

“LOS PILARES DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL”

BRUCE BUENO DE MESQUITA*

Resumen:

El fragmento de Bruce Bueno de Mesquita, expone los principios y líneas generales que fundamentan la Teoría de la Elección Racional y su aplicación a las Relaciones Internacionales. Partiendo de la idea de que la atención debe ponerse, no sobre los estados, sino sobre los líderes políticos —motivados por intereses personales y no nacionales, como es el deseo de mantenerse en el poder— y los procesos de toma de decisiones; Bueno de Mesquita cuestiona las asunciones de paradigmas previos en torno a la separación del ámbito nacional e internacional. Asimismo, expone como los líderes políticos, influidos por tres conceptos clave como son el poder, las preferencias y las percepciones, toman decisiones y se coordinan entre ellos, utilizando interacciones estratégicas.

Palabras clave:

Líderes políticos; interés personal; poder; preferencias; percepciones; toma de decisiones.

Title:

Introduction, Foundations of International Politics.

Abstract:

This Bruce Bueno de Mesquita's fragment sets out the principles and general lines that support the Rational Choice Theory and its application to International Relations. Starting with the idea that we must pay attention, not to Nation States, but to Political Leaders —motivated by personal interests, not national ones, such as their wish to stay in office—, and Decision Making Processes; Bueno de Mesquita challenges the assumptions of previous paradigms related to the separation among the National and International scene. He also states how the Political Leaders, influenced by three key concepts, such as power, preferences and perceptions, take decisions and coordinate their foreign policy actions, using strategic interactions.

Keywords:

Political Leaders; Personal Interest; Power; Preferences; Perceptions; Decision Making.

Artículo de BUENO DE MESQUITA, Bruce, publicado en *Principles of International Politics. People's Power Preferences and Perceptions*, Congressional Quarterly, Washington DC, 2005. La presente traducción de la obra de B. Bueno de Mesquita cuenta con la autorización expresa de la editorial y del autor.

Bruce BUENO DE MESQUITA es politólogo y profesor de la Universidad de Nueva York.

Objetivos

- Los intereses que mueven a los líderes de los estados son personales, no nacionales. Las políticas internas – los deseos de sus electores – constriñen su política exterior tanto como las fuerzas externas a la nación.
- Cualesquiera que sean sus preferencias políticas, los líderes deben coordinar su política exterior con la de los demás líderes. Esta coordinación requiere de interacciones estratégicas.
- En este contexto, el estudio de las relaciones internacionales puede entenderse como una interacción de poder, preferencias y percepciones: el deseo de mantenerse en el poder influye considerablemente sobre las decisiones de los líderes, como también lo hace aquello que éstos perciben como la verdad sobre una situación particular. Esto nos permite entender, e incluso predecir, qué tipo de elecciones prefieren llevar a cabo.

El 5 de junio de 1465, en las afueras de la ciudad de Ávila (España), un grupo de nobles, descontentos con la política interna y exterior de Enrique IV, Rey de Castilla, se reunieron en asamblea para expresar su desagrado:

"Erigieron un podio en una gran explanada fuera de la ciudad en el que colocaron una efigie sentada en una silla como representación del Rey ..., sobre quien dirigieron cuatro acusaciones: merecía perder la dignidad real, y por eso Alonso Carrillo, el Arzobispo de Toledo, retiró la corona de la cabeza de la estatua ...; merecía perder la administración de justicia, y ... por eso el Conde de Benavente le quitó el cetro que portaba en la mano ...; merecía perder el trono y el puesto de monarca, y ... por eso Diego López de Zúñiga, al compás de violentas y brutales palabras, golpeó la efigie y la retiró de la silla"¹.

Los hechos de ese día de primavera hace más de cinco siglos en España, resumen el temor, en última instancia, al que se enfrenta todo líder político; esto es, el temor a ser revocado del cargo. Esta protesta, distante en el tiempo en la ciudad de Ávila, no dista mucho de la decisión adoptada por el Congreso de Estados Unidos el 19 de diciembre de 1998, de destituir² al Presidente William Jefferson Clinton; aún cuando había dirigido, en calidad de Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas estadounidenses, una campaña militar contra Irak. Enrique IV, como Comandante en Jefe de España, también condujo al país a la guerra cuanto tuvo que enfrentarse al temor de ser revocado del cargo. Las experiencias de Clinton y Enrique apuntan a un miedo común que recorre las relaciones

¹ Citado por O. CALLAGHAN, Joseph S., A History of Medieval Spain, Ed. Ithaca: Cornell University Press, 1975.

² N. d. T.: En el original, el autor se refieren al "Impeachment" contra Bill Clinton. No tiene equivalente en castellano puesto que es un procedimiento particular en Estados Unidos para desaforar y destituir al Presidente.

internacionales de una manera atemporal. Los líderes buscan los medios para permanecer en el cargo y las acciones de política exterior influyen sobre esta posibilidad.

Las **relaciones internacionales** son el resultado del impacto acumulativo de las políticas exteriores de las naciones del mundo. Las políticas exteriores siempre se relacionan y se definen, en parte, en función de las políticas nacionales; especialmente, en aquellos asuntos internos que influyen sobre los planes de un líder de mantener su puesto. Los líderes de todas las naciones y de todos los tiempos viven con el temor de ser expulsados del gobierno. Entender las relaciones internacionales exige, por tanto, comprender este hecho político esencial. Todos los líderes - ya sean de estados, organizaciones internacionales, corporaciones o cualquier otra cosa - promueven el bienestar de aquellos a quienes lideran cuando con ello aumentan sus posibilidades de permanecer en el poder. Una motivación tan egoísta puede, sin embargo, ser perfectamente consistente con un liderazgo bueno y sabio. El deseo de aumentar y mantener el poder garantiza que los líderes llevan a cabo acciones que no son ni aleatorias ni irrelevantes para el bienestar de sus ciudadanos. Este deseo de mantenerse en el poder anima a los líderes a abstenerse de atender a cuestiones excesivamente insensatas. Los riesgos imprudentes aumentan la posibilidad de ser derrocado. Por todo ello, cualquier estudio de las cuestiones internacionales debe comenzar por entender que los líderes convierten sus ambiciones e intereses personales en acciones de estado. Éste es el punto de vista que guía, transversalmente, el presente libro. Detengámonos un momento a discutir la filosofía de este volumen y a elaborar los principios rectores de su enfoque.

Principios rectores

El objetivo de este libro es expresar un punto de vista; no se trata, por tanto, de hacer una revisión general de la literatura de Relaciones Internacionales. Pero, presentando una forma particular de pensar sobre las relaciones internacionales, surge la oportunidad de explotar los enfoques alternativos más relevantes. Aunque no vacilo a la hora de mostrar mi discrepancia respecto a gran parte del saber recibido sobre política internacional, mi objetivo es presentar un punto de vista claro sobre la lógica y el grado de evidencia ofrecido por esos enfoques destacados.

El punto de vista expresado en este libro responde a los siguientes tres principios:

1. La motivación de las acciones de los líderes en la arena internacional obedece a su bienestar personal y, especialmente, a su deseo de mantenerse en el poder. La preocupación de los líderes por el interés nacional se subordina a sus intereses personales. Si ambos intereses coinciden, mucho mejor; si no lo hacen, entonces los líderes elegirán lo que crean que sea mejor para sí mismos; incluso si perjudica a la mayoría de los ciudadanos y al interés nacional.
2. Las relaciones internacionales no pueden separarse de las políticas internas. Toda política exterior se lleva a cabo bajo el manto de las consecuencias, para la política interna, que se espera que produzca

la acción política. De esta manera, una estrategia de política exterior no se llevará a cabo, aunque se piense que en el largo plazo puede tener consecuencias beneficiosas para la nación, si a corto plazo implica la salida del líder del cargo.

