modelo al caso mexicano, véase Soledad Loaeza, "Le Mexique dans les relations cardinales. L'exemple des manuels officiels" en *op. cit.*, pp. 828-845.

²⁶ Véase, por ejemplo, André Gunder Frank, *Capitalismo y subdesarrollo en América Latina*, México, Siglo XXI Editores, 1970; Fernando Henrique Cardoso y Enzo Falleto, *Depen-*

el análisis del sistema global,²⁷ así como los estudios sobre la industrialización tardía y sus efectos en la política interna.²⁸

Tenemos, distintos niveles de análisis que atienden a las tres imágenes propuestas por Waltz. Aunque, en su formulación original, Waltz pensaba que debía existir un tipo de interrelación entre los niveles de análisis para dar explicaciones completas acerca el fenómeno de la guerra, la evolución de la teoría de las relaciones internacionales acabó por separarlos. Esto es sobre todo cierto para los académicos de la escuela

dencia y desarrollo en América Latina, México, Siglo XXI Editores, 1974, y Celso Furtado, *Teoría y política del desarrollo económico*, 4a. ed., México, Siglo XXI Editores, 1972. Este grupo de autores derivaron de algunos postulados clásicos del marxismo la idea de que la estructura económica internacional constreñía y de hecho determinaba las opciones a la mano de los países en desarrollo. Debido a que el capital, la tecnología y la fuerza militar están en manos de los países industrializados, éstos tienen el poder para definir los términos de intercambio de capital, bienes y servicios. Según la teoría de la dependencia, a causa de esta estructura de poder, los países en la periferia están condenados en su subdesarrollo. Las consecuencias internas de esta estructura son la perpetuación del colonialismo por medio de formas más complejas, y la existencia de élites políticas (peones de los intereses internacionales) y económicas (orientadas hacia la exportación de las materias primas y la importación de bienes manufacturados). Políticamente, los países en desarrollo están condenados a algún tipo de autoritarismo militar o civil. Gabriel Almond, en "The International-National Connection", ha señalado que los dependencistas supieron subrayar la importancia de la situación internacional en la explicación de la política nacional y el desarrollo político. Añade que, aunque sus proposiciones no han podido ser desarrolladas con seriedad, la teoría de la dependencia hizo una importante contribución heurística al introducir en los estudios sobre el desarrollo la variable internacional.

²⁷ Immanuel Wallerstein, *The Modern World System*, 3 vols., Nueva York, The Academic Press, 1979. Wallerstein señala que la evolución del capitalismo desde el siglo XV ha ocasionado la formación de un núcleo central de poderes económico y político, una semiperiferia y una periferia. Cada Estado ha desarrollado un sistema político de acuerdo con su lugar en esta distribución del poder y el dinero. Los países centrales construyeron Estados fuertes; los países semiperiféricos, Estados débiles, y los países periféricos han sido híbridos internacionales. Wallerstein mira su formulación como una ruptura con las teorías que tienen en el Estado su punto de partida y de llegada. Señala que el crecimiento de la agricultura y las manufacturas no se puede entender sólo en términos estrictamente nacionales, sino como consecuencia de la interacción de muchos actores transnacionales. El modelo se propone entender las propiedades del sistema capitalista en su conjunto, y éste es algo más que la suma de sus unidades estatales. El sistema capitalista provoca inevitablemente una diferenciación entre las distintas unidades políticas, que tiende a acentuarse con el paso del tiempo. Los Estados son, dentro de esta lógica, una especie de precipitados donde se expresa la manera de funcionar del capitalismo mundial.

²⁸ El padre de estos estudios es Alexander Gershenkron, "Economic Backwardness in Historical Perspective (1952)" en *Economic Backwardness in Historical Perspective*, Cam-

realista, quienes han señalado que uno no puede sumar los argumentos sistémicos y nacionales esperando obtener generalizaciones pertinentes para el desarrollo de la teoría: el investigador debe optar por uno de estos niveles. Los realistas reconocen que los factores nacionales son importantes, pero tienden a ser empíricamente intratables y sólo deben ser utilizados para explicar algunas anomalías en el comportamiento de los Estados.²⁹

EL ASEDIO AL REALISMO

Pero el realismo está hoy asediado desde distintos frentes. A partir de los años setenta se ha desarrollado un importante debate en la teoría de las relaciones internacionales entre las concepciones centradas en el Estado, como el realismo y el globalismo, enfocado en múltiples actores que mantienen relaciones interdependientes.

