

*Reseñas*

---

**Niveles, divisiones y falsos dilemas.  
El futuro de la teoría de  
relaciones internacionales.**

Arturo Borja T.

**Helen V. Milner. Interests, Institutions, and Information.  
Domestic Politics and International Relations.  
Princeton University Press, Princeton N.J. 1997.**

Uno de los efectos más positivos que se derivó de la larga noche del debate entre el Neorrealismo y el Neoidealismo en la disciplina de las relaciones internacionales,<sup>1</sup> fue el acercamiento de muchos internacionalistas hacia el campo de la política comparada. Para huir del mundo abstracto, parsimónico y elegante, pero altamente insatisfactorio al que los había conducido la teoría de Waltz,<sup>2</sup> muchos de estos colegas han estado tendiendo puentes entre la política internacional y variables internas relacionadas con el tipo de régimen, las características institucionales, las coaliciones políticas y muchas otras.<sup>3</sup> Asimismo, en

---

<sup>1</sup> Un recuento del debate puede verse en Baldwin, David A. (ed.) *Neorealism and Neoliberalism, The Contemporary Debate* Columbia University Press, New York 1993, y en Borja, Arturo, González, Guadalupe y Stevenson, Brian (eds.) *Regionalismo y Poder en América: Los Límites del Neorrealismo* C.I.D.E.-Miguel Angel Porrúa, México 1996.

<sup>2</sup> Waltz, Kenneth *Theory of International Politics* Addison-Wesley, 1979

<sup>3</sup> Una revisión de esta tendencia la ofrece James A. Caporaso en un ensayo bibliográfico reciente titulado "Across the Great Divide: Integrating Comparative and International Politics" publicado en *International Studies Quarterly*, Vol. 41 pp.563-592 (1997). Véase también "Toward a More Meaningful Dialogue Between International Relations and Comparative Politics" de Nikolaos Zahariadis publicada en *International Studies Notes* Vol. 20, No. 3, Otoño 1995.

esta búsqueda de alternativas se han tendido también sólidos puentes hacia el campo de la teoría económica para enriquecer los estudios internacionales, dándoles un sesgo más interdisciplinario.

Helen Milner, quien en trabajos anteriores ha realizado importantes contribuciones en esta dirección,<sup>4</sup> nos presenta ahora un ambicioso texto en el que sugiere una ruta distinta, equivalente, prácticamente, a una redefinición del campo. Su principal objetivo consiste en formular una teoría que utilice, exclusivamente, variables de política interna para explicar la cooperación internacional entre los Estados. Ella propone en el libro un modelo de juego de dos niveles en el que, además de otras variables, se identifica al grado de división interna entre el ejecutivo y el legislativo como el factor explicativo más importante. Como se argumenta en esta reseña, Milner no alcanza los objetivos que se propone en el libro. En especial, los serios problemas que enfrenta su teoría cuando ella la aplica a distintos casos, provoca serias dudas sobre los frutos que puede producir la ruta “interna” que ella sugiere para el futuro de la teoría de relaciones internacionales.

## La teoría y los casos de Milner

En la primera parte del libro -capítulos dos a cuatro- la autora desarrolla su teoría y define sus conceptos básicos. Milner especifica como su variable dependiente la cooperación internacional. Siguiendo a Robert Keohane, ella entiende ésta como las situaciones en las que “los actores ajustan su comportamiento de acuerdo a las preferencias de los otros actores a través de un proceso de coordinación de políticas. Esta coordinación implica que las políticas de cada estado han sido ajustadas para que las consecuencias negativas para los otros se reduzcan”.<sup>5</sup> El título del libro refleja las tres variables que la autora utiliza para explicar porqué se da la cooperación

---

<sup>4</sup> Helen Milner ha publicado anteriormente como autora *Resisting Protectionism: Global Industries and the Politics of International Trade*, Princeton University Press, 1988; como coeditora recientemente *publico Internationalization and Domestic Politics*, Cambridge University Press, 1996 (con Robert Keohane) y *The Political Economy of Regionalism*, Columbia University Press, 1997 (con Edward D. Mansfield).