3. Las relaciones entre naciones y entre líderes, se guían por consideraciones estratégicas. Del mismo modo, las decisiones en política exterior se definen con el fin de influir sobre los asuntos internacionales. Para que sean efectivas, deben tomarse teniendo muy en cuenta las reacciones que van a generar. La reacción previsible ante una política concreta, es comparable a la reacción anticipada de otras opciones políticas. Los líderes acaban adoptando la política que creen que va a producir el mejor resultado para sí mismos; sabiendo que, al mismo tiempo, sus rivales nacionales y extranjeros elegirán aquéllas que aumenten su propio bienestar.

Los estudios de relaciones internacionales raramente distinguen entre los intereses de los líderes individuales y los de los estados que dirigen. Al contrario, la mayor parte de estos estudios, cuando se fijan en la resolución de un conflicto o en interacciones económicas como el comercio, asumen que los líderes son benévolos, en el sentido de que intentan hacer lo mejor para su nación. El primer principio que rige este libro desplaza la atención de las naciones y la pone de lleno sobre los líderes y el liderazgo. Esta perspectiva exige preguntarnos hasta qué punto podemos decir con propiedad que una nación tiene un interés colectivo. Esto nos lleva asimismo a preguntarnos acerca de la razón por la cual algunos líderes exitosos y efectivos son expulsados del gobierno, mientras otros, claramente terribles, se mantienen en el poder durante mucho tiempo. Tomemos, por ejemplo, a Winston Churchill. Siendo Churchill Primer Ministro de Inglaterra durante la Segunda Guerra Mundial, hizo que su país fuese uno de los últimos bastiones de la democracia europea durante los días más oscuros de la guerra. Y, en última instancia, guió al país hacia una valiente victoria contra la Alemania nazi. Sin embargo, en los últimos días de la guerra, el electorado británico votó contra la permanencia de Churchill en el cargo. En contraste, dictadores como Saddam Hussein en Irak, Mobutu Sese Seko en Zaire (hoy República Democrática de Congo), Mao Zedong en la República Popular China, Josef Stalin en la Unión Soviética, y Fernando Marcos en Filipinas, consiguieron mantenerse en el poder durante décadas a pesar del empobrecimiento y el asesinato de muchos de sus ciudadanos. Ni siquiera la derrota en un conflicto es razón suficiente para derrocar a algunos dictadores. Esto, claramente, nos pone al frente de un rompecabezas del que surgen interrogantes sobre el liderazgo, la moralidad, las motivaciones subyacentes y las consecuencias que tiene la política exterior.

El segundo principio también se desvía del pensamiento común actual sobre las relaciones internacionales. El punto de vista dominante, a día de hoy, tiende a entenderlas en base a elementos que se encuentran fuera del control de cualquier nación. Se aduce que la forma en que las naciones interactúan depende de factores externos e incontrolables. Por consiguiente, las interacciones entre las naciones suelen concebirse como reacciones

automáticas, más que como acciones motivadas por consideraciones estratégicas. Un factor externo que suele considerarse característico de las interacciones políticas internacionales es la distribución de poder. Se piensa que aquellas naciones que están dotadas de gran riqueza y armamento, definen los asuntos internacionales influyendo sobre quién hace qué a quién y cuándo. Es por ello por lo que se habla de superpoderes y grandes potencias que imponen su voluntad a estados débiles como, por ejemplo, Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas tras la Segunda Guerra Mundial, o Estados Unidos a día de hoy. Los estados menos dotados, simplemente deben acatar. No tienen elección.

Hasta hoy, cómo los asuntos internacionales se relacionan con las políticas internas ha ocupado un segundo plano, en comparación con cómo los factores estructurales y la distribución de poder definen la política internacional. En este libro aclaro que la relación entre las políticas internas y los asuntos internacionales, conduce a una auténtica teoría de Relaciones Internacionales capaz de explicar los rompecabezas de la cooperación y competición internacional. Además, explico que si ignoramos la interdependencia entre la política interna y las relaciones internacionales caeremos en un grave error al intentar analizar el funcionamiento del mundo contemporáneo. Si los líderes políticos tratan la política exterior como “alta” política, como independiente a las maniobras internas y negociaciones entre bastidores de la “baja” política, pueden cometer errores importantes que podrían ponernos en peligro a todos.

El tercer principio rector entiende que la forma en que se conducen las relaciones internacionales depende de una toma de decisiones razonada. Las perspectivas estructurales que han dominado el pensamiento internacional desde la Segunda Guerra Mundial (discutidas más profundamente en el capítulo 4), prestan poca atención a las elecciones individuales. Consideran que las relaciones internacionales están dominadas por factores que exceden el control de quines toman las decisiones políticas (*decision makers*). Entienden que las naciones reaccionan a los cambios en el contexto internacional como si fueran bolas de *pinball*, que responden a la inclinación de la máquina y a los obstáculos que encuentran mientras rebotan en su camino a través del laberinto de la pantalla. Como consecuencia, estas perspectivas estructurales ofrecen escaso margen a la maniobra estratégica. Incluso aquellos enfoques de política exterior que dan una importancia menor a los elementos externos, todavía prestan poca atención a la toma de decisiones estratégica.

Estructura del libro

En este libro presento las herramientas necesarias para que podáis formaros una opinión propia acerca de cómo entender mejor las relaciones internacionales. Estas herramientas os ayudarán a evaluar los méritos tanto de los principios establecidos en el epígrafe anterior, como de aquéllos que guían perspectivas alternativas. Cada capítulo se construye sobre las discusiones de los capítulos precedentes con el fin de desarrollar niveles de análisis cada vez más complejos. En esta introducción fijo algunas ideas generales. El capítulo 1 proporciona una visión general de la historia política y económica desde el siglo XV hasta el momento presente, con el propósito de establecer un marco de fondo que desarrollaremos a medida que avancemos con el resto del texto. El capítulo 2 explica cómo el método científico puede aplicarse a las relaciones internacionales. Analizaremos los parámetros

con los que poder evaluar explicaciones contrapuestas sobre importantes aspectos de las relaciones internacionales. Este capítulo se ocupa de algunas ideas abstractas sobre la lógica y destaca su importancia como guía en la valoración de los contenidos de los capítulos sucesivos. Estas ideas os ayudarán a discernir qué es relevante e irrelevante, mientras conformáis vuestras propias visiones sobre la política actual, la razón por la que parece ser de una determinada manera, y qué es lo que esto implica para el futuro.

El tercer capítulo proporciona una argumentación detallada sobre una decisión concreta: la tomada por Fernando e Isabel de España en 1492 para patrocinar a Cristóbal Colón en la búsqueda de una nueva ruta hacia Asia. Esta decisión ejemplifica muchos de los principios más importantes que examinamos en este libro. Además, introduzco conceptos analíticos importantes que aplico a lo largo de la obra como la teoría de la utilidad anticipada y la teoría de juegos. Estos conceptos han servido para diseñar un modelo específico de toma de decisiones que puede ser consultado en Internet (<http://college.cqpress.com/b>) por aquellos estudiantes que estén trabajando con este libro. A través de estas páginas planteo preguntas relacionadas con problemas de política exterior que pueden ser resueltas usando el modelo de la web. Este modelo también os permite investigar y predecir los resultados de hechos actuales de política exterior.

