

ESTRUCTURAS POLÍTICAS

En capítulos 2, 3 y 4, señalamos que los resultados políticos internacionales no pueden explicarse de manera reduccionista. En el capítulo 3 advertimos que, incluso, los enfoques declaradamente sistémicos mezclan y confunden las causas a nivel sistémico y las causas a nivel de la unidad. Reflexionando acerca de las teorías que siguen el modelo de los sistemas generales, concluimos que la política internacional no se adecua suficientemente al modelo como para que éste sea útil, y que sólo es posible comprender la política internacional por medio de algún tipo de teoría sistémica. Para ser exitosa, esa teoría debe demostrar de qué modo puede concebirse la política internacional como un dominio diferente de lo económico, lo social y otros campos internacionales. Para distinguir los sistemas políticos internacionales de otros sistemas internacionales, y para diferenciar las fuerzas de nivel sistémico de aquéllas a nivel de la unidad, es necesario demostrar de qué modo se generan las estructuras políticas y de qué modo afectan —y son afectadas por— a las unidades sistema. ¿Cómo podemos concebir la política internacional como un sistema diferenciado? ¿Qué es lo que interviene entre las unidades interactuantes y los resultados producidos por sus actos e interacciones? Para responder a estas preguntas, este capítulo examina primero el concepto de estructura social y luego define la estructura como un concepto apropiado para la política nacional y la internacional.

I

Un sistema está compuesto por una estructura y por unidades interactuantes. La estructura es el componente sistémico que hace posible pensar en el sistema como un todo. El problema, no resuelto por los teóricos sistémicos considerados en el capítulo 3, es hallar una definición de estructura que no incluya

los atributos y las interacciones de las unidades. Las definiciones de estructura deben dejar de lado, o abstraer, las características de las unidades, su conducta y sus interacciones. ¿Por qué deben omitirse cuestiones obviamente tan importantes? Deben omitirse para que podamos diferenciar las variables a nivel de las unidades de las variables a nivel sistémico. El problema consiste en desarrollar conceptos teóricamente útiles para reemplazar las vagas y variables nociones sistémicas que se emplean habitualmente —nociones tales como ambiente, situación, contexto y entorno. La estructura es un concepto útil si da un significado claro y estable a esos términos vagos y variables.

Sabemos qué es lo que tenemos que omitir de cualquier definición de estructura para que esa definición sea teóricamente útil. Abstraerse de los atributos de las unidades significa dejar de lado cuestiones acerca de las clases de líderes políticos, instituciones económicas y sociales y compromisos ideológicos que puedan tener los países. Abstraerse de las relaciones significa dejar de lado las cuestiones acerca de las interacciones culturales, económicas, políticas y militares de los Estados. Decir qué es lo que se debe dejar fuera no indica qué es lo que debe incluirse. Sin embargo, el punto negativo es importante porque la instrucción de omitir los atributos es frecuentemente violada, y la instrucción de omitir las interacciones casi nunca se observa. Pero si se omiten los atributos y las interacciones, ¿qué queda? La pregunta puede responderse considerando el doble significado del término "relación". Tal como señala S. F. Nadel, el lenguaje común oscurece una distinción teóricamente importante. "Relación" se utiliza para denotar, tanto la interacción de las unidades como la posición que cada una de ellas ocupa con respecto a las otras (1957, pp. 8-11). Para definir una estructura es necesario ignorar de qué modo se relacionan las unidades entre sí (cómo interactúan) y concentrarse en cuál es su posición mutua (cómo están dispuestas o posicionadas). Las interacciones, tal como he repetido, se llevan a cabo al nivel de la unidad. Las mutuas relaciones entre las unidades, el modo en que están dispuestas o posicionadas, no conforman una propiedad de las unidades. La disposición de las unidades es una propiedad del sistema.

Si dejamos de lado la personalidad de los actores, su conducta y sus interacciones, llegamos a un cuadro puramente po-

sional de la sociedad. De esto se desprenden tres proposiciones. Primero, que las estructuras pueden persistir mientras la personalidad, la conducta y las interacciones sufren grandes variaciones. La estructura se diferencia agudamente de las acciones y las interacciones. Segundo, una definición estructural se aplica a dominios de sustancias muy diferentes en tanto y en cuanto tengan disposiciones semejantes de las partes (cf. Nadel, pp. 104-109). Tercero, como esto último ocurre, las teorías desarrolladas para un dominio particular pueden aplicarse, con algunas modificaciones, también a otros dominios.

Una estructura se define por medio de la disposición de sus partes. Sólo los cambios de disposición son cambios estructurales. Un sistema está compuesto por una estructura y por las partes interactuantes. Tanto las estructuras como las partes son conceptos, relacionados con, pero no idénticos a, los agentes y las agencias reales. La estructura no es algo que veamos. El antropólogo Meyers Fortes lo explica muy bien: "Cuando describimos una estructura", dice, "nos hallamos dentro del dominio de la sintaxis y la gramática, no de la palabra dicha. Sólo discernimos la estructura en la 'realidad concreta' de los acontecimientos sociales en virtud de haber establecido primero a la estructura haciendo abstracción de la 'realidad concreta'" (Fortes, 1949, p. 56). Como la estructura es una abstracción, no puede ser definida enumerando características materiales del sistema. En cambio, debe ser definida por la disposición de las partes del sistema y por el principio de esa disposición.

Ésta es una manera poco usual de pensar los sistemas políticos, aunque las nociones estructurales son suficientemente familiares para los antropólogos, los economistas e incluso para los científicos políticos que no se ocupan de los sistemas políticos en general sino de algunas de sus partes, tales como partidos políticos y burocracias. Al definir las estructuras, los antropólogos no se preguntan por los hábitos y los valores de los jefes y los indios; los economistas no se preguntan por la organización y la eficiencia de empresas particulares ni por los intercambios que se producen entre ellas; y los científicos políticos no se preguntan por las personalidades y los intereses de los individuos que desempeñan diversos cargos. Dejan de lado las cualidades, los motivos, y las interacciones de los actores, no porque esas cuestiones sean de escaso interés o importancia, sino porque desean

conocer cómo son afectadas por la estructura tribal las cualidades, los motivos y las interacciones de las unidades tribales, o cómo las decisiones de las empresas son determinadas por su mercado, y cómo la conducta de las personas es modelada por los cargos que ocupan.

II

El concepto de estructura se basa en el hecho de que unidades yuxtapuestas de diferentes maneras se comportan de manera diferente y, al interactuar, producen resultados diferentes. En un libro de teoría política internacional debe examinarse la estructura política doméstica con el objeto de señalar una distinción entre las expectativas acerca de las conductas y los resultados en los reinos externo e interno. Más aún, la consideración de la estructura política doméstica facilitará más tarde la aprehensión de la elusiva estructura política internacional.

La estructura define la disposición, o el ordenamiento, de las partes de un sistema. Una estructura no es un conjunto de instituciones políticas sino más bien su disposición. ¿Cómo se define esta disposición? La constitución de un Estado describe algunas partes de la disposición, pero el desarrollo de las estructuras políticas no es idéntico a las constituciones formales. Al definir estructura, la primera pregunta que debemos responder es ésta: ¿Cuál es el principio de disposición de las partes?

La política doméstica está ordenada jerárquicamente. Las unidades —instituciones y agencias— se presentan en relación de supra y subordinación. El principio ordenador de un sistema nos da la primera información básica acerca del modo en que las partes de un reino se relacionan mutuamente. En un gobierno, la jerarquía de los cargos no está completamente articulada, ni tampoco desaparecen todas las ambigüedades acerca de las relaciones de supra o subordinación. No obstante, los actores políticos son formalmente diferenciados según sus grados de autoridad, y se especifican sus diferentes funciones. Cuando digo “se especifican” no me refiero a que la ley describa plenamente los deberes y tareas que deben cumplir las diferentes agencias, sino tan sólo que existe un cierto acuerdo acerca de las tareas que deben emprender las diversas partes del gobierno y el grado de poder que cada una de ellas ostenta legítimamen-

te. Así, el Congreso debe abastecer las fuerzas militares, y el presidente debe comandarlas. El Congreso hace las leyes, el ejecutivo las hace cumplir, las agencias las administran, los jueces las interpretan. Hallamos esa especificación de roles y esa diferenciación de funciones en cualquier Estado, y más aún cuando ese Estado es más desarrollado. La especificación de las funciones de las partes formalmente diferenciadas nos suministra la segunda información estructural. Esta segunda parte de la definición agrega cierto contenido a la estructura, pero sólo lo suficiente como para decir con mayor detalle de qué modo se relacionan las unidades entre sí. Los roles y las funciones del primer ministro y el Parlamento británicos, por ejemplo, difieren de los del presidente y del Congreso norteamericanos. Cuando los cargos se yuxtaponen y las funciones se combinan de diferentes maneras, se producen conductas y resultados diferentes, como demostraré en breve.