<sup>5</sup> Keohane, Robert *After Hegemony*. Princeton University Press, Princeton N.J., 1984. La autora explica más adelante que está interesada tanto en la probabilidad de que la cooperación internacional ocurra, como en los términos mismos de cualquier posible arreglo cooperativo (p.17).

entre los estados: intereses, instituciones e información. La primera consiste en las preferencias de los grupos de política interna con respecto a las políticas gubernamentales en temas específicos. De especial importancia para la teoría de Milner resulta el grado de consenso o de desacuerdo entre las preferencias de estos grupos internos, porque ello tiene influencia sobre la capacidad de negociación internacional. La segunda es la forma en que la información sobre los temas que requieren de una definición de políticas está distribuida entre los grupos de interés que participan en el proceso, y se asume que aquellos grupos que cuentan con más información tienen una mayor capacidad de influencia en la selección de políticas. La tercera variable, a la que la autora atribuye la mayor importancia, es la naturaleza de las instituciones de política interna. En especial, el libro se centra en las relaciones entre el poder ejecutivo y el legislativo, y su impacto sobre la capacidad del gobierno para negociar acuerdos de cooperación internacional.

Un concepto fundamental manejado por Milner es el de “poliarquía”, porque le permite superar algunas de las que considera como limitaciones conceptuales fundamentales del neorrealismo. El término no es utilizado por ella exactamente en el mismo sentido en el que Robert Dahl lo ha aplicado para describir la participación política en el sistema estadounidense.<sup>6</sup> La autora piensa que el ámbito de política interna de los estados se entiende mejor como una red a través de la cual se conectan los grupos de interés, cuyo comportamiento consiste en la búsqueda constante de compromisos para compartir el poder. Esto la lleva a afirmar que la poliarquía representa un punto intermedio entre la anarquía del sistema internacional y la jerarquía que los neorrealistas atribuyen al orden interno de los estados. Esta definición permite también a Milner cuestionar la idea neorrealista del estado como un actor racional unificado. En las “poliarquías” de Milner -las democracias occidentales- el estado opera como un actor fragmentado, compuesto por ramas distintas de gobierno con intereses divergentes y sujetas a las presiones de los grupos de interés. Este carácter poliárquico, y no jerárquico, actuaría entonces como un

---

<sup>6</sup> Dahl, Robert *Polyarchy: Participation and opposition*. Yale University Press, New Haven, 1971

condicionante de la capacidad de negociación internacional de los estados.<sup>7</sup>

Con base en estos conceptos la autora desarrolla en los dos últimos capítulos de la primera parte un modelo espacial de juego de dos niveles que, aplicando las tres variables internas antes mencionadas y especificando ciertos supuestos<sup>8</sup>, permitiría explicar y predecir las condiciones bajo las cuales se daría la cooperación internacional. En su hipótesis central -y contradiciendo las predicciones de otros teóricos de la negociación internacional- el modelo asume que entre mayor sea la división en el interior del gobierno (entre el legislativo y el ejecutivo, tanto en sistemas presidencialistas como parlamentarios) menores serán las posibilidades de que ese gobierno concluya acuerdos de cooperación internacional. Predice también que, en aquellos casos en que a pesar de que exista un gobierno dividido se dé la cooperación internacional, los términos de la misma se acercarán a las preferencias del legislativo. El efecto negativo del gobierno dividido sobre la cooperación internacional es manejado por la autora, a lo largo del libro, como la contribución teórica más importante de su modelo "interno".

En la segunda parte del libro la teoría es aplicada a ocho estudios de caso. Los criterios con los que estos son seleccionados resultan de importancia fundamental para los objetivos del trabajo. Milner los organiza en cuatro pares, estudiando cada par en un capítulo (capítulos quinto a octavo). Los tres primeros pares se consideran comparables porque en cada uno se incluye a los mismos países negociando acuerdos internacionales en períodos de tiempo semejantes. Cada uno de estos tres pares incluye un caso "positivo" y otro "negativo". Este recurso metodológico permite a la autora identificar las diferencias que explicarían porqué en uno se da la cooperación internacional y en el otro ésta no es alcanzada. Los seis ocurren, además, en la etapa más álgida de la guerra