En los capítulos 4 y 5 esbozo varios enfoques explicativos de relaciones internacionales. La discusión de estas visiones contrapuestas, con un marcado énfasis en la perspectiva estratégica (que se introduce en el capítulo 5), es un tema recurrente a lo largo del libro. Este enfoque presta atención a la interacción entre la política interna, los asuntos internacionales y los intereses de quien toma las decisiones (entendidos como opuestos a los de la nación). En el capítulo 6 seguiremos aprendiendo sobre la perspectiva estratégica en relación con los orígenes de la soberanía nacional, así como en relación a las amenazas actuales al sobre el estado como actor internacional dominante. En los capítulos 7 y 8 nos ocupamos del significado de **poder** y sus limitaciones. Veremos que el poder en sí – la habilidad de conseguir que los demás hagan lo que, de otra manera, no querrían hacer – es insuficiente para explicar las consecuencias de muchos de los hechos internacionales más importantes. En el capítulo 9 examinamos el papel de las **preferencias** – esto es, una evaluación del orden en que quienes toman las decisiones políticas apoyan resultados alternativos – en relaciones internacionales, y aprendemos el teorema del votante medio, una herramienta crucial para predecir las decisiones en los asuntos internacionales. Los capítulos 10 y 11 introducen algunas nociones acerca de las **percepciones**. Las percepciones abarcan aquello que la gente piensa sobre su propia situación y las elecciones a las que se enfrentan. Naturalmente, estas creencias pueden estar totalmente alejadas de la realidad.

Los temas que conforman el núcleo de los capítulos restantes se construyen enfatizando que la toma de decisiones en política exterior depende de la política interna. En el capítulo 12 nos fijamos en cómo las instituciones políticas internas y los tipos de régimen (por ejemplo, democracias, monarquías o dictaduras) influyen en las elecciones de política exterior. Veremos cómo el tipo de régimen empuja a los líderes hacia o contra ciertos tipos de conflictos o de políticas comerciales. Veremos cómo la búsqueda de malas políticas que

empobrecen a los ciudadanos, conducen a la derrota en una guerra, pueden, bajo ciertas circunstancias institucionales, ser buenas para los líderes que buscan mantenerse en su cargo. Descubriremos también cuándo una buena medida política es una buena política³. Lo que nos induce a pensar que la política exterior de toma de decisiones basada en el interés personal y la moralidad se refuerzan y oponen mutuamente.

Siguiendo con nuestro análisis sobre las influencias internas en la política exterior del capítulo 12, pasaremos a examinar las dimensiones de los asuntos internacionales que atañen a dos o más estados, fijándonos atentamente en cómo las consideraciones internas influyen en estas interacciones interestatales. Trataremos así temas como el comercio, las alianzas, las carreras armamentísticas, las guerras y los conflictos menores, o las sanciones económicas.

Los capítulos 13 al 18 se construyen sobre los materiales anteriores, usando las herramientas de evaluación de toma de decisiones introducidas anteriormente. En estos capítulos veremos cómo la política interna interactúa con los asuntos externos para dar forma a las políticas internacionales. El capítulo 13 ahonda en la importancia de los asuntos internos en política exterior a través de una mirada más general a los grupos de interés internos y a las relaciones entre los estados en relación con temas como el comercio y la globalización. Aquí analizamos detenidamente quiénes van a ser los probables ganadores y perdedores, como consecuencia de las tendencias globalizadoras. Asimismo, evaluamos aspectos importantes de la economía política, poniendo énfasis en la lógica y en los indicios existentes en relación con el impacto del libre comercio y las políticas monetarias sobre el bienestar social.

En el capítulo 14 estudiamos el papel que juegan el Derecho Internacional, las normas, las reglamentaciones y las organizaciones, en la interacción entre estados y líderes. Este capítulo se centra en las dificultades de discernir si el Derecho Internacional y las organizaciones internacionales puedan alterar el comportamiento o si, simplemente, reflejan y codifican los intereses nacionales. El capítulo 15 se centra en el papel de las alianzas en política internacional y ayuda a comprender cuándo y por qué algunas alianzas son fiables y otras no. Los capítulos 16 y 17 amplían los temas anteriores para mostrar que la distribución de poder, la estructura de las interacciones internacionales y las carreras armamentísticas, no surgen en un vacío político sino que, más bien, reflejan no sólo el poder político interno e internacional sino también preferencias y percepciones. Estos capítulos ofrecen explicaciones alternativas sobre las causas de la guerra.

A través de estos primeros 17 capítulos, te introducirás en las nociones relativas a la toma de decisiones, la incertidumbre y los problemas de acción colectiva inherentes a la cooperación y el conflicto internacional. Investigaremos de qué manera la política internacional puede encallar, debido a las dificultades que los decisores políticos afrontan a la hora de coordinar sus propias acciones con las de los demás. Veremos asimismo

³ N.d.T.: En el texto original: "when good policy is good politics". En castellano no existe el matiz anglosajón entre *policy* como enfoques de política y *politics* como políticas concretas elaboradas para la consecución de unos objetivos en el ámbito público.

cómo estos problemas de coordinación están ligados a cuestiones del entorno u otras cuestiones tales como la distribución de recursos, territorio, privilegios comerciales y fuentes naturales. Tomaremos en consideración los problemas que los líderes afrontan cuando intentan monitorizar y penalizar los comportamientos disidentes.

En el capítulo final, explico detalladamente las herramientas prácticas de Internet que he desarrollado para predecir e influir en la política exterior. El modelo detallado en el último capítulo es el resultado de muchos de los conceptos introducidos a lo largo del libro. La gama de herramientas ofrecidas ayudó a elaborar la política exterior americana desde 1981 y, de acuerdo con las estadísticas gubernamentales, ha generado predicciones certeras en más de un 90% de los casos. Este modelo se encuentra disponible de una manera un tanto simplificada para que podáis realizar vuestros propios cálculos. Dispondréis de medios prácticos para trasladar la teoría a la acción, tal y como se os pide a lo largo del libro. Antes de llegar al capítulo 18 os habréis familiarizado con muchas de las ideas centrales del capítulo y ya habréis realizado ejercicios, usando el modelo de predicción. En efecto, encontraréis aplicaciones de los distintos aspectos que ese modelo introdujo e integró a lo largo del texto.

Este libro trata de ideas. Los hechos de la historia ayudan a ilustrar y sostener o refutar las ideas rivales sobre la política exterior y las relaciones internacionales. Tales hechos son elegidos intencionalmente a lo largo de diversos periodos de la historia con el fin de arrojar algo de luz a la generalidad y universalidad de los principios de la política internacional. Aprendiendo a cruzar ideas y hechos, todos podemos convertirnos en expertos en la evaluación de las políticas exteriores que conforman las relaciones internacionales de nuestro tiempo.

Las cuestiones centrales de relaciones internacionales

Casi todo lo que los líderes de las naciones hacen puede incidir sobre las relaciones internacionales y sobre su propio bienestar. Los estados se relacionan entre sí en ámbitos muy diferentes y en circunstancias muy diversas, por lo que resulta tentador pensar que cada una de las distintas interacciones es única y especial. De ser así, no habría manera de escribir sobre las relaciones internacionales. Después de todo, si cada relación entre naciones es única en lo fundamental, entonces no se puede aprender nada ni del pasado ni de los principios generales. Tal mirada sería ciertamente desalentadora. Afortunadamente, existe la apabullante evidencia de que cada hecho o contacto ente naciones no es único y que se pueden aprender lecciones útiles de la historia.

Sea cual sea el ámbito en cuestión - el comercio internacional, el intercambio cultural, la coordinación de las políticas militares nacionales, los acuerdos acerca de cómo usar y proteger los recursos mundiales, la protección o explotación del medioambiente global, la competición territorial o la guerra - unos pocos conceptos pueden ayudarnos a entender, en gran medida, las decisiones de los líderes nacionales y de sus representantes, así como prever las acciones o comportamientos nacionales. En un resumen de unas líneas, se puede decir que las relaciones internacionales son:

Las relaciones internacionales son el proceso por el que los mandatarios de la política exterior equilibran su ambición para la obtención de objetivos políticos particulares con la necesidad de evitar amenazas internas y externas para su supervivencia política.