La situación mutua de las unidades no está completamente definida por el principio ordenador del sistema ni por la diferenciación formal de sus partes. La jerarquía de las unidades también cambia según los cambios de sus capacidades relativas. La relación del primer ministro con respecto al Parlamento y del presidente con respecto al Congreso depende de, y varía según, sus capacidades relativas. En el desempeño de sus funciones, las agencias pueden ganar o perder capacidades. La tercera parte de la definición de estructura reconoce que aun cuando las funciones específicas no se alteren, las unidades pueden alterar sus relaciones mutuas por medio de los cambios producidos en sus capacidades relativas.

Así, una estructura política doméstica es definida, primero, según el principio que la ordena; segundo, por la especificación de las funciones de las unidades formalmente diferenciadas; y, tercero, por la distribución de capacidades entre esas unidades. La estructura es una noción elevadamente abstracta, pero la definición de estructura no se abstrae de todo. Si lo hiciera, dejaría de lado todo, sin incluir absolutamente nada. La definición en tres partes de estructura incluye solamente lo necesario para demostrar de qué modo están situadas o dispuestas las unidades del sistema. Las preocupaciones por la cultura y la tradición, el análisis del carácter y la personalidad de los actores políticos, la consideración de los procesos conflictivos y acomodaticios de la

política, la descripción de la creación y la aplicación de las políticas: todas estas cuestiones deben dejarse de lado. Su omisión no implica que carezcan de importancia. Se las omite porque deseamos calcular los efectos esperables de la estructura sobre el proceso y del proceso sobre la estructura. Eso sólo puede hacerse si se definen de manera diferencial estructura y proceso.

Las estructuras políticas dan forma a los procesos políticos, como puede observarse fácilmente si se comparan sistemas gubernamentales diferentes. En Inglaterra y Estados Unidos, los cargos legislativos y ejecutivos se yuxtaponen y combinan de maneras diferentes. En Inglaterra se fusionan; en Estados Unidos están separados de diversas maneras y situados en mutua oposición. Las diferencias de distribución de poder y autoridad entre las agencias formales e informales afectan el poder de los principales ejecutivos y ayudan a dar cuenta de las persistentes diferencias de sus desempeños. En otra parte he demostrado de qué modo las diferencias estructurales explican los contrastes existentes entre los esquemas de las conductas políticas británica y norteamericana. La repetición de algunos puntos de manera resumida tornará políticamente concretas algunas afirmaciones definicionales precedentes. Tomaré como ejemplo el liderazgo político y me concentraré más en Inglaterra que en Estados Unidos, de modo de poder incurrir en cierto grado de detalle (1967a; me baso principalmente en los capítulos 3 y 11).

Se ha descrito a los primeros ministros, al menos desde fines del siglo diecinueve, como cargos que ganan cada vez más poder, hasta el punto en que ya no deberíamos hablar de gobiernos parlamentarios o de gabinete. Sólo el primer ministro tiene el poder ahora, o así se dice. Entonces, debemos preguntarnos por qué este primer ministro, cada vez más poderoso, reacciona de manera tan lenta a los acontecimientos, hace una y otra vez las mismas cosas tan poco efectivas, y gobierna, en general, tan débilmente. Las respuestas no se hallan en las diferentes personalidades de los primeros ministros, pues las características que planteo los abarcan a todos y se extienden hasta la década de 1860, es decir, cuando la disciplina partidaria empezó a emerger como rasgo notable del gobierno británico. Los poderes formales de los primeros ministros parecen ser amplios, y, no obstante, sus conductas están más estrechamente limitadas que las de los presidentes norteamericanos. Las limi-

taciones se hallan en la estructura del gobierno británico, especialmente en la relación entre el líder y el partido. Hay dos puntos de mayor importancia: el modo en que se reclutan los líderes y el efecto de que tengan que manejar sus partidos tan cuidadosamente.

En ambos países, directa o indirectamente, la verdadera elección de un ejecutivo se centra en los líderes de los dos partidos principales. ¿Cómo se convierten ellos en material de esa elección? Un miembro del Parlamento se convierte en líder de su partido o en primer ministro tras un prolongado servicio en el Parlamento, probando su capacidad a través de los diferentes pasos de la escala ministerial, y exhibiendo las cualidades que resultan importantes para la Cámara de los Comunes. Los miembros de los dos partidos parlamentarios mayoritarios determinan quién ascenderá al cargo más alto. Seleccionan a la persona que liderará su partido cuando no está en el poder y que se convertirá en primer ministro con el triunfo. El miembro del Parlamento que será primer ministro debe satisfacer a sus primeros constituyentes, los miembros de su partido de la Cámara de los Comunes, asegurándoles que será competente y, según el enfoque del partido, confiable para el cargo. Ellos buscarán a alguien que haya demostrado, a lo largo de los años, que disgustará a pocos de los otros miembros del Parlamento. Como no hay límites para la duración del servicio como primer ministro, los otros miembros pueden mostrar reticencia a apoyar a una persona joven cuya candidatura exitosa pueda bloquear el camino al cargo durante décadas.

Al igual que la mayoría de los países con instituciones políticas establecidas, los británicos someten a sus gobernantes a un aprendizaje. El sistema que utilizan es más probable que el sistema norteamericano de producir no sólo ejecutivos mayores, sino también más seguros y confiables. Desde la Segunda Acta de Reforma, en 1867, Inglaterra ha tenido 20 primeros ministros. Su edad promedio ha sido de 62 años. Su tiempo de servicio promedio en el Parlamento, antes de convertirse en primer ministro, ha sido de 28 años, durante los cuales todos ellos cumplieron tiempos de aprendizaje en diversos cargos del gabinete. En Inglaterra, la única manera de acceder al cargo más alto es

escalando la escala ministerial.¹ Desde la guerra civil, Estados Unidos ha tenido 22 presidentes. Su edad promedio es de 56 años.² Como el Congreso no es un camino directo para la preferencia de un ejecutivo, no tiene sentido establecer una comparación entre el servicio en el Congreso y en el Parlamento. Sin embargo, es seguro y significativo decir que la presidencia requiere un campo de experiencia más amplio y, ocasionalmente —como en los casos de Grant y de Eisenhower— un campo de experiencia que no sea en absoluto político.

La modalidad británica crea un Estado que actúa como una limitación del poder ejecutivo. El primer ministro, en tanto posee grandes poderes, será probablemente maduro y experimentado, poseedor, si se quiere, de una sabiduría mundana que hace que los ejerza con improbable fuerza y vigor. Si es cierto que Inglaterra sale del paso, he aquí parte de la explicación, una parte mayor que la referencia frecuente al carácter nacional, que es supuestamente ajeno al compendio ideológico y a las políticas programáticas.

Las limitaciones que caen sobre el primer ministro durante el propio proceso de selección son tan importantes como sutiles, elusivas y generalmente inadvertidas. Estas cualidades caracterizan también las limitaciones que derivan de la relación del primer ministro con su partido y con el Parlamento, en la que a menudo se cree que la fuerza del primer ministro es mayor. La situación en ambos países puede expresarse de la siguiente manera: el presidente puede liderar pero tiene problemas para hacer que su partido lo siga; el primer ministro tiene seguidores pero con la condición de no estar muy por delante o al costado de su partido, lo que le causa dificultades para liderar. El arte imprescindible para un primer ministro consiste en manejar el partido de manera de evitar el desafío de la mayoría o la rebelión de una minoría, si esa minoría es importante, sin tener que aplicar penalidades después de producida esa rebelión. Con frecuencia la verdadera preocupación del primer ministro no consiste en que algunos miembros lo desafíen sino que su apoyo

¹ La excepción, que no desconfirma la regla, es Ramsay MacDonald, quien, ausente de la coalición de la época de la guerra y sin que su partido estuviera previamente en el poder, jamás había tenido un puesto ministerial.