Esto es lo que se ha llamado el Tercer Debate en las relaciones internacionales. Lo que está en juego aquí es si el sistema internacional es todavía el campo de actuación privilegiado de la nación-Estado o si el proceso de integración económica, social e incluso política está transformando el mundo en una aldea global.³⁰

bridge, Cambridge University, 1963, pp. 5-30. Para una reelaboración de las teorías de Gershenkron, véase James Kurth, "Industrial Change and Political Change" en David Collier (ed.), *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton, Princeton University, 1979, pp. 319-362. Gershenkron elaboró una amplia argumentación para explicar cómo aquellos países que se industrializaron tempranamente encontraron un ambiente internacional libre de competencia, y cómo los requisitos políticos internos para su expansión fueron mucho menores que para aquellos países de industrialización más tardía. Estos últimos tuvieron que pagar costos mayores, necesitaron una movilización masiva mejor organizada e instituciones más centralizadas para competir internacionalmente. Estas teorías fueron más tarde retomadas y revisadas por Albert O. Hirschman y Guillermo O'Donnell, quienes las pusieron a prueba para explicar la relación entre el subdesarrollo latinoamericano y el autoritarismo. Véase el tomo citado de David Collier, pp. 61-98 y 285-318.

²⁹ Una de las metáforas de mayor éxito dentro de la escuela realista es aquella que dibuja las relaciones internacionales como el choque de bolas de billar. Los Estados son considerados como unidades cerradas e independientes. Véase Arnold Wolfers, *Discord and Collaboration*, Baltimore Johns Hopkins, 1962.

³⁰ Véase Ray Moghooi y Bennentt Ramberg (eds.), *Globalism versus Realism: International Relations' Third Debate*, Boulder, Westview, 1982, y K. J. Holsti, *The Dividing Discipline. Hegemony and Diversity in International Theory*, Boston, Allen and Unwin, 1985.

Una de las aportaciones más importantes de estos enfoques para el estudio del entrecruzamiento de los ámbitos nacional e internacional es que la separación de las esferas nacionales e internacionales deja de ser útil para entender una gran cantidad de fenómenos.

A propósito de esta indeterminación de las fronteras entre lo nacional y lo internacional, John Vásquez y Richard Mansbach se preguntan, por ejemplo, si es posible seguir manteniendo tal bifurcación con sus leyes de comportamiento separadas y rasgos característicos. Y añaden:

Quando la política nacional de uno es moldeada por la política exterior de otro, ¿hasta qué punto se puede hablar de la separación de esferas? Y al contrario, cambios en la política nacional pueden tener efectos profundos en la política global, y a menudo alternar el curso mismo de la historia, como lo demuestran las revoluciones francesa y soviética.³¹

Ambos autores proponían la construcción de un nuevo paradigma para suplir las fallas del realismo ante esta clase de fenómenos. Otros, como James Rosenau, en su propuesta de una teoría política para una era de relaciones posinternacionales,³² y Marcel Merle, en su sociología de las relaciones internacionales, asumen también que los fenómenos de lo nacional y lo internacional no pueden ser tratados de manera separada. Merle, en particular, ha propuesto la aplicación de métodos sociológicos al estudio de la materia, ya que éstos contribuyen a “destacar un cierto número de rasgos que habitualmente son ignorados por otros enfoques”,³³ tales como los movimientos poblacionales, la difusión de la tecnología, la formación de intereses, el choque de las pasiones y los valores, la multiplicidad de actores internacionales y el desdibujamiento de la frontera entre lo nacional y lo internacional. Merle piensa que uno de los rasgos que la sociología de las relaciones internacionales hace resaltar es justamente que la separación entre lo interno y lo internacional no se puede dar por descontada.³⁴

Robert Keohane y Joseph Nye, sin embargo, fueron quienes desarrollaron, en su tratamiento de la interdependencia compleja, el es-

³¹ Richard W. Mansbach y John Vásquez, *In Search of Theory. A New Paradigm for Global Politics*, Nueva York, Columbia University, 1981, p. 9.