Este enunciado no se sostiene por sí solo, puesto que implica una salida demasiado drástica, respecto a las visiones más convencionales, como para ser tomada en serio. Los enfoques más influyentes actualmente en Relaciones Internacionales – conocidos respectivamente como realismo, neorrealismo y liberalismo – ignoran a los líderes. Por el contrario, estos enfoques tratan a los estados – más que a las personas – como los actores fundamentales, asumiendo así que los factores internos apenas importan en los grandes acontecimientos de la política internacional. Debido a que estas visiones convencionales conciben a los estados como los actores relevantes, asumen que los objetivos de los asuntos internacionales tienen que ver con el aumento del bienestar de los estados. El enfoque utilizado en este libro – que denomino como perspectiva estratégica – rechaza tales ideas, asumiendo, por el contrario, que son los individuos y no los estados quienes hacen elecciones, y que las hacen para aumentar su bienestar personal y no necesariamente el del estado. El resto del libro presenta un esfuerzo por elaborar, clarificar y demostrar que el breve resumen apenas enunciado capta la esencia de las relaciones internacionales.

El vínculo entre las políticas internas y las internacionales

Las Relaciones Internacionales son típicamente entendidas como una disciplina radicalmente distinta de cualquier otra área de la política, especialmente de la política interna. Sin embargo, muchos de los estudiosos de la política internacional, entre los que me incluyo, están en desacuerdo y sostienen que la política internacional y la interna tienen mucho en común. No obstante, existe una diferencia entre ambas. En la arena de los asuntos puramente internos, los líderes políticos no necesitan preocuparse de que sus acciones conduzcan a que un país extranjero haga peligrar su poder⁴. La política interna implica la selección por los líderes de políticas y acciones diseñadas para mantenerse en el poder. En relaciones internacionales, los líderes deben preocuparse de que sus políticas exteriores pueden movilizar a la oposición interna capaz de derrocarlos, como también pueden irritar a un rival extranjero que promueva un ataque y una posible derrota. Esta difícil elección entre oponentes internos y externos es especialmente pronunciada entre líderes de países débiles con pocos amigos – el caso de Sadam Hussein es un buen ejemplo – y es un problema menor entre mandatarios de países fuertes o que tengan alianzas fuertes y fiables.

Una política exterior popular dentro del estado puede resultar muy irritante fuera de él. Por el contrario, una política exterior diseñada para disuadir a un adversario exterior o dirigida a satisfacer las demandas de un adversario extranjero, puede irritar a los oponentes

⁴ En verdad, esta afirmación incluso podría exagerar la diferencia entre las políticas internas y las internacionales. Existen muy pocos temas que sean puramente internos. Incluso un asunto político interno de lo más prosaico puede presentar ramificaciones internacionales. Una deducción fiscal para las empresas en Arizona puede ser suficiente para que las empresas se establezcan en ese lugar y no en Méjico, Sudáfrica o Sri Lanka.

internos o hacer perder el apoyo de los partidarios dentro del estado. Esta dificultad puede surgir tanto cuando el gobierno en cuestión es autocrático como cuando es democrático; si bien, de la naturaleza del régimen dependerá quiénes y cuán poderosos sean los electores. Ofrezco dos tipos de ejemplos, la autocracia de Afganistán y la democracia israelí.

Los jefes del gobierno talibán de Afganistán sufrieron el conflicto entre sus presiones internas y la oposición exterior, puesta en marcha tras los atentados terroristas contra Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001. El núcleo de los apoyos al liderazgo talibán incluía a Osama Bin Laden y a otros sujetos pertenecientes a la red terrorista de Al-Qaeda. Estos partidarios proporcionaron una significativa financiación y seguridad a los líderes talibanes. Romper con ellos habría provocado que Al-Qaeda y sus aliados se esforzaran activamente en derrocar a los líderes afganos para reemplazarlos por otros más proclives a cooperar con al-Qaeda. Aun cuando tras los atentados del 11 de septiembre, Estados Unidos y sus aliados clave se estaban uniendo y se veía que amenazaban ostensiblemente con derrocar al gobierno talibán si no rompían lazos con Osama Bin Laden, los talibanes decidieron dejar al azar la reacción americana antes que romper con Al-Qaeda.

Según parece, los líderes de Afganistán no creyeron que el hecho de no cooperar en la entrega de Osama Bin Laden y otros terroristas, condujese a la adopción de medidas drásticas por parte de Estados Unidos y sus aliados para derrocarlos. Estaban confundidos en sus percepciones. Sin embargo, en otras ocasiones, se confirma la percepción según la cual el contrario no llevará a cabo una acción decisiva. Estados Unidos no habían adoptado medidas drásticas después del atentado del World Trade Center en febrero del 1993 o tras el ataque fallido contra George H. W. Bush, durante un viaje a Kuwait en abril de 1993, bajo patrocinio de Irak. El Gobierno estadounidense sólo llevó a cabo algunas tímidas acciones tras la destrucción de las embajadas de Kenya y Tanzania en 1998, y tras el ataque del navío de la armada americana USS Cole en Aden, Yemen, en octubre de 2000.

Consideremos, ahora, los problemas que todo Primer Ministro israelí, desde Yitzhak Rabin hasta Ariel Sharon, ha encontrado al enfrentarse con la construcción de nuevos asentamientos en tierras reclamadas por los palestinos. Al conseguir un apoyo electoral significativo por parte de grupos religiosos, saben que si quieren mantenerse en el poder, tiene que promover los intereses del electorado en relación con la construcción de asentamientos.

Este tipo de apoyo electoral fue muy importante en el caso del Primer Ministro Netanyahu y en el de Sharon, ambos del partido del Likud. Sin embargo, estos líderes, al mismo tiempo que permiten la construcción de asentamientos en determinadas áreas, aumentan el riesgo de guerra con los palestinos y con sus aliados en la región. Aunque Israel ha tenido éxito en sus campañas militares hasta la fecha, nadie puede estar nunca seguro de las consecuencias de una guerra. Cada victoria puede convertirse, si tomamos prestada la frase del Presidente John F. Kennedy, en "cenizas en la boca del vencedor". Israel es un estado pequeño que ha perdido miles de sus hombres y mujeres jóvenes en la guerra, y centenares por el terrorismo. Obviamente, este alto precio obliga a que un Primer Ministro democráticamente elegido, se lo piense dos veces antes de llevar a cabo políticas

que puedan acarrear estas pérdidas en el futuro. Ciertamente, el equilibrio que tienen que hacer los mandatarios de política exterior como el Primer Ministro israelí o los gobernantes de Afganistán para obtener sus metas al mismo tiempo que se aferran al poder, es más complicado que este mismo ejercicio en políticas puramente nacionales (como un alcalde de ciudad, por ejemplo).

Aún con eso, existen importantes elementos comunes cuando tratamos con temas de política interna o internacional. Todo aquello que se refiere a la política está atravesado por disyuntivas relacionadas con la adquisición y asignación de recursos escasos. Esto también es cierto en la economía que se ocupa principalmente de los intercambios en un mercado, que suelen tratar de relaciones entre un vendedor y un comprador. En un mercado, la escasez de bienes y la competición por ellos determina los precios, tal y como se explica en el capítulo 13. Esto pocas veces es cierto en política. La política suele referirse más a la toma de decisiones colectivas que a las decisiones individuales. Desde luego que hay zonas grises entre la política y la economía⁵; la política normalmente trata de una distribución autorizada de recursos. Esto significa que las decisiones políticas sobre quién consigue qué, no están motivadas por la oferta y la demanda, como podría ocurrir en el mercado. Por el contrario, la influencia política y las consecuencias políticas juegan un papel importante a la hora de determinar quién obtiene qué cuando los políticos llevan a cabo sus elecciones. Los ejemplos de distribución autorizada de recursos valiosos que afectan a las relaciones internacionales, incluyen la decisión legislativa de los presupuestos de defensa, la coordinación militar entre aliados o las políticas arancelarias que influyen sobre el comercio internacional.