² Todos los cálculos son de julio de 1978.

verdadero y efectivo disminuya en los años entre elecciones generales, como ocurrió con Churchill y Macmillan en sus últimos gobiernos, y más obviamente, en los casos de Eden y Heath. Es erróneo considerar que el partido parlamentario es un freno para el gobierno solamente en el caso de que el partido se divida y el primer ministro deba enfrentarse a una facción díscola, pues un partido jamás es monolítico. Un partido bien manejado parecerá ser casi pasivamente obediente, pero las artes de manejo son difíciles de dominar. El primer ministro o el líder partidario efectivos se mueven de manera de evitar el disenso, si es posible, anticipándose a él. Se hacen concesiones, se posponen temas y a veces se los cancela directamente. Si pensamos en los dos partidos como ejércitos disciplinados que marchan obedientemente bajo las órdenes de sus líderes, no sólo estaremos ignorando una parte importante de la historia sino que también pasaremos por alto el cuidado y el cálculo infinito que implica hacer actuar concertadamente a un grupo, ya sea éste un ejército, un equipo de fútbol o un partido político. Habitualmente, el primer ministro puede contar con el apoyo de su partido, pero sólo dentro de los límites establecidos colectivamente por los miembros del partido. El primer ministro sólo puede pedir lo que su partido está dispuesto a dar. No puede decir: "Los sindicatos deben ser disciplinados". No puede decir: "La industria debe ser racionalizada". No puede decir: "Las relaciones entre trabajo y empresa deben ser remodeladas". No puede hacer estas afirmaciones ni siquiera en el caso de crearlas. Sólo puede ejercer un liderazgo audaz cuando está seguro de que el partido lo seguirá sin que se produzca un disenso de proporciones. Pero en el momento en que un primer ministro está seguro de ello, cualquier indicación que dé deja de ser audaz. Solo se puede ser un primer ministro audaz a costa de tener un mal manejo partidario. "Un partido debe ser manejado, y quien mejor lo maneje será probablemente su mejor líder. La tarea subordinada de la legislación y el gobierno ejecutivo bien puede caer en las manos inferiores de personas menos astutas".³ Ésas eran las

³ En algunos aspectos, el transcurso de un siglo comporta pocos cambios. A pesar de los abundantes comentarios ácidos de Crossman, Wilson y otros acerca de Callaghan, Crossman pensaba que éste era "fácilmente el mejor político del Partido Laborista", y aparentemente a causa de esta distinción Callaghan ganó el apoyo de Wilson para sucederlo como primer ministro (1977, III, pp. 627-628).

reflexiones de Anthony Trollope acerca de la carrera de Sir Timothy Beeswax, un líder partidario de habilidad casi mágica (1880, III, 169; cf. I, 216). El rol de los líderes del país y el rol de líder partidario entran fácilmente en conflicto. En ausencia de controles y equilibrios como los norteamericanos, el partido que puede actuar lo hace. Como el partido en el poder actúa de acuerdo con la palabra de su líder, el líder debe ser cauteloso con respecto a la palabra que decida pronunciar.

El problema del liderazgo sumado al factor de aprendizaje es útil para describir la textura de la política británica. El primer ministro debe preservar la unidad de su partido, pues no le es posible perpetuar su gobierno construyendo una serie de mayorías cuya composición varía según los temas. Los primeros ministros deben ser —y tomarse el trabajo de seguir siendo— aceptables para sus partidos parlamentarios. Por medio del sistema político dentro del cual opera, el primer ministro se ve impulsado a buscar el apoyo de todo su partido, al precio de reducir considerablemente su libertad de acción. Se ve obligado a avanzar cautelosamente, a dejar que las situaciones se desarrollen hasta que la imperiosa necesidad de una decisión acabe con las tendencias belicosas y las discusiones acerca de cuál debe ser esa decisión. Las características del liderazgo están incluidas en el sistema. El primer ministro típico es un líder nacional débil pero un experto en manejar el partido —características que habitualmente debe ostentar si quiere ganar el cargo y conservarlo.

En contraste, consideremos a los presidentes. Como su cargo no depende de asegurarse el apoyo mayoritario del Congreso, como pueden ser derrotados políticamente y conservar el cargo, y como la obstrucción es una parte habitual y aceptada del sistema, se los estimula a pedir aquello que, en ese momento, tal vez no les sea concedido. Se espera que los presidentes eduquen e informen, que expliquen que lo que la legislación del Congreso se niega a aprobar es precisamente lo que necesitan los intereses del país; por cierto, incluso, pueden pedir más de lo que desean, esperando que lo que obtendrán cubrirá, a grandes rasgos, la estimación que han hecho del problema. La brecha existente entre promesa y desempeño, entre pedido presidencial y aquiescencia del Congreso es, de este modo, a menudo ilusoria. Los primeros ministros consiguen todo lo que piden y, sin embargo,

la legislación social y económica inglesa suele demorar mucho tiempo en madurar. Los presidentes piden muchas cosas que no consiguen, y no obstante el ritmo de reformas no es más lento, ni la flexibilidad ni la respuesta del gobierno norteamericano suelen ser menores que las del inglés.

A menudo las apariencias engañan. Se cree que los primeros ministros son líderes fuertes porque públicamente la oposición a ellos es tan poco efectiva. La fusión de poderes, sin embargo, es para el primer ministro una tentación de poner su preocupación por la unidad del partido por encima de su preocupación por el interés público y, al hacer responsable al partido ante los ojos de los votantes, hace que el gobierno sea poco sensible a las necesidades de la nación. "Un hombre público es responsable", como dice un personaje de una de las novelas de Disraeli, "y un hombre responsable es un esclavo" (1880, p. 156). Ser claramente responsable es ser evidentemente visible. En Estados Unidos, el espectáculo del Congreso distrae gran parte de la atención que recibe el presidente; en Inglaterra, el público concentra su mirada con gran intensidad sobre el primer ministro. Con justicia o no, se lo alaba o se lo culpa por la buena o mala política. La responsabilidad está concentrada, no es difusa. Entonces, el líder que es responsable debe controlar su poder, pues el peso del fracaso de una política arriesgada cae enteramente sobre él.

Los norteamericanos, habituados al gobierno de presidentes fuertes, naturalmente sólo piensan en términos de los límites impuestos institucionalmente, y pasan por alto las limitaciones estructurales del gobierno inglés. Por cierto, en ambos países el término "liderazgo" tiene significados políticos diferentes: en Estados Unidos, que un hombre fuerte ocupe la presidencia; en Inglaterra, que la voluntad del primer ministro se convierta en la ley del país. Decir que la voluntad del líder es ley no significa que el sistema es de liderazgo fuerte en el sentido norteamericano; todo depende, en cambio, de la identidad del líder y de las fuerzas que moldean sus decisiones. El sistema británico se preocupa por asegurar que el líder será moderado y que se comportará correctamente. Esto no se logra simplemente por observación de los procesos políticos. Primero, hay que relacionar la estructura política con el proceso, considerar las maneras en que se yuxtaponen y combinan los cargos e instituciones. El poder está concentrado en el primer ministro, aunque con gran-

des controles —pero informales— de un posible uso impetuoso: el sistema de aprendizaje por el cual los parlamentarios llegan al cargo; las sutiles restricciones partidarias que actúan sobre el primer ministro; el hábito, estimulado institucionalmente, de moverse lentamente con los acontecimientos y de postergar los cambios de políticas hasta que haya amplia aceptación.

La persistencia de los esquemas a lo largo de las décadas es notable. Pensemos en los primeros ministros que ha tenido Inglaterra desde principios de siglo. Son Balfour, Campbell-Bannerman, Asquith, Lloyd George, Bonar Law, Baldwin, MacDonald, Chamberlain, Churchill, Arrlee, Eden, Macmillan, Home, Wilson, Heath y Callaghan. Dos de ellos no se ajustaron a este esquema —Lloyd George y Winston Churchill. Ambos habían estado mucho tiempo en la Cámara de los Comunes. Ambos habían trepado la escala. Habían hecho sus aprendizajes, pero ello no los había domesticado. En épocas normales, cualquiera de ellos parecía poco confiable, y tal vez peligroso, para que ciertas facciones de sus partidos les otorgaran el cargo. Muchos pensaban que era improbable que lograsen equilibrar las convicciones e intereses de los diversos grupos del partido, que pudieran calcular cuáles servicios y apoyo merecían las posiciones ministeriales superiores e inferiores, y que mostraran un caballeroso respeto por las opiniones ajenas que creyeran infundadas. Unos pocos comentarios acerca de Winston Churchill ejemplificarán lo que digo. Miembro del Parlamento desde 1900 y designado para más cargos ministeriales que cualquier otro político de la historia, Churchill estaba muy bien calificado para el cargo más alto. Pero durante casi toda su vida política había sido un disidente. Conservador al inicio de su carrera política, se convirtió en liberal en 1906 y no volvió a las filas conservadoras hasta mediados de la década de 1920. En la década de 1930, estaba en desacuerdo con su partido con respecto a grandes asuntos de política estatal, primero en relación a asuntos de la India y luego europeos. Sólo una crisis suficientemente grande como para convertir las convicciones de su partido en asuntos nacionales podía elevarlo al cargo. Los acontecimientos necesarios para hacerlo llegar a primer ministro, en virtud de sus cualidades excepcionales, hacen que la práctica normal resulte más conspicua. Se producen accidentes, pero hacen falta grandes crisis que los ocasionen. No es fácil que alguien sea dejado de lado por las líneas de sucesión más corrientes.