³² James N. Rosenau, *Turbulence in World Politics; a Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University, 1990.

³³ Marcele Merle, *op. cit.*, p. 544.

³⁴ *Ibid.*, pp. 373 - 382.

quema alternativo al realismo más influyente en la teoría de las relaciones internacionales.

En los escritos acerca de la interdependencia y las relaciones transnacionales encontramos un intento por explicar las relaciones entre los ámbitos internacional e interno. Para estos autores, las relaciones internacionales estarían viviendo una fase distinta de la de cualquier otra época de la historia, debido a los cambios en la tecnología, la difusión de la información, la globalización de las comunicaciones y la extensión del comercio mundial. Estos fenómenos tienen un efecto múltiple en las relaciones internacionales: en primer lugar, han provocado que la primacía de los asuntos relacionados con las causas de la guerra y las condiciones de la paz pasen a un plano secundario; en segundo lugar, dan entrada, en la conformación de la política internacional, a la participación de un sinnúmero de actores, distintos de los Estados; en tercero, han cuestionado las nociones tradicionales de soberanía. Los Estados han ido perdiendo el control sobre áreas importantes de su quehacer y se han convertido en uno de tantos protagonistas, si bien relevantes, de las relaciones internacionales. A diferencia del realismo, que concibe el Estado como una especie de bola de billar, desde este enfoque, los Estados están traspasados por los vínculos entre distintos actores y mantienen relaciones interdependientes. Estas relaciones, cuando son interdependientes, están caracterizadas por los efectos recíprocos que un cambio en el sistema internacional tiene sobre países o actores en distintas naciones. La fuente del poder es la capacidad de los Estados para administrar esta interdependencia.³⁵

Todas estas propuestas, sin embargo, se han quedado cortas para elaborar una teoría del entrecruzamiento. En su exposición acerca de los marcos de referencia que nos ayudan a entender la superposición de los ámbitos internacional y nacional, Robert Putnam pasa casi sin mirar a los trabajos que abrevan en esta corriente de la sociedad global en el estudio de las relaciones internacionales. Señala que, debido al énfasis que ha puesto este grupo de autores en los regímenes internaciona-

³⁵ Uno de los libros clásicos acerca de la genealogía intelectual de la teoría de la interdependencia es el de Edward Morse, *Modernization and the Transformation of International Relations*, Nueva York, Free, 1976. Para una formulación de la interdependencia como un paradigma alternativo en el estudio de las relaciones internacionales, véase Robert O. Keohane y Joseph S. Nye Jr., *Power and Interdependence. World Politics in Transition*, Boston, Little Brown, 1977, y "Power and Interdependence Revisited", *International Organization*, vol. 41, núm. 4, otoño de 1987, pp. 725 - 753.

les, la influencia de los factores nacionales en la política internacional ha escapado de sus investigaciones.³⁶

EL TRAJE DEL EMPERADOR

Pero el realismo no sólo es asediado desde otros frentes. Dentro de sus propias filas ha habido deserciones. La caída del muro de Berlín y el dismantelamiento de la Unión Soviética provocaron, en los noventa, una amplia discusión sobre la incapacidad del realismo para captar las complejidades del sistema internacional y dar al especialista las herramientas para comprender y analizar los fenómenos internacionales. Tras del dismantelamiento de la Unión Soviética, John Lewis Gaddis, uno de los más importantes historiadores de la guerra fría, señalaba, con cierta ironía, que después de todo el emperador analítico de las relaciones internacionales andaba por la calle en paños menores. Como el realismo, señalaba Gaddis, reduce la política global a una incesante lucha por el poder en un sistema anárquico, y concibe actividad interestatal como la simple búsqueda utilitaria del propio interés, no pudo dar cuenta adecuadamente del comportamiento de la Unión Soviética. Desde esta perspectiva no hay una explicación racional de por qué Moscú renunció pacíficamente a su *status* de potencia mundial. El autor recomendaba integrar explicaciones sobre el comportamiento nacional de la antigua Unión Soviética para entender el fenómeno en toda su complejidad.³⁷