Las medidas políticas, generalmente, tratan de decisiones que afectan a grupos de personas. Estos grupos pueden haberse organizado alrededor de partidos políticos, sindicatos, identidades étnicas, intereses especiales (el club Sierra, la Asociación Nacional del Rifle, La Sociedad de la Tierra Plana, los Federalistas del Mundo) o cualquier otro tipo de orientación. Estos grupos pueden no estar formalmente organizados en absoluto. Bajo determinadas circunstancias, la gente puede juntarse simplemente, sin tener una motivación común para actuar. Cuando así lo hacen, sus esfuerzos colectivos pueden cambiar profundamente el mapa político e impactar en el futuro de las relaciones internacionales.

Consideremos, por ejemplo, lo que pasó en agosto de 1991 cuando cientos de miles de ciudadanos rusos comunes se juntaron en la Plaza Roja de Moscú para expresar su apoyo al gobierno ruso existente. Con ello, ayudaron a darle la vuelta al golpe de estado iniciado por los oponentes a la reforma política y económica en la Unión Soviética. El golpe falló, en gran medida, por el aluvión de apoyos políticos de la gente al gobierno existente. No obstante, durante este despertar, la política no se desarrolló como de costumbre para el liderazgo político. Mikhail Gorbachev, el líder de la Unión Soviética, fue incapaz de adaptarse a la recién descubierta fuerza de los partidarios de la reforma política y económica. A finales de año, había sido expulsado del poder y la Unión Soviética había dejado de existir.

⁵ Importantes facetas de la economía se refieren a decisiones de grupo, pero en contextos de mercado. Esto es cierto, por ejemplo, en teoría de la empresa o en macroeconomía.

La política es el reino de la competición entre grupos e individualidades para obtener ventajas especiales; sobre todo, en relación con el control de poder y de riqueza. Esta competición política conlleva un riesgo de castigo, así como la oportunidad de recompensa por las propias acciones. En política internacional, los líderes se arriesgan continuamente a ser castigados por adversarios externos y por enemigos internos. Y, en relaciones internacionales, hay pocas instituciones comparadas con las fuerzas policiales y los tribunales nacionales con las que regular de forma efectiva la manera en que las naciones se relacionan entre sí. Al contrario que en los asuntos internos, las relaciones internacionales disponen de pocos medios comúnmente aceptados para la regulación y el refuerzo de normas de comportamiento - reflejadas en el Derecho Internacional y en las organizaciones internacionales -, cuando las apuestas son altas y los líderes nacionales no están inclinados a acatar normas comunes de actuación. Ésta es una razón importante que explica por qué la mayor parte de los estudios de Relaciones Internacionales prestan atención al estado como actor fundamental en la escena internacional. No obstante, en el presente análisis de política internacional, cuando atendemos a los estados también prestamos atención a los grupos de interés internos, a las individualidades, y, llegado el caso, a actores no estatales como las corporaciones multinacionales o los grupos medioambientales. Todos estos participantes en la política internacional son capaces de definir las políticas seguidas por los estados y alterar el curso de los asuntos internacionales.

¿Es el estado el actor central?

Los **estados nación** están delimitados por fronteras territoriales dentro de las que los líderes ejercen soberanía o auto-gobierno. En ocasiones, los estados nación se entienden como el árbitro último en relaciones internacionales. Los académicos de la disciplina y los líderes políticos generalmente presumen que todos los partidos políticos, los grupos de interés o los grupos étnicos que se encuentran dentro de las fronteras territoriales, tienen un cariño especial a su país. Tal relación especial – conocida como patriotismo o lealtad – se dice que conduce a los grupos a dejar a un lado sus “pequeñas” diferencias cuando algún adversario extranjero desafía el bienestar nacional. Con ello, es común afirmar que las lizas políticas internas deberían terminar en la orilla del mar.

Muchos, aunque no todos, mantienen que es perjudicial permitir que los asuntos internos influyan en los asuntos internacionales. Por ejemplo, así lo sostuvieron los demócratas de la Cámara de Representantes durante el debate de destitución a Bill Clinton en 1998, al mismo tiempo que el ejército de Estados Unidos estaba bombardeando Irak. Los miembros republicanos del Congreso rechazaron esta postura y se inclinaron a favor de destituir al Presidente sin esperar a que las hostilidades con Irak hubiesen finalizado. Los republicanos ganaron la presidencia en el año 2000, mostrando que, al igual que los demócratas, tenía opiniones oscilantes en relación con el bipartidismo en política exterior. Durante la campaña de reelección de 2004, el Presidente Bush insinuó que su oponente demócrata, John Kerry, prestaba ayuda a la insurgencia irakí al adoptar una posición beligerante de crítica a la gestión de la reconstrucción política, social y económica de Irak tras la invasión estadounidense de 2003. En qué medida la competición partidista beneficie o dañe la política internacional, es una cuestión que se desarrollará más adelante en este libro.

Si el patriotismo es una fuerza poderosa que lleva a la gente a olvidar sus diferencias partidistas cuando se enfrenta a la política internacional, tiene sentido tratar los asuntos internos como cuestiones secundarias al estudiar la política internacional. Para quienes sostienen esta visión, el estado nación es la principal entidad o unidad política estudiada en Relaciones Internacionales. Incluso el nombre de la disciplina, Relaciones Internacionales, presupone que el objeto de estudio trata sobre cómo las naciones, más que los líderes individuales, se relacionan entre sí.

Los enfoques convencionales de política internacional apenas atienden a las ambiciones e intereses de quienes toman individualmente las decisiones o de grupos específicos. Mejor dicho, estas particularidades quedan convenientemente relegadas a favor del interés nacional a la hora de maximizar la seguridad y riqueza de los ciudadanos. Esta asunción acerca de la importancia del interés nacional fue la que, originalmente, despertó especial interés en Relaciones Internacionales, resultando así en su distanciamiento respecto al estudio de las políticas internas.

Sin embargo, este enfoque no responde al funcionamiento real de las relaciones internacionales porque resulta demasiado proclive a responder de forma errónea a las principales encrucijadas de la disciplina. La noción misma de interés nacional es profundamente problemática, y muy pocos problemas interesantes en política internacional pueden obviar el telón de fondo de la política interna. Esto significa que, la mayoría de las veces, son los líderes, y no los estados, los actores fundamentales de la esfera internacional. Normalmente, cuando me refiero a las acciones de una nación estoy usando el término como abreviación de "líderes del estado".

La solución a las encrucijadas de relaciones internacionales

¿Cuáles son las principales encrucijadas de las relaciones internacionales y cómo podrían los principios rectores de este libro ayudarnos a comprender mejor su solución? Estas encrucijadas tienen que ver con cualquier cosa que influya en la forma en que interactúan los estados y los líderes nacionales. Por ejemplo, nos inquietan los horrores de la guerra, así como los costes y beneficios del comercio. Nos interesa saber cómo y por qué, en ocasiones, las naciones consiguen cooperar unas con otras, mientras que en otras compiten hasta el punto de crear un conflicto sangriento. Nos preguntamos acerca de la formación de alianzas bilaterales y negociaciones multilaterales. Queremos comprender las organizaciones internacionales cuyo fin es regular el comercio o la paz internacional como Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio o el Tribunal Penal Internacional.