La estructura política produce una semejanza de proceso y desempeño en tanto esa estructura persista. La semejanza no es uniformidad. La estructura opera como causa, pero no es la única causa en juego. ¿Cómo podemos saber si los efectos observados están causados por la estructura de la política nacional y no por un plantel cambiante de personajes políticos, por variaciones de circunstancias no políticas o por multitud de otros factores? ¿Cómo podemos discernir las causas estructurales de las otras? Lo hacemos por extensión del método comparativo que acabo de utilizar. Miremos, por ejemplo, la conducta política inglesa, donde difiere la estructura. Contrastemos la conducta del movimiento laborista con la del partido laborista parlamentario. En el movimiento laborista, donde está controlado y equilibrado el poder, la práctica política, especialmente cuando el partido no está en el poder, es notablemente similar a la conducta política que predomina en Estados Unidos. Ante un conflicto y ante el desembozado disenso, los líderes partidarios están estimulados para liderar verdaderamente, para establecer una línea política, para amenazar, para informar y educar, todo ello con la esperanza de que las partes del partido —el Comité Nacional, los sindicatos, las ramas menores y también los miembros del Parlamento— se decidan a seguir al líder.

Dentro de un país se pueden identificar los efectos de la estructura advirtiendo *diferencias* de conducta en partes diferentemente estructuradas del gobierno. Entre diferentes países, podemos identificar los efectos de la estructura advirtiendo *semejanzas* entre gobiernos de estructura similar. De este modo, la descripción que hace Chihiro Hosoya de la conducta de los primeros ministros en el sistema parlamentario japonés de posguerra coincide exactamente con la de los primeros ministros británicos (1974, pp. 366-69). A pesar de las diferencias culturales y de otra naturaleza, estructuras similares producen efectos similares.

III

He definido las estructuras políticas, primero según el principio por el cual se organizan y ordenan, segundo por la diferenciación de las unidades y la especificación de sus funciones, y tercero por la distribución de las capacidades entre las unidades.

Veamos ahora de qué modo los tres términos de la definición se aplican a la política internacional.

1. *Principios ordenadores*

Las cuestiones estructurales son acerca de la disposición de las partes de un sistema. Las partes de los sistemas políticos domésticos se hallan en relaciones de supra/sub/ordinación. Algunas están autorizadas a ordenar, otras deben obedecer. Los sistemas domésticos son centralizados y jerárquicos. Las partes de los sistemas políticos internacionales se hallan en relaciones de coordinación. Formalmente, cada una de ellas es igual a todas las demás. Ninguna está autorizada a mandar, ninguna está obligada a obedecer. Los sistemas internacionales son descentralizados y anárquicos. Los principios ordenadores de las dos estructuras son claramente diferentes y, por cierto, contrarios entre sí. Las estructuras políticas domésticas tienen como contrapartes concretas a las instituciones y cargos gubernamentales. La política internacional, por contraste, ha sido llamada "política en ausencia de gobierno" (Fox, 1959, p. 35). Las organizaciones internacionales existen, y en número siempre creciente. Sin embargo, los agentes supranacionales capaces de actuar efectivamente o bien adquieren algunos de los atributos y capacidades de los Estados, como hizo el papado medioeval durante la era de Inocencio III, o muy pronto revelan su incapacidad de actuar si no tienen el apoyo, o al menos la aquiescencia, de los principales Estados vinculados con los temas en cuestión. Cualquier elemento de autoridad que emerja es escaso una vez que se le ha quitado la capacidad que suministra la base para su aparición. La autoridad muy pronto se reduce a una particular expresión de capacidad. En ausencia de agentes con autoridad sistémica, no se desarrollan relaciones de supra/sub/ordinación.

El primer término de una definición estructural afirma el principio por el cual se ordena el sistema. La estructura es un concepto organizativo. Sin embargo, la característica prominente de la política internacional parece ser la falta de orden y de organización. ¿Cómo se puede pensar que la política internacional es una especie de orden? A menudo se alude

a la anarquía de la política internacional. Si la estructura es un concepto organizativo, los términos “estructura” y “anarquía” parecen ser contradictorios. Si la política internacional es “política en ausencia de un gobierno”, ¿ante qué nos hallamos? Al buscar una estructura internacional, nos vemos enfrentados con lo invisible, en una posición muy incómoda.

El problema es éste: cómo concebir un orden sin un ordenador, y efectos organizativos sin que haya una organización formal. Como estas preguntas son difíciles, las responderé por medio de una analogía con la teoría microeconómica. El razonamiento por analogía resulta útil cuando podemos desplazarnos de un dominio donde la teoría está bien desarrollada a otro donde no lo está. El razonamiento por analogía es permisible cuando dominios diferentes tienen estructuras similares.

La teoría económica clásica, desarrollada por Adam Smith y sus seguidores, es microteoría. Los científicos políticos tienden a pensar que la microteoría es una teoría acerca de asuntos a pequeña escala, un uso que no coincide con el significado establecido. En economía, el término “micro” indica la manera en la que se construye la teoría y no el panorama de los temas a los que está referida. La teoría microeconómica describe cómo un orden se forma espontáneamente a partir de los actos auto-interesados y las intersecciones de las unidades individuales —en este caso, firmas y personas. La teoría, entonces, se centra en los dos conceptos principales, las unidades económicas y el mercado. Las unidades económicas y los mercados económicos son conceptos, no realidades descriptivas ni entidades concretas. Este hecho debe acentuarse ya que desde principios del siglo dieciocho hasta el presente, desde el sociólogo Augusto Comte hasta el psicólogo George Katona, la teoría económica ha sido agredida porque sus presupuestos no corresponden a la realidad (Martineau, 1853, II, 51-53; Katona, 1953). De manera poco realista, los teóricos económicos conciben una economía que opera aislada de su sociedad y su gobierno. De manera poco realista, los economistas suponen que el mundo económico es todo el mundo. De manera poco realista, los economistas piensan en la unidad actuante, el famoso “hombre económico”, como un maximizador de beneficios unidireccional. Escogen un solo aspecto del hombre y dejan de lado la asombrosa variedad de la vida humana. Como sabe cualquier economista moderadamente

sensato, el "hombre económico" no existe. Cualquiera que interroge a un empresario acerca de cómo toma sus decisiones descubrirá que el presupuesto de que los hombres son maximizadores económicos distorsiona grandemente sus características. La suposición de que los hombres se comportan como hombres económicos, que se sabe es falsa como enunciación descriptiva, se convierte en un elemento útil para la construcción de la teoría.

Los mercados son el segundo concepto importante inventado por los teóricos microeconómicos. Acerca de los mercados, es necesario formular dos preguntas generales: ¿Cómo se forman? ¿Cómo funcionan? La respuesta a la primera pregunta es ésta: el mercado de una economía descentralizada es de origen individualista, de generación espontánea y no intencionada. El mercado surge de las actividades de las unidades individuales —personas y empresas—, cuyos propósitos y esfuerzos no están dirigidos hacia la creación de un orden sino hacia la satisfacción de sus propios intereses internamente definidos por medio de cualquier conducta que puedan arbitrar. Las unidades individuales actúan por sí mismas. A partir de la coacción de unidades semejantes, emerge una estructura que afecta y limita a todas ellas. Una vez formado, un mercado se constituye en una fuerza en sí mismo, y en una fuerza que las unidades, actuando individualmente o en pequeño número, no pueden controlar. En cambio, en mayor o menor grado según las variaciones de las condiciones del mercado, los creadores se convierten en criaturas del mercado que su propia actividad ha generado. El mayor logro de Adam Smith fue demostrar que las acciones voraces y autointeressadas pueden producir buenos resultados sociales en el caso en que las condiciones y políticas permitan la libre competencia. Si una economía de *laissez-faire* es armoniosa, lo es porque las intenciones de los actores *no* se corresponden con los resultados que sus acciones producen. ¿Qué es lo que interfiere entre los actores y el objeto de su acción para distorsionar así sus propósitos? Para dar cuenta de los resultados inesperadamente favorables de los actos egoístas, se hace entrar en juego al mercado. Cada unidad persigue su propio bien; el resultado producido por cierto número de unidades procurando lograr lo mismo trasciende los motivos y los propósitos de las unidades individuales. A cada una de ellas le agra-

daría trabajar menos y poner un precio mayor a sus productos. Tomadas en conjunto, todas deben trabajar más y poner un precio más bajo a sus productos. Cada firma procura incrementar sus beneficios; el resultado de esa misma conducta de muchas firmas hace bajar el promedio de beneficios. Cada hombre persigue sus propios fines y, al hacerlo, produce un resultado que no formaba parte de sus intenciones. A partir de la mezquina ambición de sus miembros se produce el mayor bien de una sociedad.