³⁶ Robert Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988, pp. 427 - 460. Keohane y Nye reconocen que uno de los temas más importante de su *Power and Interdependence* es el de los regímenes internacionales, representados por aquellas reglas de gobierno internacional, generalmente acordadas por los actores, que regulan sus relaciones de interdependencia. Los regímenes internacionales son arreglos como el GATT o el sistema financiero internacional. Tienen sus propias reglas de comportamiento que sobrepasan las soberanías estatales. En una revisión de los avances en la teoría de la interdependencia, los autores reconocían que mientras la teoría de los regímenes internacionales había sido retomada por numerosos estudios, su concepto de "interdependencia compleja" estaba "subdesarrollado" y era subvaluado. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, "*Power and Interdependence Revisited*", pp. 732-733. Sobre los regímenes internacionales, véase especialmente Volker Ruttberg, *Regime Theory and International Relations*, Oxford, Oxford University, 1993; Oran Young, "International Regimes: Problems of Concept Formation", *World Politics*, vol. 32, abril de 1980, pp. 331-356, y el número preparado por Stephen Krasner de *International Organization*, vol. 36, verano de 1982, basado en una serie de conferencias acerca del tema.

³⁷ John Lewis Gaddis, "The Cold War, the Long Peace and the Future" en Michael

La actitud de Gaddis es, sin embargo, más común de lo que parece. Aunque los académicos realistas insistan en mantener el Estado como una bola de billar, recientemente se ha demostrado que, por una razón u otra, sus investigaciones acaban recurriendo a algún tipo de explicación interna. Es como si existiera una gotera en los análisis. Algunos investigadores, preocupados por el fenómeno del entrecruzamiento, se estarán encargando de picar el techo para desfondar las limitaciones autoimpuestas del modelo y construir una escalera que comunique los ámbitos nacional e internacional.

En una aguda crítica a la Tercera Imagen, Andrew Moravcsik señala:

La construcción de una teoría sistémica pura de las relaciones internacionales es una posibilidad abstracta. En la práctica, sin embargo, este tipo de argumentos son sorprendentemente raros. A pesar de las exigencias, la mayoría de los investigadores que utilizan los análisis sistémicos evitan asumir las restrictivas hipótesis que se requieren para reducir la política nacional a suposiciones estables sobre la naturaleza de los estados.³⁸

En el fondo, indica Moravcsik, la cuestión hoy no es la pertinencia de combinar las explicaciones nacionales e internacionales en una teoría, sino cuál sería la mejor forma de hacerlo.³⁹

Toda la teoría realista y neorrealista, añade Moravcsik, está plagada de una indeterminación fundamental sobre el papel de la política nacional, y de ahí su tendencia a degenerar en explicaciones *ad hoc* acerca de las causas internas.

Cuando los autores realistas recurren a la política nacional para completar sus análisis, relajan los supuestos básicos de la teoría en tres asuntos fundamentales: la racionalidad de los actores, su capacidad para la movilización de recursos y la estabilidad de sus preferencias. Miran la política interna como un cinturón de transmisión imperfecto que produciría anomalías en cada una de estas tres suposiciones en torno del comportamiento estatal. Particularmente, cuando se trata de explicar por qué los Estados tienen preferencias cambiantes (a pesar de que la teoría señala que éstas son permanentes), los realistas han tenido que recurrir con mayor frecuencia a la política interna. En este punto, los trabajos han dado tal importancia a las investigaciones sobre la política nacional, que Moravcsik se pregunta si ¿tales académi-

Hogan, *The End of the Cold War. Its Meaning and Implications*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992, pp. 21-38.

³⁸ Andrew Moravcsik, *op. cit.*, p. 7.