---

<sup>7</sup> Es importante señalar que, a pesar de lo sugerente que parece este concepto, cuando, más adelante en el libro, Milner aplica su teoría no queda clara su relevancia para explicar los casos (puesto que las comparaciones no se hacen entre "poljarquías" y sistemas distintos, con la excepción de México, que participa en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, uno de los casos de Milner). Por otro lado, surgen algunas dudas sobre la capacidad de su modelo de juego de dos niveles para capturar, efectivamente, este carácter no unitario del Estado. Si bien pareciera ser capaz de diferenciar entre los intereses del ejecutivo y el legislativo, seguiría reflejando, no obstante, al ejecutivo como el actor unitario y racional del Realismo que Milner busca superar.

<sup>8</sup> De los cuales el más importante es la necesidad del apoyo, durante el juego de ratificación interno, de al menos uno de los grupos de interés clave involucrados en el tema.

fría, cuando, de acuerdo a los neorrealistas, el sistema internacional tenía una estructura bipolar.<sup>9</sup>

El cuarto par es seleccionado con criterios distintos, puesto que incluye dos casos “positivos” de cooperación internacional: (El Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte -ALCAN- y el Acuerdo de Maastricht sobre la Unión Monetaria Europea); y los mismos países no se incluyen en los dos casos. De mayor importancia para los propósitos de la autora resulta el hecho de que los dos casos de este cuarto par hayan ocurrido cuando la guerra fría ya había terminado, y la estructura bipolar del sistema internacional se había modificado. Esto permitiría demostrar que, aún cuando la estructura del sistema internacional sea distinta, las mismas variables internas (en especial el efecto del gobierno dividido) explicarían tanto los tres primeros pares de casos, como el cuarto.

La aplicación empírica de la teoría que Milner hace en la segunda parte del libro, sin embargo, provoca serias dudas sobre su capacidad explicativa. En las siguientes dos secciones de esta reseña se discuten, a la luz de los estudios de caso que ella presenta, las dos proposiciones teóricas más importantes del libro: los efectos del gobierno dividido, y el carácter prescindible de las variables internacionales para entender la cooperación internacional.

## **Los efectos del gobierno dividido sobre la cooperación internacional**

Sobre este punto el libro de Milner hace dos planteamientos. El primero nos dice que la división entre los poderes ejecutivo y legislativo representa la variable más importante para explicar cuándo los gobiernos aceptan cooperar en el plano internacional y cuando no lo hacen. El segundo, en

---

<sup>9</sup> Los estudios de caso, aun cuando no son originales, están muy bien documentados y ofrecen un material importante y sugerente para el trabajo de enseñanza en cursos de teoría de relaciones internacionales. Los casos de los tres primeros pares son: Bretton Woods (positivo) y la Organización Internacional de Comercio, OIC (negativo); el acuerdo Internacional de Aviación Civil, AIAC (positivo) y el acuerdo Anglo-Estadounidense de Petróleo (negativo); la Comunidad Europea del Carbón y el Acero, CECA (positivo) y la Comunidad Europea de Defensa, CED (negativo). En los dos primeros pares se estudia el proceso de negociación que tuvo lugar entre Inglaterra y los Estados Unidos. En el tercero, aún cuando participan otros países europeos, la autora se centra en las negociaciones entre Alemania Federal y Francia.

oposición a lo que sostienen otros teóricos de la negociación internacional que utilizan también modelos de juegos de dos niveles, propone una relación causal que nos dice que entre mayor sea la división de intereses entre estas dos ramas del gobierno, menores serán las posibilidades de que se alcancen acuerdos de cooperación (inversamente, éstas se verán incrementadas entre mayor sea la unidad entre ellas).

En tres de los ocho casos discutidos en el libro, el argumento funciona sin problemas. Estos son el Acuerdo Internacional de Aviación Civil alcanzado en 1947 entre los gobiernos de la Gran Bretaña y los Estados Unidos; el acuerdo de 1951 que llevó a la creación de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (en el que Milner estudia las negociaciones entre los gobiernos de Francia y Alemania Federal), y el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Tal y como lo prevén las hipótesis de la autora, los tres fueron ratificados por gobiernos en los que el mismo partido controlaba el ejecutivo y el legislativo.