Nos interesa el Derecho Internacional, así como el Derecho del Mar, la Declaración Universal de los Derechos Humanos o las convenciones internacionales sobre propiedad intelectual. Estos cuerpos legislativos regulan el uso de recursos naturales de los océanos mundiales, buscan la protección de los derechos individuales y de los derechos de propiedad intelectual, respectivamente. Queremos desentrañar las normas y costumbres que guían el comportamiento entre estados, facilitando la cooperación y desalentando el conflicto. Algunas de estas normas de conducta se recogen por escrito como normas de

comportamiento – por ejemplo, los tratados relativos al tratamiento de los prisioneros de guerra – aunque, en otras ocasiones, residen más en el entendimiento mutuo que en acuerdos firmados. Durante muchos siglos, la gente pudo circular libremente a través de las fronteras nacionales sin pasaporte. De hecho, antes de la Primera Guerra Mundial, no se solía pedir pasaporte en los viajes internacionales. La costumbre, más que la ley, guiaba las decisiones sobre cuándo permitir o bloquear el tránsito de personas a través de las fronteras nacionales. Queremos saber cómo los recursos influyen en las acciones, pero también saber si los recursos conforman las elecciones en mayor o menor medida que las voluntades y deseos individuales.

En los capítulos siguientes, se exploran estos aspectos, entre otros muchos. Los diversos temas se abordan en función de cuatro amplias categorías en relación a los problemas: **coordinación, distribución, monitorización y sanción**. La coordinación, tal y como se explica en detalle en los capítulos 8, 14 y 15, implica para los estados y los líderes, hallar vías de actuación conjunta con el fin de alcanzar objetivos comunes. La distribución incide en la asignación de bienes escasos entre ciudadanos, líderes y estados. La monitorización se refiere a la identificación de situaciones en las que el líder de un estado hace trampas en relación a un acuerdo, y la sanción, a los casos punibles de estafas. Estas cuatro cuestiones generales se encuentran en el núcleo de la cooperación y la competición, y muchos de los desafíos que plantean las relaciones internacionales tienen que ver con combinaciones variables de estos cuatro aspectos.

Los temas tradicionales de relaciones internacionales pueden entenderse como combinaciones variables de coordinación, distribución, monitorización y sanción. Por ejemplo, ¿por qué las naciones van a la guerra? Algunos defienden que las guerras se llevan a cabo para obtener territorios, para acumular riqueza, para imponer políticas o para expandir valores. Cada uno de estos argumentos se refiere a cuestiones de distribución entre rivales. En qué momento se puede contar con la ayuda de los aliados en una guerra, es un tema tanto de coordinación como de monitorización. Las sanciones y las recompensas refuerzan la conformidad (distribución): las sanciones funcionan como el “palo” y las recompensas como la “zanahoria”.

La producción por partes de elementos automovilísticos, electrónicos o textiles, en un lugar para su ensamblaje en otro, suele generar dificultades en la coordinación de decisiones entre múltiples gobiernos. El cómo se obtiene esta coordinación es un problema importante en las relaciones comerciales internacionales. La protección de la ballena o del salmón salvaje en extinción cuando nadan de las aguas territoriales de un estado a las de otro, o cuando lo hacen en océano abierto, generan problemas tanto de coordinación como de distribución. Más aún, puede ser muy difícil monitorizar la explotación de aquellos recursos (pesca comercial, poder hidroeléctrico) que pasan de una jurisdicción a otra. Saber con certeza si un pescador local ha pescado de más en aguas internacionales es difícil.

Los tratados internacionales proporcionan medios comunes para enfrentarse a estos problemas, al mismo tiempo que son una importante expresión de los esfuerzos

internacionales de cooperación. En ocasiones, las disputas comerciales, e incluso las guerras, son el resultado de esfuerzos fallidos orientados a alcanzar posturas cooperativas. Una fuente común de disputa entre estados vecinos tiene que ver con desacuerdos sobre los beneficios resultantes de los sistemas fluviales que fluyen entre las fronteras nacionales. Si el país que se encuentra corriente arriba represa un cauce, por ejemplo, el país (o los países) que esté río abajo puede verse privado de energía vital, agua potable, del sustento de la pesca y de las aves, de lugares de recreo ... Cada uno de estos hechos puede desencadenar en un conflicto. En efecto, el suministro de agua influye considerablemente en las relaciones entre Israel y Siria por el control de los Altos del Golán. Asimismo, representó una fuente de conflictos significativa entre India y Pakistán respecto a Cachemira, hasta que fue resuelta con mediación de Naciones Unidas.

En lo que queda de introducción nos fijaremos en cómo el poder, las preferencias y las percepciones se combinan con el interés personal de los líderes para definir cuestiones internacionales de coordinación, distribución, monitorización y sanción. A través de ello, aclararemos cómo los estados se relacionan entre sí con el fin de atisbar la forma en que podríamos predecir e influir mejor en el devenir de las relaciones internacionales.

Poder, preferencias y percepciones: los tres pilares de relaciones internacionales

Las Relaciones Internacionales como disciplina se refieren, en primer lugar, a las elecciones y acciones que los líderes políticos realizan en nombre de su nación con el fin de influir en la manera en que su estado se relaciona con los demás. Las relaciones interestatales se ven motivadas por las preferencias de los líderes hacia ciertos objetivos por encima de otros. Estas preferencias, sin embargo, se ven limitadas por el poder disponible para conseguir tales objetivos y por las percepciones o creencias acerca de los costes y beneficios asociados con la consecución de unos objetivos sobre otros. Las preferencias, el poder y las percepciones de los líderes no son los únicos factores en juego. En última instancia, los líderes extranjeros, al igual que todo líder político, deben juzgar las preferencias, el poder y las percepciones de las personas cuyo apoyo necesitan o cuya oposición deben rehuir para mantenerse en el cargo. Esto es cierto en los casos en que el apoyo o la oposición derivan tanto de intereses internos como externos.

Normalmente, las amenazas al poder y a la autoridad derivan de las élites que compiten entre sí por el deseo de ocupar una posición de liderazgo. Este tipo de competición se encuentra en el corazón de las crisis sucesorias en las monarquías hereditarias, en las dictaduras autoritarias y en las democracias políticas. Pero las amenazas a la autoridad del líder pueden venir también de la gente común. El apoyo de las masas puede contribuir también a la preservación de un régimen determinado. Antes me referí a la concentración de cientos de miles de ciudadanos rusos en la Plaza Roja de Moscú en agosto de 1991, resueltos a desalentar un golpe de estado en marcha. Quienes allí se reunieron creyeron que podían ayudar a definir el devenir de los eventos. Actuaron bajo esta *percepción* movilizando el *poder* que tenían en número, para mostrar su *preferencia* por que continuasen las reformas del gobierno, evitando así regresar a los días de la dictadura. Si bien estos hechos son probablemente menos comunes que las luchas internas entre élites, pueden ser, como poco, muy devastadores para los propósitos de supervivencia política de un líder

e incluso de supervivencia física. Con todo esto, las relaciones internacionales analizan cómo el poder, las preferencias y las percepciones de distintas personas – líderes, rivales y ciudadanos comunes —definen las acciones de unos estados hacia otros.

Poder. El éxito para influir en las relaciones entre estados depende de la habilidad de un estado concreto para reunir los recursos políticos, económicos y militares necesarios para persuadir o ejercer coerción sobre otro estado hacia acciones que, de otra manera, no efectuaría. En última instancia, el poder se refiere a la forma de movilizar recursos para alterar los comportamientos de los demás. De una manera sencilla, el poder es un instrumento para promover y conseguir objetivos. Por ende, es un error pensar que la búsqueda del poder nacional es el objetivo último de los mandatarios de la política exterior o de la nación a la que representan. Más claramente, el poder está al servicio de los líderes ambiciosos dispuestos a asumir los riesgos inherentes a la persecución de los objetivos deseados. Así, aunque el poder ofrece los medios para la acción, las preferencias de los líderes políticos, así como las de sus oponentes y partidarios, son las que motivan la acción.