³⁹ *Ibid.*, p. 9.

eos pueden seguir llamándose realistas con entera propiedad? El autor concluye su crítica señalando que, si bien este tipo de “degeneraciones” de la teoría realista son una solución al problema del entrecruzamiento entre los ámbitos interno e internacional, no resuelven la necesidad de un puente estable cuyo paso sea seguro y ordenado.⁴⁰

EL JUEGO EN DOS NIVELES

En 1988, Robert Putnam escribió un artículo seminal sobre las influencias recíprocas entre la política nacional e internacional.⁴¹ Allí señalaba que los dos ámbitos están a menudo entramados, pero que la teoría aún no había logrado explicar la naturaleza de ese eslabonamiento. Después de revisar la literatura más reciente que da cuenta de esa interacción, Putnam concluía que los modelos a la mano eran parciales, y que era necesario moverse más allá de la simple comprobación de que esta influencia recíproca existía.

Putnam proponía la metáfora del juego en dos niveles para estudiar la interacción de la política nacional-internacional. Señalaba que en las negociaciones internacionales los líderes estaban, de hecho, sentados en dos mesas simultáneamente: la nacional y la internacional. En la mesa nacional, los voceros de las burocracias gubernamentales y no gubernamentales, los líderes de los partidos y los grupos de interés se sientan con los miembros del Poder Legislativo. En la mesa internacional encaran a los representantes oficiales del otro Estado, que a su vez tienen que lidiar con sus propios jugadores nacionales.

La complejidad inusual de este juego en dos niveles es que los movimientos que son racionales para un jugador en un tablero (tales como aumentar los precios de las fuentes de energía, ceder territorio o limitar las importaciones) pueden resultar totalmente improcedentes para el mismo jugador en el otro tablero.⁴²

Puesto así, los estadistas involucrados en una negociación hacen dos cosas a la vez: manipular la política nacional e internacional. El estadista tiene, como Jano, dos caras que miran en direcciones opuestas, y está obligado a equilibrar las preocupaciones nacionales e inter-

⁴⁰ *Ibid.*, pp. 9-15.

⁴¹ Robert Putnam, *op. cit.*

⁴² *Ibid.*, p. 434.

nacionales en un proceso que se le ha denominado "diplomacia de doble filo".

Esta formulación contrasta fuertemente con las imágenes que privilegian la política internacional o la política nacional como determinantes del comportamiento de los Estados.

Las lógicas nacionales e internacionales son elegantes en sus propios términos, pero[...] generalmente difíciles de combinar. La hipótesis de este proyecto es que si las dos lógicas no corresponden, se crea un área autónoma en la cual el jefe del Ejecutivo debe escoger cómo reconciliar las lógicas internas y externas.⁴³

En esta área de autonomía, los estadistas tienen que encarar dilemas y oportunidades distintas de las que enfrentarían en los tableros puramente nacionales o puramente internacionales.⁴⁴

Moravcsik señala que este enfoque comparte muchas de las características de los modelos que aceptan alguna forma de interacción entre los planos nacionales e internacionales.⁴⁵ Junto con la escuela de interdependencia, acepta que los crecientes niveles de comercio e inversión han erosionado la soberanía estatal, y que la implantación de políticas nacionales cada día requiere de una mayor negociación interestatal. Con la escuela de la Segunda Imagen revertida, comparte la idea de que el interés nacional está definido en términos del impacto diferenciado de los acuerdos internacionales sobre algunos actores nacionales. Con el realismo clásico reconoce que el estadista tiene la capacidad para movilizar recursos nacionales para lograr objetivos internacionales.

⁴³ Andrew Moravcsik, *op. cit.*, p. 15.

⁴⁴ Curiosamente, Marcel Merle llegó a conclusiones similares a partir de la primera edición de su sociología de las relaciones internacionales. Después, Merle trabajó por separado algunos conceptos que le parecían importantes. Uno de ellos fue el de la negociación internacional como campo privilegiado de observación del entrecruzamiento de las dinámicas interna e internacional. En su *Sociología...* Merle señala: "Finalmente, los gobiernos están obligados continuamente, debido a la confusión creciente entre lo interno y lo externo, a negociar en dos frentes a la vez: con sus interlocutores extranjeros y con los nacionales[...] Pocas negociaciones internacionales carecen de repercusiones nacionales y viceversa[...] Lejos de enfrentarse, como en la teoría de Hobbes, los dos espacios pretendidamente regidos por el pacto social tienden a aproximarse cada vez más. De esta manera, la negociación cubre todo el campo social y somete a las autoridades estatales, situadas en la encrucijada de todas las interacciones, a presiones múltiples y contradictorias. Marcel Merle, *op. cit.*, pp. 522-523. Véase también Marcel Merle, *Forces et enjeux dans les relations internationales*, París, Economica, 1981, pp. 242-262.