Sin embargo, en cuatro de sus ocho casos existe evidencia de distinto tipo que plantea problemas al argumento de la autora. En los acuerdos monetarios de Bretton Woods entre la Gran Bretaña y los Estados Unidos (1945), esto ocurre con la situación que se dio en el primero de estos dos países. Como nos dice la autora, existía una fuerte oposición al acuerdo de parte de importantes grupos de interés. “La izquierda, liderada por el partido del trabajo, se oponía a cualquier cosa que pareciera similar al patrón oro... más grave aun era la oposición del ala derecha del partido conservador y de los intereses financieros (quienes) estaban a favor de la preferencia imperial, y todos se oponían al acuerdo” (pág. 153). Pero más importante para el argumento de la autora era el hecho de que “Aunque el partido del trabajo tenía una gran mayoría en la cámara de los comunes, la de los lores estaba controlada por los conservadores, quienes así podían retrasar el voto sobre el acuerdo” (pág. 154). A pesar de esta división, y en contra de la hipótesis de Milner, el acuerdo, como hoy sabemos, fue finalmente aprobado por el Parlamento inglés.

En cuanto al acuerdo de Maastricht para la Unión Monetaria Europea, nuevamente el caso inglés plantea problemas a Milner. Aquí, a pesar de que existía un gobierno unificado encabezado por el partido conservador, Inglaterra no firmó el acuerdo. En otros dos de estos cuatro casos la situación es, al menos, confusa. Milner nos habla en ellos de gobiernos divididos

que habrían provocado el rechazo de la Comunidad Europea de Defensa en Francia (CED), y de la Organización Internacional de Comercio (OIC) en los Estados Unidos. Sin embargo, la lectura de los casos muestra que, en realidad, el rechazo a la ratificación se da por gobiernos distintos a los que habían previamente firmado el acuerdo, pero que constituyan gobiernos de unidad en ese momento. Este es el caso del gobierno Gaullista encabezado por Mendes-France, que en 1954 no ratificó la CED. Las negociaciones habían sido iniciadas, cuatro años antes, por un gobierno distinto, encabezado por Pleven, del MRP.<sup>10</sup> En el caso de la OIC, las negociaciones se inician en 1943, bajo la presidencia de Roosevelt, cuando el partido demócrata controlaba el ejecutivo y el congreso. En marzo de 1948, cuando Truman ya ocupaba la presidencia y enfrentaba una mayoría republicana en el congreso, se firma el acuerdo con los socios internacionales y se inicia el proceso interno de ratificación en los Estados Unidos. Para 1950, a pesar de que los demócratas habían recuperado ya la mayoría en el Congreso (constituyendo, por lo tanto, un gobierno de unidad), Truman decide finalmente no buscar la ratificación. De acuerdo a la evidencia que nos presenta Milner, otras variables, como el que algunos consideraban que Estados Unidos ya había cedido demasiado a los ingleses en Bretton Woods, o el cambio de prioridades de Truman ante el creciente enfrentamiento con los soviéticos, parecen explicar mejor que el gobierno dividido el rechazo estadounidense a la OIC.

Finalmente está el caso de las negociaciones del acuerdo anglo-estadounidense sobre petróleo. Estas tuvieron lugar de 1943 a 1947 y, al igual que con la OIC, nunca hubo una ratificación por parte del gobierno de los Estados Unidos (la autora, en lenguaje de juego de dos niveles lo describe como un caso de “defección involuntaria”). Milner reconoce este caso como uno que contradice abiertamente su argumento, puesto que existía gobierno unificado en los Estados Unidos y a pesar de ello no se dio la ratificación.