El mercado es una causa interpuesta entre los actores económicos y los resultados que ellos mismos producen. Condiciona sus cálculos, sus conductas y sus interacciones. No es un agente en el sentido de A que produce los resultados X, sino más bien es una causa estructural. Un mercado limita a las unidades que lo conforman para que tomen ciertos caminos y dejen de tomar otros; el mercado, creado por unidades económicas interactuantes auto-dirigidas, selecciona las conductas según sus consecuencias (cf. cap. 4, parte III). El mercado recompensa a algunas con elevados beneficios y condena a otras a la quiebra. Como un mercado no es una institución ni un agente en ningún sentido palpable o concreto, esas afirmaciones se tornan impresionantes sólo en el caso de que puedan ser confiablemente inferidas de una teoría como parte de un conjunto de expectativas más elaboradas. Y pueden ser inferidas. La teoría microeconómica explica de qué modo opera una economía y por qué deben esperarse ciertos efectos. Genera numerosas afirmaciones del tipo "si/entonces", que pueden ser comprobadas con relativa facilidad. Consideremos, por ejemplo, las siguientes proposiciones, simples pero importantes. Si la demanda de dinero para un producto aumenta, también aumentará su precio. Si el precio aumenta, también aumentarán los beneficios. Si los beneficios aumentan, los capitales serán atraídos y la producción se incrementará. Si la producción aumenta, el precio caerá hasta el nivel que da beneficios a los productores de ese producto dentro del porcentaje habitual. Esta secuencia de enunciados podría ampliarse y refinarse, pero eso no sería útil a mi propósito. Deseo señalar que, aunque las expectativas enunciadas son ahora comunes, no podían convertirse en las conclusiones de los economistas que trabajaban en la época pre-teórica. Todos los enunciados, por supuesto, se hacen a un apropiado nivel de generali-

dad. Requieren la estipulación anexa de "como otras cosas son iguales". Se aplican, como los enunciados inferidos de cualquier teoría, sólo en el caso de que se den las condiciones contempladas por la teoría. Son idealizaciones, y por eso nunca son llevadas plenamente a la práctica. Muchas cosas —costumbres sociales, intervenciones políticas— interferirán en realidad con respecto a los resultados que la teoría predice. Aunque las interferencias deben tomarse en cuenta, resulta no obstante extraordinariamente útil saber qué se debe esperar en general.

Los sistemas políticos internacionales, al igual que los mercados económicos, se forman por la coacción de unidades auto-interesadas. Las estructuras internacionales se definen en términos de las unidades políticas primarias de una época, ya sean ciudades-Estado, imperios o naciones. Las estructuras emergen de la coexistencia de los Estados. Ningún Estado pretende participar en la formación de una estructura por medio de la cual tanto él como otros se verán limitados. Los sistemas políticos internacionales, al igual que los mercados económicos, son de origen individualista, espontáneamente generados e impremeditados. En ambos sistemas, las estructuras se forman por la coacción de sus unidades. El hecho de que estas unidades vivan, prosperen o mueran, depende de sus propios esfuerzos. Ambos sistemas se forman y se mantienen a partir de un principio de auto-ayuda que se aplica a las unidades. Decir que ambos dominios son estructuralmente similares no implica proclamar que sean idénticos. Económicamente, el principio de auto-ayuda se aplica dentro de límites gubernamentales establecidos. Las economías de mercado están constreñidas de manera de canalizar constructivamente las energías. Se puede pensar en los standards de pureza de la comida y la bebida, en las leyes anti-trust, en las regulaciones de seguridad y de intercambio, en las leyes que prohíben las falsas afirmaciones publicitarias. La política internacional es más bien un dominio en el que todo está permitido. La política internacional es estructuralmente similar a una economía de mercado en tanto se permita en esta última la operación del principio de auto-ayuda.

En una microteoría, ya sea de economía o de política internacional, la motivación de los actores es más supuesta que descrita de manera realista. Supongo que los Estados procuran asegurar su supervivencia. La suposición es una simplificación radi-

cal hecha en nombre de la construcción de una teoría. La pregunta que se debe formular, como siempre, no es si la suposición es cierta sino si es la más útil y sensata que podemos proponer. El hecho de que la suposición sea útil depende de si puede construir una teoría basada en ella, una teoría de la que puedan ser inferidas consecuencias que de otro modo no resultarían evidentes. El hecho de que la suposición sea o no sensata puede discutirse de manera directa.

Más allá del motivo de la supervivencia, los propósitos de los Estados pueden ser infinitamente variados; pueden ir desde la ambición de conquistar el mundo hasta el simple deseo de ser dejado en paz. La supervivencia es un pre-requisito para lograr cualquier meta que los Estados se hayan propuesto, salvo si la meta es promover su propia desaparición como entidad política. El motivo de la supervivencia se toma como base de acción en un mundo en el que no está garantizada la seguridad de los Estados más que como descripción realista del impulso que subyace a cada uno de los actos de los Estados. La suposición da lugar al hecho de que ningún Estado actúa siempre exclusivamente con el objeto de asegurar su supervivencia. Da lugar también al hecho de que algunos Estados pueden perseguir persistentemente metas que consideran más valiosas que la supervivencia; por ejemplo, pueden preferir amalgamarse con otros Estados a su propia supervivencia formal. Da lugar al hecho de que, en procura de su seguridad, ningún Estado actuará con perfecto conocimiento ni sabiduría —por cierto, si es que pudiéramos saber exactamente qué significan esos términos. El funcionamiento de algunos sistemas tiene altísimos requerimientos. El tránsito no fluiría si la mayoría, pero no todos, los conductores avanzaran por el lado apropiado de la calle. Otros sistemas tienen requerimientos intermedios. Los ascensores de los rascacielos están planificados para poder transportar la carga de pasajeros si la mayoría de las personas utilizan los ascensores expresos para los trayectos largos y los locales para trayectos más cortos. Pero si algunas personas eligen los locales para los trayectos largos porque la velocidad de los expresos las marean, el sistema no se derrumbará. Para mantenerlo en funcionamiento es necesario que la mayoría, pero no todas las personas, actúe de la manera esperada. Algunos sistemas, entre ellos las economías de mercado y la política internacional, hacen demandas aún menores. Los

sistemas de tránsito están ideados a partir del conocimiento de que los requerimientos del sistema serán cumplidos. Los ascensores están planificados con capacidad extra para contemplar las particularidades humanas. Los sistemas competitivos de la economía y de la política internacional funcionan de manera diferente. A partir de las interacciones de sus partes desarrollan estructuras que recompensan o castigan las conductas que se adecuan más o menos a lo requerido para alguien que desee triunfar dentro de ese sistema. Recuérdese mi descripción de las limitaciones del sistema parlamentario inglés. ¿Por qué un potencial primer ministro no puede tener la audacia de seguir un camino propio? ¿Por qué no comportarse de manera manifiestamente diferente de la de los típicos líderes políticos ingleses? Cualquiera puede hacerlo, por supuesto, y algunos que aspiran a convertirse en primer ministro lo hacen. Rara vez acceden al cargo. Salvo durante las más profundas crisis, el sistema selecciona a otros para desempeñar el más alto cargo. Uno puede comportarse como desee. Los esquemas de conducta, no obstante, emergen y derivan de las limitaciones estructurales del sistema.

Los actores pueden percibir la estructura que los limita, y comprender de qué modo recompensa algunas clases de conducta y castiga otras. Pero también pueden no verla o verla y, por distintas razones, no satisfacer con sus acciones los esquemas de conducta que son frecuentemente recompensados y raramente castigados. Decir que "la estructura selecciona" significa simplemente que aquéllos que cumplen con las prácticas aceptadas y exitosas son los que con mayor frecuencia acceden a los cargos más altos, y que probablemente permanecerán allí. La partida que uno debe ganar está definida por la estructura que determina cuál es la clase de jugador que tiene más probabilidades de prosperar.