⁴⁵ *Ibid.*, pp. 15-17.

Pero el juego en dos niveles se separa de las teorías previas en tres puntos cruciales:

1. Es una teoría de la negociación internacional que permite integrar el estudio acerca de cómo los intereses se agregan de acuerdo con la interacción de los factores nacionales e internacionales. En un sentido más amplio, supera la formulación original de la interdependencia (según la cual las relaciones transnacionales simplemente constriñen el campo de acción del hombre de Estado). Según la teoría del juego en los dos niveles, el efecto crucial de la interdependencia en las relaciones internacionales no es el de constreñir simplemente el rango de acción del Estado, sino el de crear nuevas posibilidades de acción en cada uno de los tableros. La metáfora del juego en los dos niveles reconstruye nuestra concepción del poder de negociación.

2. Vuelve a situar al estadista como uno de los actores centrales en las relaciones internacionales. Aún más, al enfocar el estudio en las opciones estratégicas que tiene a la mano el Poder Ejecutivo, ya sea en la figura del presidente o de los representantes en las negociaciones, es posible tener una guía acerca de los factores internos que importan para una negociación dada, en vez de las generalizaciones *ad hoc* hechas por los otros enfoques.

3. La metáfora, y ésta es uno de sus rasgos peculiares, asume que la estrategia del estadista en las negociaciones internacionales tiene dos filos. Ésta necesariamente toma en cuenta los alcances y límites de los planos nacionales e internacionales. Según Moravcsik, el resto de los modelos trata las variables nacionales e internacionales como si éstas se sobreimpusieran. Una de las características más relevantes del juego en dos niveles es que ofrece un lenguaje adecuado para estudiar esta interacción y vías para entender cómo y por qué el movimiento de una de las fichas del tablero, en un nivel, puede provocar movimientos en el otro.

4. Una cuarta característica importante, no mencionada por Moravcsik, pero que aquí es necesario hacer resaltar por su gravitación en la gran cantidad de estudios sobre las relaciones México-Estados Unidos que se hacen en nuestro país, es que la metáfora del juego en dos niveles ofrece la oportunidad de estudiar la interacción nacional-internacional en una relación bilateral.

LA DIPLOMACIA DE DOBLE FILO

Al final de su artículo, Putnam hacía un llamado para que algunas de sus proposiciones originales fueran enriquecidas con nuevas aportacio-

nes. La invitación no cayó en el vacío. Sus proposiciones, más enunciativas que exhaustivas, tuvieron el enorme valor de sugerir varias rutas de investigación. Éstas fueron el punto de partida de un proyecto auspiciado por el *Center for the Advanced Study in the Behavioral Sciences*, en la Universidad de Stanford. El proyecto se planteó dos preguntas básicas: primero, si las generalizaciones formuladas por Putnam podrían ser aplicadas a las negociaciones que involucraran países al margen del mundo occidental y, segundo, si podían aplicarse a otros asuntos que no fueran las negociaciones económicas. Pero, en lo fundamental, el interés era el del explorar "hasta qué punto la metáfora propuesta por Putnam podría ser desarrollada, expandida y enriquecida".⁴⁶

De los numerosos seminarios que se celebraron alrededor de la proposición original del juego en dos niveles surgió el libro *Double Edged Diplomacy*, que compila un amplio rango de trabajos con los ejemplos más diversos. Los casos fueron seleccionados justamente para cubrir esta diversidad, desde la diplomacia de países democráticos hasta la de países autoritarios, desde las negociaciones de países desarrollados hasta las de países en desarrollo, desde investigaciones del periodo de la guerra hasta las que involucran a la Rusia de Mijail Gorbachov. El proyecto subrayó la formulación inductiva de hipótesis y generalizaciones, y alentó a los autores a trabajar dentro del marco de referencia propuesto, pero invitándolos también a hacer explícitas las correcciones al mismo y a que sacaran sus conclusiones teóricas.⁴⁷