Aun cuando no estamos hablando de una muestra estadística para seleccionar los casos que se incluyen en el libro -lo cual no anularía la

---

<sup>10</sup> Una dificultad adicional que plantea este caso al libro de Milner es que de acuerdo a ella, ambos gobiernos eran en realidad de coalición y resulta difícil para el lector diferenciar si se trataba de gobiernos unificados o divididos.

validez de la estrategia metodológica de Milner en el sentido de seleccionar ciertos casos y compararlos identificando variables claves y aplicando la técnica del estudio de caso- parecería obvio que si en la mayoría de los ocho que se incluyeron, la evidencia plantea problemas al modelo que se propone, sería necesario reconsiderar el peso explicativo que Milner otorga al gobierno dividido.

Estos resultados difícilmente pueden llevarnos a conclusiones sólidas con respecto a la polémica que en cuanto al efecto del gobierno dividido sobre la capacidad de negociación del ejecutivo establece el libro de Milner. Como ya lo mencionamos anteriormente, su modelo contradice lo que han sostenido otros autores que han aplicado también modelos de juegos de dos niveles al estudio de las negociaciones internacionales. Este es el caso de Putnam quien, a la inversa de Milner, sostiene que cuando el ejecutivo enfrenta oposición interna de grupos de interés y del legislativo en puntos clave de la negociación, esto será un factor que fortalecerá su capacidad de influencia ante los ejecutivos de los otros países con los que se lleva a cabo la negociación.<sup>11</sup>

Algunas de las instancias de los casos de estudio presentados por Milner parecen sugerir más bien que el efecto de la división interna -no sólo en términos de legislativo vis a vis el ejecutivo, sino tomando en cuenta también a los grupos de interés que participan activamente en el tema- es distinto de acuerdo a la fase de la negociación. En la fase inicial, que conduce a la firma de un tratado por parte de los ejecutivos de los países involucrados, la oposición interna pareciera en efecto incrementar la capacidad de negociación. En los capítulos en los que Milner compara casos en los que participan la Gran Bretaña y los Estados Unidos la evidencia presentada sobre la situación interna en el primero de estos dos países parece confirmar este punto. En las negociaciones que llevaron a la firma y ratificación del acuerdo de Bretton Woods, Londres obtuvo, durante

---

<sup>11</sup> Putnam se refiere a esto en su trabajo cuando explica el efecto del tamaño del "win-set" sobre la capacidad de negociación a nivel internacional: entre menor sea el "win-set" (es decir, entre mayor oposición enfrente internamente el ejecutivo) mayor deberá ser la capacidad de negociación internacional. Véase Putnam *Diplomacy and Domestic Politics*. Op. Cit. Thomas Schelling (*La Estrategia del Conflicto Fondo de Cultura Económica ...*) desarrolló anteriormente este argumento en su trabajo clásico sobre negociaciones de armamentos nucleares. El fortalecimiento de la posición del negociador internacional como resultado de la oposición que enfrenta internamente ha sido identificada posteriormente en esta literatura como la "conjetura de Schelling".

la primera fase, concesiones importantes que solo se explican por la fuerte oposición interna (al abandono de la preferencia imperial y a la firma de Bretton Woods). Durante las negociaciones entre los dos países sobre el mercado internacional de petróleo, nuevamente la oposición interna en Inglaterra hace que el acuerdo que se firmó en 1944 mantuviera intactos los derechos de propiedad ingleses sobre importantes campos petroleros del Oriente Medio. Esto lleva a Milner a afirmar que “El acuerdo atendía más de cerca los términos preferidos por el gobierno británico” (pág. 166). Ello se convirtió, a su vez, en una razón de peso para que las multinacionales petroleras estadounidenses retiraran su apoyo al acuerdo y, finalmente, este nunca fuera ratificado por el congreso de su país.<sup>12</sup> En cambio, como los mismos casos de Milner sugieren -en contradicción a su argumento- en la fase de ratificación resulta más difícil establecer el efecto que tiene la división interna. Una separación más clara de estas dos fases de los procesos pudiera representar una avenida promisorio para trabajos futuros que apliquen modelos de juegos de dos niveles.<sup>13</sup>