Cuando se produce una selección de acuerdo con la conducta, no es necesario que el sistema ponga en operación ningún standard de conducta forzoso, aunque cualquier sistema puede funcionar mejor cuando existen ciertos standards forzosos o aceptados. Internacionalmente, el entorno de las acciones estatales, o la estructura de sus sistemas, están establecidos por el hecho de que algunos Estados prefieren la supervivencia por encima de otros fines obtenibles a corto plazo, y actúan con relativa eficiencia para lograr esa meta. Los Estados pueden alterar sus

conductas a causa de la estructura que forman por medio de sus interacciones con otros Estados. Pero, ¿de qué manera y por qué? Para responder a estas preguntas debemos completar la definición de estructura internacional.

2. *El carácter de las unidades*

El segundo término de la definición de la estructura política doméstica especifica las funciones desempeñadas por las unidades diferenciadas. La jerarquía implica relaciones de super/sub/ordinación entre las partes de un sistema y eso es lo que implica su diferenciación. Al definir la estructura política doméstica, el segundo término, al igual que el primero y el tercero, es necesario, porque cada uno de ellos señala una posible fuente de variación estructural. Los Estados, que son las unidades de los sistemas políticos internacionales, no están formalmente diferenciados por medio de las funciones que desempeñan. La anarquía implica relaciones de coordinación entre las unidades de un sistema, y eso implica su paridad. El segundo término no es necesario para definir una estructura política internacional, porque mientras persiste la anarquía, los Estados siguen siendo unidades. Las estructuras internacionales sólo varían por medio de un cambio del principio organizador o por medio de variaciones de las capacidades de las unidades. No obstante, aquí hablaré de los Estados como unidades, ya que es por medio de sus interacciones que se generan las estructuras políticas internacionales.

Surgen dos preguntas: ¿Por qué los Estados deben tomarse como unidades del sistema? Ya que existe una amplia variedad de Estados, ¿por qué llamarlos "unidades"? El cuestionamiento de la elección de los Estados como unidades primarias de los sistemas políticos internacionales se tornó popular durante las décadas de 1960 y de 1970, al igual que a principios de siglo. Una vez que se logra comprender qué es lo que está involucrado lógicamente, el tema se resuelve con facilidad. Los que cuestionan el enfoque estatocéntrico lo hacen por dos motivos principales. Primero, los Estados no son los únicos actores de importancia dentro de la escena internacional. Segundo, la importancia de los Estados está declinando, y hay otros actores cuya importancia

crece, o al menos así se dice. Ninguna de ambas razones es sólida, tal como lo demuestra la siguiente explicación.

Los Estados no son ni han sido nunca los únicos actores internacionales. Pero las estructuras no están definidas por todos los actores que florecen dentro de ella sino por los más importantes. Al definir la estructura de un sistema, escogemos a uno o algunos de los infinitos objetos que el sistema comprende y definimos su estructura en virtud de ellos. En el caso de los sistemas políticos internacionales, como en el de cualquier sistema, primero debemos decidir cuáles unidades vamos a considerar como partes del sistema. En este punto vuelve a resultar útil la analogía con la economía. La estructura de un mercado está definida por el número de firmas que compiten. Si rivalizan muchas firmas semejantes, nos aproximaremos a una situación de competencia perfecta. Si unas pocas firmas dominan el mercado, se dice que la competencia es oligopólica; aunque existan también en ese campo muchas firmas pequeñas. Pero se nos dice que no podemos aplicar esta clase de definiciones a la política internacional a causa de la interpenetración de los Estados, de su incapacidad para controlar el entorno de sus acciones, y de que las ascendentes corporaciones multinacionales y otros actores no-estatales son difíciles de controlar y pueden rivalizar, en influencia, con los Estados. La importancia de los actores no-estatales y el grado de actividad transnacional resultan obvios. Pero de ellos no se desprende la conclusión de que la concepción estatocéntrica de la política internacional se haya vuelto obsoleta. Resulta irónico que algunos economistas y científicos políticos con orientación económica lo hayan creído así. La ironía es que todas las razones que se han dado para depreciar el concepto estatocéntrico pueden ser reafirmadas con mayor fuerza y aplicadas a las empresas. Las empresas que compiten con muchas otras no tienen esperanzas de controlar su mercado, y las firmas oligopólicas luchan constantemente por lograrlo, con escaso éxito. Las empresas se interpenetran, se funden y se compran entre sí a paso acelerado. Lo que es más, las firmas están constantemente amenazadas y reguladas por, digamos, actores "no-empresariales". Algunos gobiernos estimulan la concentración; otros trabajan para prevenirla. La estructura de mercado de las partes de una economía puede desplazarse desde una competencia amplia a una estrecha o puede desplazarse en dirección opuesta, pero

sean cuales fueren el grado y la frecuencia de los cambios, las estructuras de mercado, generadas por la interacción de las firmas, están definidas en virtud de esta última.

Al igual que los economistas definen los mercados en términos de las firmas, yo defino las estructuras políticas internacionales en términos de los Estados. Si Charles P. Kindleberger estaba en lo cierto al decir "la nación-Estado ya casi no existe como unidad económica" (1969, p. 207), entonces la estructura de la política internacional debería ser redefinida. Ello sería necesario porque las capacidades económicas no pueden separarse de las otras capacidades de los Estados. La distinción que se establece frecuentemente entre cuestiones de alta y baja política es errónea. Los Estados usan medios económicos para fines políticos y militares; y medios políticos y militares para el logro de intereses económicos.

Una versión mejorada de la afirmación de Kindleberger podría sostener: algunos Estados pueden ser casi eliminados como entidades económicas, y otros no. Eso no plantea ningún problema para la teoría política internacional, ya que gran parte de la política internacional se basa en desigualdades, de todos modos. En tanto los principales Estados sean los principales actores, la estructura de la política internacional se define en virtud de ellos. Esa afirmación teórica, por supuesto, es así en la práctica. Los Estados preparan la escena en la que ellos, junto con los actores no-estatales, desarrollan sus dramas o sus asuntos de rutina. Aunque pueden preferir una escasa intervención en los asuntos de los actores no-estatales durante largos períodos, los Estados no obstante establecen los términos de sus relaciones, ya sea permitiendo pasivamente el establecimiento de reglas informales o interviniendo activamente para cambiar las reglas que ya no les resultan adecuadas. Cuando llega el momento decisivo, los Estados rehacen las reglas según las cuales operan otros actores. Por cierto, podemos asombrarnos de la habilidad que demuestran los Estados débiles para obstaculizar las acciones de fuertes corporaciones internacionales, y por la atención que éstas últimas prestan a los deseos de los primeros.

Es importante considerar la naturaleza de los movimientos transnacionales, su grado de penetración y las condiciones que facilitan o dificultan el control que sobre ellos ejercen los Estados (ver cap. 7). Pero el adecuado estudio de estas cuestiones,

como de otras, requiere el desarrollo de un enfoque adecuado para el estudio de la política internacional. Debemos aclarar dos puntos acerca de los más recientes estudios transnacionales. Primero, que los estudiosos de los fenómenos transnacionales no han desarrollado ninguna teoría clara acerca de su tema o acerca de política internacional en general. Se han servido de teorías existentes, ya fueran económicas o políticas. Segundo, es correcto que no hayan desarrollado ninguna teoría particular, pues una teoría que niegue el rol de los Estados solo será necesaria en el caso de que los actores no-estatales se desarrollen hasta el punto de rivalizar o superar a los grandes poderes, no solo a unos cuantos poderes menores. Y ese caso no parece haberse producido.

El estudio de los movimientos transnacionales se ocupa de importantes cuestiones fácticas, que las teorías pueden ayudar a desentrañar. Pero esa ayuda no será efectiva si se piensa que los actores no-estatales ponen en tela de juicio el enfoque estatocéntrico del mundo. El hecho de afirmar que los Estados principales conservan el rol principal no implica restar importancia, o existencia, a otros actores. La expresión "estatocéntrica" sugiere algo acerca de la estructura del sistema. Los movimientos transnacionales se hallan entre los procesos componentes. El hecho de que el enfoque estatocéntrico sea tan frecuentemente cuestionado sólo refleja la dificultad que tienen los científicos políticos para no perder de vista la distinción existente entre estructuras y procesos.