Preferencias. Los objetivos de la política exterior y la forma en que las naciones interactúan entre sí, reflejan las preferencias o deseos de los líderes políticos clave y de aquellos electores cuyo apoyo necesitan para mantenerse en el poder. Las preferencias de los electores son importantes en la medida en que si las preferencias de los líderes no se corresponden con sus deseos y necesidades en cierta medida - como en el caso de Enrique IV – él o ella corren el riesgo de ser depuestos. Este riesgo emana de dos posibles fuentes. En primer lugar, los oponentes capaces de poner en peligro la autoridad del líder pueden surgir del interior del propio estado - como el Conde de Plasencia, el Conde de Benavente y Diego López de Zúñiga en el caso de Enrique IV. En segundo lugar, los adversarios pueden también surgir del exterior del estado. Enrique IV, por ejemplo, tenía que preocuparse por Alonso Carrillo, Arzobispo de Toledo, que representaba la autoridad del más grande de los poderes extranjeros de su época; esto es, la Iglesia católica. Ser depuesto significa, en efecto, que un líder pierde el control para seleccionar los objetivos nacionales y movilizar los recursos necesarios para reforzar las acciones nacionales. Ésta es una consecuencia que todo órgano decisorio quiere evitar, puesto que contradice su propio interés personal.

Percepciones. Las percepciones de los líderes sobre la realidad también afectan a la toma de decisiones en política exterior. Los líderes pueden calcular mal la cantidad de recursos o grado de poder que pueden movilizar en beneficio de su nación o de sus preferencias. Pueden tener una visión del mundo o una ideología que limite lo que perciben como acciones e intenciones de los rivales. Pueden formular los problemas a fin de enfatizar las posibles ganancias (como hace un individuo cuando compra un boleto de lotería) o pueden subrayar las posibles pérdidas (como cuando los ciudadanos insisten en que un gobierno disipa todos los riesgos asociados con la energía nuclear, la conducción de vehículos y el vuelo en aeronaves). Las percepciones pueden llevar a los políticos a asumir riesgos mayores que los planeados o a renunciar a oportunidades que no llegan a percibir. Los rivales, conscientes de esto, tienen así incentivos para engañar a sus adversarios y, en ocasiones, a sus amigos. Los líderes nacionales deben, por tanto, estar siempre alerta, escudriñando toda la información disponible para identificar mejor qué amenazas, gestos

de apoyo y otras acciones de amigos y enemigos, son meros faroles y cuáles constituyen peligros (o beneficios) creíbles para la sociedad que dirigen y para su propio interés de promover sus ambiciones personales.

El interés personal como motivación decisiva para la acción

El poder, las preferencias y las percepciones son instrumentos empleados por los líderes para desarrollar sus ambiciones políticas y en política, así como para evaluar los riesgos derivados de su búsqueda. Estas nociones de ambición y riesgo surgen a través del filtro del interés propio. El interés personal de los líderes nacionales incluye, típicamente, tanto el deseo de mantener las riendas del poder como el deseo de actuar según sus creencias personales.

Un problema fundamental en relaciones internacionales es que, en ocasiones, las acciones que contribuyen a que los líderes mantengan sus puestos de trabajo son contrarias a los objetivos o creencias que estos mismos líderes sostienen. En consecuencia, quienes toman las decisiones en política exterior se suelen encontrar atrapados en la siguiente disyuntiva: actuar en función de sus creencias, bajo riesgo de perder sus puestos de trabajo, o renunciar a sus preferencias políticas personales para mantenerse en el poder. Los intereses propios de los líderes pueden arrastrarlos en direcciones opuestas, lo que complica considerablemente la toma de decisiones políticas.

Es paradigmática la declaración del Primer Ministro británico, Winston Churchill, afirmando que no presidiría la disolución del Imperio británico. Cuando la Segunda Guerra Mundial llegaba a su fin y Gran Bretaña elegía nuevo gobierno (tras haber mantenido un gobierno de coalición entre todos los partidos durante la guerra), Churchill declaró que "sin libertad no hay fundamento para nuestro Imperio; sin Imperio no hay salvaguarda para nuestra libertad"⁶. Al parecer, los ingleses no estuvieron de acuerdo. A la primera oportunidad – cuando la guerra hubo terminado – el electorado británico expulsó del cargo a Churchill que había sido el heroico Primer Ministro durante la guerra. El imperio fue desmantelado por los sucesores de Churchill; él perdió su trabajo pero se mantuvo en su posición. Así que no presidió la disolución del Imperio Británico.

La política internacional está marcada por el principio de que el interés personal motiva a quienes están en el poder a actuar de la mejor manera posible para quienes le mantienen en él. En las democracias, este grupo lo constituye un importante número de personas; en las dictaduras, "el pueblo" puede ser un pequeño grupo de generales, burócratas u otros seguidores clave. Esto significa que los líderes en las democracias son más propensos de lo que creen al bienestar de la mayor parte de los ciudadanos; los autócratas, son más propensos a preocuparse por el bienestar de sus "amigos". En cada caso, el actuar de otra manera implica arriesgarse al fracaso político y, lo que es más grave, a la pérdida de poder. Éste es un riesgo que vale la pena correr sólo si uno cree que el alcance de otros objetivos, como metas políticas concretas, es mayor que los beneficios de

⁶ JAMES, Robert Rhodes, ed., *Winston S. Churchill: His Complete Speeches, 1897-1963*, "Imperium et Libertas", March 15, 1945. Speech to the Conservative Party Conference, Central Hall, Westminster, vol.7, 7128-7135, Londres, Chelsea House, 1974.

mantenerse en el cargo. Este principio del interés propio es una guía para todos aquellos que quieran entender tanto la historia como los acontecimientos en curso. En esta obra el propósito es comprender ambos.

La cuestión más importante en relación con las relaciones internacionales es la manera en que los líderes nacionales convierten su interés personal en decisiones y acciones de política exterior. La razón por la que me centro en quienes toman las decisiones y en sus elecciones, es bastante sencilla. Las naciones no eligen; las naciones no perciben la seguridad, el bienestar, las amenazas y la pobreza; las naciones no firman tratados ni hacen la guerra; y tampoco obedecen o quebrantan las leyes. Son las personas quienes hacen todas estas cosas. Pueden hacerlo en nombre de la nación que lideran o representan, pero son los individuos los que eligen los objetivos, las acciones y las estrategias. Son los líderes y los ciudadanos individuales quienes soportan los costes del fracaso y disfrutan los beneficios del éxito de las acciones tomadas en nombre de su estado⁷.

El estado es simplemente una metáfora que designa el conjunto de grupos e individuos que viven en el interior de un territorio soberano. En cierto sentido, los estados se convierten en naciones porque la gente que vive en su interior tiene más cosas en común entre sí que con las personas que viven fuera de ese territorio. En ocasiones, el haz de valores compartidos que definen una nación se define como cultura nacional o carácter nacional. Esta presunción de que existen tales valores compartidos dentro del estado puede ser cierta la mayoría de las veces, pero no siempre es válida. Ni cada estado es una nación ni cada nación es un estado. Por ejemplo, los kurdos, como grupo étnico con su propia lengua, historia y cultura, están dispersos a lo largo de Oriente Medio y constituyen una minoría importante en Irak y Turquía. No son mayoría en ningún país. Muchas veces se identifican a sí mismos como nación, pero no ejercen derechos soberanos sobre territorio alguno. No forman un estado. La rápida disolución de Yugoslavia en el final de la Guerra Fría y las subsiguientes luchas entre varias de sus regiones y grupos étnicos, muestran cómo Yugoslavia era un estado pero no una nación.

Entre quienes residen en un estado, la formulación de la política exterior y la dirección de los asuntos internacionales recae, generalmente, en unos pocos líderes. Éstos resultan ser clave para las relaciones internacionales porque vinculan las acciones externas adoptadas en nombre de la nación, con las consecuencias políticas internas de tales acciones. A través de esta capacidad de vinculación, los líderes combinan sus propios intereses con el bienestar de aquellos, cuyo apoyo condiciona su permanencia en el poder.