Este objetivo fue perseguido por medio de once ejemplos. Los estudios analizan la interacción de la política nacional e internacional en materias como la seguridad nacional, el intercambio económico, la relación norte-sur y los acuerdos de estabilización del Fondo Monetario Internacional. Los ensayos están organizados de tal manera que no sólo permiten la comparación a lo largo de distintos temas, sino también conocer el porqué del éxito o fracaso de una negociación en un área determinada (por ejemplo, las presiones de la administración de Carter en materia de derechos humanos en Guatemala y Argentina). Todos se adhieren a un marco analítico común y desarrollan la terminología propuesta por Putnam.

Las investigaciones básicamente se concentran en la doble manipulación que, para alcanzar un acuerdo o rechazarlo, el jefe de la ne-

⁴⁶ Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, "Preface" en Peter B. Evans *et al.*, *op. cit.*, pp. ix-x.

⁴⁷ Moravcsic, *op. cit.*, p. 24.

gociación hace de los límites y las oportunidades en los ámbitos nacional e internacional. El resultado de la negociación es visto como un proceso modelado tanto por el medio ambiente internacional como por las preferencias del negociador, y nacionales de cada uno de los países involucrados.

CONSIDERACIONES FINALES

Double Edged Diplomacy se ha convertido en un importante punto de referencia dentro de la corriente que se ha dedicado a destronar la primacía del sistema internacional como la variable privilegiada para el estudio del comportamiento de los Estados. A diferencia de otras propuestas, tiene la ventaja de colocarse justamente en la frontera entre lo nacional y lo internacional; parafraseando a Putnam, el cruce de caminos es visto como un área autónoma, con sus reglas propias.

Pero hasta este punto, el modelo es apenas una teoría de la negociación internacional. Esto, sin embargo, no disminuye la importancia de las proposiciones de Putnam. Lo que en el artículo original era una metáfora para encaminar la investigación (la del juego en dos niveles), con la contribución de los ensayos incluidos en *Double Edged Diplomacy* se ha ido desarrollando una teoría que deja el campo abierto para pensar otras formas de entrecruzamiento.

De la política de eslabones a la diplomacia de doble filo, ¿hubo un avance? Muchas de las razones que daba Rosenau para explicar la carencia de una teoría acerca de la superposición de los ámbitos nacional e internacional se han superado. Tal vez la comunicación entre los especialistas hoy sigue siendo difícil, pero por lo menos existe una conciencia más clara de los beneficios de la misma. Como los modelos existentes han probado cierta incapacidad para dar cuenta de las complejidades de la política mundial, se han relajado las rígidas fronteras entre lo nacional y lo internacional. El desdén de los internacionalistas por las variables nacionales, y el de los especialistas de la política nacional por la variable internacional, parece hoy más difícil de justificar. Aún más: muchos de los trabajos aquí citados demuestran que ha habido un intento por aprender el lenguaje del vecino.

Después de más de 25 años de investigación para integrar en un solo marco el entrecruzamiento de los ámbitos nacionales e internacionales, hoy podemos decir que el avance es prometedor, aunque todavía incompleto. Según Peter Evans:

La construcción de un enfoque integral que vincule la política nacional e internacional no es una tarea que pueda dejarse a un grupo de académicos (varias generaciones es la medida más exacta para tasar la clase de inversión que se necesita). Un enfoque integral es la meta correcta; ignorar los vínculos que conectan las consideraciones nacionales e internacionales puede ser intelectualmente desastroso. Y el asunto es demasiado importante como para negarlo. Fuera de esto, todos los resultados deben ser considerados como una hipótesis vulnerable y no como un canon consagrado.⁴⁸

⁴⁸ Peter B. Evans, "Building an Integrative Approach to International and Domestic Politics" en Peter B. Evans, Harold K. Jacobson y Robert D. Putnam, *op. cit.*, p. 428.