Los Estados son las unidades cuyas interacciones forman la estructura de los sistemas políticos internacionales. Durante mucho tiempo esto seguirá siendo de este modo. El porcentaje de muerte de los Estados es notablemente bajo. Pocos Estados mueren, pero muchas empresas lo hacen. Dentro de 100 años, ¿quién tiene más probabilidades de existir? ¿Estados Unidos, la Unión Soviética, Francia, Egipto, Tailandia y Uganda? ¿O Ford, IBM, Shell, Unilever y Massey Ferguson? Yo apuesto por los Estados, incluso por Uganda. ¿Pero qué significa referirse a los ciento cincuenta y pico de Estados del mundo actual —que verdaderamente forman un mundo abigarrado— como "unidades semejantes"? Muchos estudiosos de la política internacional se sienten molestos por esta descripción. Llamas "unidades semejantes" a los Estados es decir que cada Estado es semejante a to-

dos los otros por ser una unidad política autónoma. Es otra manera de decir que los Estados son soberanos. Pero la soberanía es también un concepto fastidioso. Muchos creen, como el antropólogo M. G. Smith, que "en un sistema de Estados soberanos ningún Estado es soberano".⁴ El error es identificar la soberanía de los Estados con su capacidad de hacer lo que deseen. Decir que los Estados son soberanos no implica que puedan hacer lo que se les antoje. Los Estados soberanos pueden estar muy presionados y verse obligados a actuar de maneras que preferirían evitar, y ser incapaces de hacer casi nada de lo que desean. La soberanía de los Estados jamás ha implicado que estén aislados de los efectos ejercidos por las acciones de otros Estados. Ser soberano y ser dependiente no son situaciones contradictorias. Los Estados soberanos rara vez han tenido vidas libres o fáciles. ¿Qué es entonces la soberanía? Decir que un Estado es soberano significa que decide por sí sólo cuál es la forma de enfrentarse con sus problemas internos y externos, incluyendo la de buscar o no la ayuda de otros, y al hacerlo limita su libertad estableciendo compromisos con ellos. Los Estados desarrollan sus propias estrategias, diseñan su propio rumbo y toman sus propias decisiones acerca de cómo satisfacer sus necesidades y sus deseos. Decir que los Estados soberanos están siempre constreñidos no es más contradictorio que afirmar que los individuos libres con frecuencia toman decisiones bajo la presión de los acontecimientos.

Cada Estado, como todos los demás, es una entidad política soberana. Y, sin embargo, las diferencias existentes entre ellos, desde Costa Rica a la Unión Soviética, desde Gambia a los Estados Unidos, son inmensas. Los Estados son semejantes, y también diferentes. También lo son las corporaciones, las manzanas, las universidades y las personas. Siempre que situamos dos objetos en una categoría, no estamos diciendo que son iguales en todos los aspectos sino en algunos. En el mundo no hay dos objetos idénticos, y sin embargo es útil compararlos y combinarlos. "No se pueden sumar manzanas y naranjas" es una vieja expresión que parece ser especialmente popular entre los vendedores que no desean que uno compare sus productos con otros. Pero todos sabemos que la treta de sumar objetos diferentes es

⁴ Smith debería ser más juicioso. Traducido en sus propios términos, decir que los Estados son soberanos es decir que son segmentos de una sociedad plural (1966, p. 122; cf. 1956).

la de expresar el resultado en términos de una categoría que los incluye. Tres manzanas más cuatro naranjas son siete frutas. La única cuestión interesante es si la categoría que clasifica a los objetos según sus cualidades comunes resulta útil. Uno puede sumar un gran número de objetos muy diversos y decir que tenemos ocho millones de cosas, pero es raro que necesitemos hacerlo.

La forma, el tamaño, la riqueza y el poder de los Estados varían. Y, sin embargo, las variaciones de estos y otros aspectos son variaciones de unidades semejantes. ¿En qué aspecto son unidades semejantes? ¿Cómo pueden ser situadas en una misma categoría? Los Estados son semejantes con respecto a las tareas con las que se enfrentan, pero no en sus capacidades de desarrollar esas tareas. Las diferencias son de capacidad, no de función. Los Estados desempeñan o procuran desempeñar tareas que son comunes a todos ellos; los fines a los que aspiran son similares. Cada Estado tiene sus propias agencias para crear, ejecutar e interpretar las leyes y las regulaciones, para aumentar los impuestos y para defenderse. Cada Estado abastece con sus propios recursos y por sus propios medios la mayoría de los alimentos, vestimentas, viviendas, transporte y entretenimiento que sus ciudadanos consumen. Todos los Estados, excepto los más pequeños, realizan mucho más comercio interno que externo. Es lógico que quedemos impresionados por la semejanza funcional de los Estados, y ahora más que nunca, dado que sus desarrollos siguen líneas similares. Los Estados ricos y los pobres, los nuevos y los viejos, casi todos ellos ejercen gran influencia en los asuntos de regulación económica, educación, salud y vivienda, cultura, arte, y así casi infinitamente. El aumento de actividad de los Estados es una tendencia internacional fuerte y notablemente uniforme. Las funciones de los Estados son similares, y las distinciones existentes entre ellos surgen casi siempre de la variación de sus capacidades. La política nacional consiste en unidades diferenciadas que desempeñan funciones específicas. La política internacional consiste en unidades semejantes que duplican mutuamente sus actividades.

3. *La distribución de las capacidades*

Las partes de un sistema jerárquico están relacionadas entre sí de maneras determinadas tanto por su diferenciación funcional como por el grado de sus capacidades. Las unidades de un sistema anárquico son funcionalmente indiferenciadas. Así, las unidades de ese orden se distinguen particularmente gracias a sus mayores o menores capacidades de desempeñar tareas similares. Esto enuncia formalmente aquello que los estudiosos de la política internacional han advertido hace mucho tiempo. Tanto los teóricos como los prácticos han distinguido siempre a las grandes potencias de una época. Los estudiosos del gobierno nacional hacen este tipo de distinciones entre los gobiernos parlamentarios y los sistemas presidenciales: los sistemas gubernamentales difieren en su forma. Los estudiosos de la política internacional hacen distinciones entre sistemas políticos internacionales solamente de acuerdo con el número de grandes potencias que esos sistemas posean. La estructura de un sistema cambia con los cambios de la distribución de las capacidades entre las unidades del sistema. Y los cambios de la estructura cambian las expectativas acerca del comportamiento de las unidades y acerca de los resultados que sus interacciones producirán. En lo doméstico, las partes diferenciadas de un sistema pueden desempeñar tareas similares. Sabemos, a partir de la observación del gobierno norteamericano, que los ejecutivos a veces legislan y las legislaturas pueden ser ejecutivas. Internacionalmente, las unidades semejantes desempeñan tareas diferentes. El motivo por el que lo hacen, y la posibilidad de que lo hagan según sus capacidades, son cuestiones que trataremos detalladamente en los tres últimos capítulos. Mientras tanto, debemos considerar dos problemas.

El primer problema es éste: la capacidad nos dice algo acerca de las unidades. Definir la estructura en parte en términos de la distribución de capacidades parece violar mi indicación anterior acerca de no incluir los atributos de las unidades en las definiciones estructurales. Como ya señalé, la estructura es un concepto abstracto, pero no completamente. El máximo de abstracción exige un mínimo de contenido, y ese mínimo es lo necesario para poder decir en qué relación se hallan las unidades. Los

Estados están situados de manera diferente según su poder. Y sin embargo podemos preguntarnos por qué tan sólo incluimos *capacidad* en la tercera parte de la definición, y no características tales como ideología, forma de gobierno, grado de pacificidad, belicosidad o lo que fuere. La respuesta es ésta: se hace una estimación del poder por medio de la comparación de las capacidades de un cierto número de unidades. Aunque las capacidades son atributos de las unidades la distribución de las mismas entre sí ya no lo es. La distribución de capacidades no es un atributo de las unidades, sino más bien un concepto sistémico. Una vez más, el paralelo con la teoría del mercado es exacto. Tanto las empresas como los Estados son unidades semejantes. A pesar de todas sus variaciones formales, las firmas comparten ciertas cualidades: son unidades autodirigidas que, dentro de límites gubernamentalmente impuestos, deciden por sí mismas de qué modo enfrentar su entorno y cómo trabajar para lograr sus fines. Las variaciones de la estructura no se introducen por medio de las diferencias de carácter y función de las unidades, sino solamente por medio de la distinción que hacemos de ellas según sus capacidades.