Los líderes difieren de los ciudadanos comunes en, al menos, dos aspectos. En primer lugar, gracias a su posición como líderes pueden reunir más recursos que los ciudadanos para promover una política u objetivo concreto. En segundo lugar, es más probable hacer responsables a los líderes que a los ciudadanos comunes de los fracasos políticos y recompensarlos por los éxitos políticos. Las ambiciones que persiguen los líderes en relación

⁷ Desde un punto de vista individual, una política falla cuando el resultado para el individuo es peor que aquel que hubiese derivado de no perseguir dicha política. Del mismo modo, podríamos hablar de éxito en la medida en que el resultado de una política supera los resultados esperados de la misma.

al estado y a sí mismos, son bastante evidentes a partir de las acciones que toman. De esta forma, los líderes son personalmente responsables de cualquier consecuencia negativa resultante del uso de los recursos nacionales para la consecución de sus objetivos. Los líderes que emplean los recursos sin éxito, tienden a perder legitimidad para su futuro uso. Los riesgos asociados con el fracaso generan en los líderes un poderoso interés personal por hacer un buen trabajo; donde "buen trabajo" significa satisfacer los deseos de quienes apoyan el mantenimiento de los líderes en el poder. Cuando las personas de las que se obtiene este apoyo no representan a la población en general, un "buen trabajo" puede implicar acciones contrarias al bienestar general.

Los líderes han de ser personas ambiciosas; de lo contrario, no se expondrían a los riesgos derivados de su cargo. El fracaso lleva consigo un riesgo real de destierro o incluso de ejecución. Para los líderes, los beneficios potenciales de mantenerse en el poder han de sobrepasar los riesgos que le son inherentes. En la medida en que las situaciones de liderazgo parecen ser siempre y en todo lugar altamente competitivas (nunca ha habido escasez de candidatos para ser rey, presidente, primer ministro o dictador), los líderes potenciales deben distinguirse de forma que puedan convertir su ambición en realidad. La ambición que tienen les lleva a acciones audaces. Un líder exitoso es aquel que desfila sobre la cuerda floja, haciendo gala de suficiente ambición; es aquel que se arriesga a atraer el apoyo necesario para obtener el poder, sin ser tan audaz como para generar cargas tales sobre sus seguidores que puedan llevarles a buscar un nuevo mandatario. Incluso después de alcanzar un alto cargo, los líderes deben continuar marcando la diferencia. Durante este proceso pueden generar una fuerte oposición interna o externa, tal y como le ocurrió a Enrique IV en 1465, o a Adolf Hitler en 1939 tras la invasión alemana de Polonia. Por supuesto, los líderes pueden, al mismo tiempo, obtener una considerable riqueza y poder, como muestran los billones de dólares que Saddam Hussein invirtió en palacios personales antes de ser derrocado por Estados Unidos en 2003.

La mayoría de la gente desea cierto grado de seguridad y bienestar personal. Los líderes políticos – alcaldes locales o presidentes de Estados Unidos – buscan políticas que aumenten la seguridad y el bienestar de sus partidarios. Esto lleva a una visión de las naciones como entes que toman las decisiones, sólo para maximizar la seguridad y riqueza nacional. Pero este punto de vista pasa necesariamente por alto los cambios que tiene lugar en el interior de una nación en relación con el grado de ambición, nivel de competencia y propensión a la audacia de los diferentes candidatos por el liderazgo nacional, así como los cambios en las ideas de la ciudadanía y las élites sobre lo que es bueno para una nación. Esta perspectiva parte de que todos los líderes pueden ser tratados como si fueran lo mismo: naciones maximizadoras de riqueza o seguridad.

De hecho, los líderes se diferencian notoriamente en los grados de ambición, audacia y competencia que exhiben. De igual manera, los partidarios políticos difieren en los objetivos que buscan alcanzar. Por ejemplo, aquellos políticamente influyentes pueden estar más interesados en imponer un concreto orden religioso o en acuñar una sólida cuenta en un banco suizo que en aumentar la seguridad y la riqueza nacional. Incluso cuando buscan maximizar la seguridad y la riqueza, los líderes pueden hacerlo de formas

muy distintas. Por ejemplo, Hitler asumió riesgos muy altos que, en última instancia, le llevaron a su destrucción y a la de la Alemania nazi. A la inversa, Neville Chamberlain, Primer Ministro de Gran Bretaña a finales de 1930, tuvo tanto miedo de asumir riesgos que puso en peligro a su nación. Chamberlain hizo grandes concesiones territoriales a Hitler para conseguir “la paz de nuestro tiempo”. En lugar de ello, Hitler invadió Polonia. La timidez de Chamberlain contribuyó claramente a la Segunda Guerra Mundial y a su debacle política.

Para entender de qué manera las naciones y sus líderes se comportan entre sí, debemos fijarnos en cómo quienes toman las decisiones afrontan los cambios en las circunstancias, las ambiciones políticas y los riesgos. Con ello, podremos ver cómo quienes toman las decisiones políticas, guiados por el interés propio, asumen riesgos que llevan a las naciones a tomar elecciones distintas en circunstancias parecidas.

Resumen

Las Relaciones Internacionales tratan de cualquier aspecto de la política que influya en las relaciones entre las naciones. Las políticas internas influyen considerablemente sobre las relaciones entre los estados porque definen las elecciones de los líderes políticos. Quienes adoptan las decisiones políticas deben encontrar el justo equilibrio entre las necesidades derivadas de los intereses vitales de la política interna y las presiones externas impuestas por el interés exterior. La manera en que los líderes determinen el grado apropiado de sacrificio entre los asuntos internos e internacionales, depende de su grado de ambición, de los riesgos que estén dispuestos a asumir, y de sus percepciones sobre cómo las elecciones influyen en su propio interés.

En este libro subrayo que referirse a las políticas nacionales o al interés nacional más allá de un sentido metafórico, resulta problemático. Por el contrario, trato de destacar los elementos de **la toma de decisiones** que conforman las elecciones en política exterior y su relación con el sistema internacional. De esta manera, resalto la importancia del cálculo de los costes y beneficios, derivados de los cursos alternativos de acción, así como el alcance del éxito de un enfoque u otro. El presente enfoque difiere profundamente de otras perspectivas de estudio de las relaciones internacionales.

Los problemas relacionados con la política internacional se clasifican en cuatro amplias categorías o diferentes combinaciones derivadas de éstas. Incluyen así problemas relativos a la distribución, coordinación, monitorización y sanción. El ejercicio de poder en la búsqueda de los resultados preferidos, tintado por las percepciones acerca de cómo los otros reaccionarán frente a cursos causales alternativos, sirve tanto para generar como para resolver estos problemas. La toma de decisiones en política exterior es inherentemente estratégica, en la medida en que las acciones pueden quedar atemperadas por las expectativas generadas sobre las reacciones que pueden provocar. Al tiempo que avanzamos en el estudio de las relaciones internacionales, desarrollaremos las herramientas para evaluar las elecciones políticas adoptadas en un contexto en el que nadie es siempre capaz de obtener todo lo que desea. Tal y como nos enseñaron los Rolling Stone: “nunca puedes conseguir lo que quieres - pero, en ocasiones, si lo intentas puedes llegar a conseguir lo

que necesitas”.

Traducción realizada por **Itziar GONZÁLEZ GIMÉNEZ**, investigadora del Máster “Relaciones Internacionales y Estudios Africanos” de la Universidad Autónoma de Madrid.

La presente traducción de la obra de B. Bueno de Mesquita cuenta con la autorización expresa de la editorial y del autor.

R E L A C I O N E S I N T E R N A C I O N A L E S



Revista académica cuatrimestral de publicación electrónica
Grupo de Estudios de Relaciones Internacionales (GERI)
Universidad Autónoma de Madrid, España
www.relacionesinternacionales.info
ISSN 1699 - 3950