El segundo problema es éste: aunque las relaciones definidas en términos de las interacciones deben ser excluidas de las definiciones estructurales, las relaciones definidas en términos de agrupación de los Estados parecen decirnos algo acerca de la situación de cada uno de ellos dentro del sistema. ¿Por qué no especificar las relaciones existentes entre los Estados a partir de la consideración de las alianzas que establecen? ¿Ese hecho no sería comparable acaso con el hecho de definir en parte las estructuras políticas en términos del modo en que los presidentes y los primeros ministros se relacionan con otros agentes políticos? No, no sería comparable. Tanto nacional como internacionalmente, las definiciones estructurales se ocupan de la relación existente entre agentes y agencias en términos de la organización de cada dominio, y no en términos de las adaptaciones o conflictos que puedan producirse entre ellos ni de las agrupaciones que puedan establecer. Ciertas partes de un gobierno pueden reunirse o separarse, pueden oponerse o cooperar en mayor o menor grado. Éstas son las relaciones que se forman y se disuelven dentro de un sistema, y no una alteración estructural que señala un cambio y una diferencia entre sistemas. Esto se aclara merced

a un ejemplo que fluye paralelamente al caso de las alianzas. El hecho de distinguir los sistemas de los partidos políticos según su número es habitual. Un sistema multipartidario cambia, sí, digamos, ocho partidos se transforman en dos, pero no si dos agrupaciones de esas ocho se constituyen tan solo con el motivo de ganar una elección. Con la misma lógica, un sistema político internacional en el que tres o más grandes potencias se han separado en dos alianzas sigue siendo un sistema multipolar —estructuralmente diferente de un sistema bipolar, que es aquél en el que ningún tercer poder es capaz de desafiar a los otros dos. Al definir la estructura del mercado, no necesitamos ninguna información acerca de las cualidades particulares de las firmas, ni acerca de sus interacciones. En la definición de la estructura del mercado, las firmas no son identificadas ni descritas sus interacciones. El hecho de considerar las cualidades de las firmas y la naturaleza de sus interacciones como partes de la estructura del mercado sería como decir que el hecho de que un sector económico sea o no oligopólico depende del modo de organización interna de las firmas y de la manera en que se tratan entre sí, en vez de establecer simplemente cuántas son las firmas importantes que coexisten. La estructura del mercado se define por medio del conteo de las firmas; la estructura política internacional, por medio del conteo de los Estados. En ese conteo, las distinciones se establecen tan sólo según las capacidades.

Al definir las estructuras políticas internacionales, consideramos los Estados con las tradiciones, hábitos, objetivos, deseos y formas de gobierno que tengan. No nos preguntamos si los Estados son revolucionarios o legítimos, autoritarios o democráticos, ideológicos o pragmáticos. Nos abstraemos de todos sus atributos salvo de sus capacidades. Tampoco al pensar acerca de la estructura nos preguntamos por las relaciones entre los Estados —sus sentimientos amistosos u hostiles, sus intercambios diplomáticos, las alianzas que forman y el grado de expectativas que surgen con solo observar el tipo de orden que prevalece entre ellos y la distribución de capacidades dentro de ese orden. Nos abstraemos de todas las cualidades particulares de los Estados y de todas sus conexiones concretas. Lo que emerge es un cuadro posicional, una descripción general de la disposición de una sociedad trazado en términos de la ubicación de las unidades y no en términos de sus cualidades.

IV

Hasta ahora he definido los dos elementos esenciales de una teoría sistémica de la política internacional —la estructura del sistema y de sus unidades interactuantes. Al hacerlo, he roto de manera tajante con los enfoques habituales. Como hemos visto, algunos estudiosos que intentan aplicar enfoques sistémicos a la política internacional conciben el sistema como producto de sus partes interactuantes, pero no llegan a considerar si algo a nivel sistémico influye sobre esas partes. Otros teóricos sistémicos, al igual que los estudiosos de la política internacional en general, mencionan en ocasiones que deben tenerse en cuenta los efectos ejercidos por el entorno internacional, pero pasan por encima de la cuestión de cómo debe hacerse y rápidamente concentran su atención nuevamente en el nivel de las unidades interactuantes. La mayoría de ellos, aleguen o no seguir un enfoque sistémico, piensan en la política internacional de la manera ilustrada por la Figura 5.1. $N_{1, 2, 3}$ son Estados que generan internamente sus efectos externos. $X_{1, 2, 3}$ son Estados que actúan externamente interactuando entre sí. En el diagrama no aparece ninguna fuerza o factor sistémico.

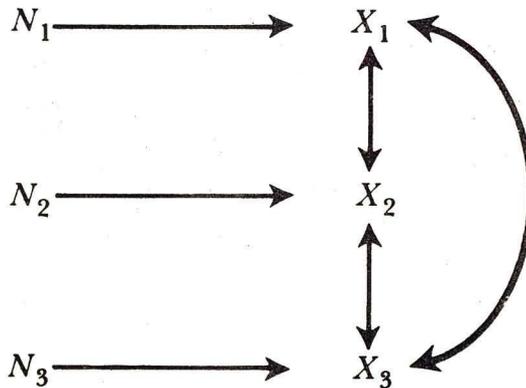


FIGURA 5.1.

Como los efectos sistémicos son evidentes, la política internacional debería ser considerada de la manera ilustrada por la figura 5.2. El círculo representa la estructura del sistema político internacional. Tal como lo indican las flechas, afecta tanto a las interacciones de los Estados como a sus atributos.⁵ Aunque la estructura ha demostrado ser elusiva como concepto organizativo, su significado puede ser explicado de manera simple. Aunque los Estados conservan su autonomía, cada uno de ellos se halla en una relación especificable con respecto a los otros. Constituyen cierta clase de orden. Podemos utilizar el término "organización" para designar esta condición pre-institucional, si pensamos que una organización es simplemente una limitación, a la manera de W. Ross Ashby (1956, p. 131). Como los Estados se constriñen y limitan mutuamente, la política internacional puede considerarse en términos organizativos rudimentarios. La estructura es el concepto que hace posible decir cuáles son los efectos organizativos esperables y cómo las estructuras y las unidades interactúan afectándose mutuamente.

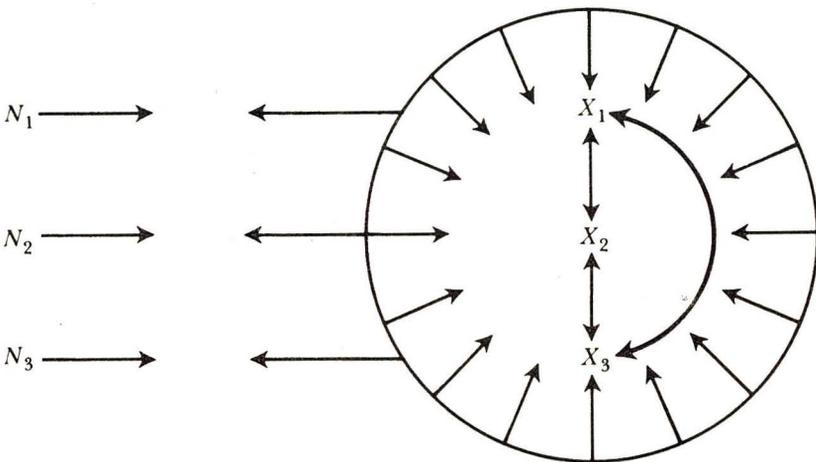


FIGURA 5.2.

⁵ En la figura 5.2 no se han omitido elementos esenciales, pero sí algunas complicaciones. Un diagrama completo incluiría, por ejemplo, las coaliciones que posiblemente se formarían sobre la derecha.

El hecho de pensar en la estructura tal como la he definido resuelve el problema de separar los cambios a nivel de las unidades de los cambios a nivel sistémico. Si se está preocupado por los diferentes efectos esperados de diferentes sistemas, debemos ser capaces de diferenciar los cambios de sistemas y los cambios dentro de ellos, algo que los potenciales teóricos sistémicos han hallado muy difícil. Una definición en tres partes de la estructura nos permite diferenciar esos tipos de cambios:

- Las estructuras se definen, primero, según el principio por el que un sistema se ha ordenado. Los sistemas se transforman si un principio ordenador reemplaza a otro. Trasladarse desde un dominio anárquico a otro jerárquico significa trasladarse de un sistema a otro.
- En segundo lugar, las estructuras se definen por medio de la especificación de las funciones de las unidades diferenciadas. Los sistemas jerárquicos cambian si las funciones son definidas y asignadas de manera diferente. En el caso de los sistemas anárquicos, el criterio de los cambios sistémicos derivados de la segunda parte de la definición no es válido, ya que el sistema está compuesto por unidades semejantes.
- En tercer lugar, las estructuras se definen gracias a la distribución de capacidades entre las unidades. Los cambios de esta distribución son cambios de sistema, ya se trate de un sistema jerárquico o de uno anárquico.