Existe, por otra parte, un factor explicativo que aparece como importante a través de los casos y que parece haber escapado a Milner. Me refiero a la clara vinculación que existe entre las posiciones de los actores entre los distintos casos. Dado que los tres primeros pares involucran directa o indirectamente a los mismos países de la “Alianza Atlántica” -en ocasiones, incluso, a los mismos negociadores- y ocurren en un período de tiempo muy semejante, lo que ocurre en alguno de los casos -y sobre todo el resultado final al que se llega- se convierte en un factor de peso sobre las negociaciones que se dan posteriormente. Este efecto se percibe claramente en las posiciones británicas y estadounidenses en los distintos acuerdos de

---

<sup>12</sup> Milner, paradójicamente, interpreta esta instancia como una en la que los británicos estaban más unidos internamente, sugiriendo que ello explicaría el que hayan obtenido mejores términos de negociación. La evidencia que ella presenta sugiere, no obstante, que, a pesar de las demandas estadounidenses en sentido opuesto, los intereses petroleros británicos lograron imponer sus preferencias a sus negociadores (negándose a aceptar otros términos), quienes, a su vez, fueron capaces también de que se reflejaran en el acuerdo. Es decir, el resultado final parece explicarse mejor por la división interna que por la unidad.

<sup>13</sup> Putnam habla de dos niveles, que corresponden a la negociación internacional y al proceso interno de ratificación. Pero no corresponden estrictamente a las dos fases del proceso (que llevan primero a la firma de un tratado y, posteriormente, a su ratificación). El hecho de que estas dos fases serían más difíciles de identificar en los Estados Unidos, por la posibilidad de la autoridad de “vía rápida” seguramente condicionó el enfoque propuesto por Putnam. Esa modalidad, sin embargo, no se encuentra en otros sistemas de gobierno.

la guerra fría. Lo que uno y otro habían cedido o no cedido durante la negociación sobre el régimen monetario de la posguerra en Bretton Woods, obviamente condicionó las posiciones que posteriormente adoptaron en las negociaciones sobre comercio internacional y petróleo. El mismo efecto se percibe en la posición francesa sobre la Comunidad Europea de Defensa. Como lo muestra Milner en este caso, las negociaciones paralelas que tenían lugar para la creación de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) condicionaban las decisiones de los negociadores franceses -y las de los otros negociadores europeos- sobre la CED.

## **Causalidad interna versus causalidad externa: Un dilema falso e improductivo.**

Sin embargo, conforme se avanza en la lectura de esta parte del libro uno encuentra evidencia que contradice el argumento de la autora. Esto resulta particularmente claro en los casos del Acuerdo Anglo-Estadounidense de petróleo y en el de la Comunidad Europea de Defensa (CED). El primero se inicia cuando el Presidente Franklin D. Roosevelt propone, en 1943, la creación de la Corporación de Recursos Petroleros, que sería una empresa pública para promover la estabilidad de la oferta y los precios del mercado petrolero internacional. Esta iniciativa nunca se concretó, pero, puesto que las grandes compañías inglesas tenían también gran importancia en el mercado petrolero internacional, llevó a la apertura de negociaciones con el gobierno británico con los mismos fines, regular la oferta y los precios internacionales del petróleo. Como resultado de esta negociación bilateral, en agosto de 1944 se firmó un acuerdo. Posteriormente se dio la fase de ratificación en el interior de estos países. La parte central del estudio de Milner se centra en lo que ocurrió en este período en los Estados Unidos.

Ella resalta dos elementos internos para explicar el rechazo final al acuerdo. El primero sería la división de intereses que existía en los Estados Unidos entre los productores petroleros. Por un lado estaban las grandes empresas transnacionales con importantes inversiones en zonas productoras en el extranjero. Junto con las compañías inglesas, ellas habían adquirido

una influencia definitiva sobre la oferta mundial del crudo. Estas corporaciones estadounidenses se aliaron inicialmente con el ejecutivo, pues el acuerdo incrementaría su control sobre la industria internacional, además de darles una mayor penetración en el mercado norteamericano. Ellas presionaron también a Washington para que, aprovechando la situación de finales de la segunda guerra mundial, utilizara el acuerdo para modificar a su favor los derechos de propiedad sobre los yacimientos del Oriente Medio. De hecho, hacia el final del caso, como ya lo mencionamos, aún estas empresas retiraron su apoyo al acuerdo intergubernamental por considerar que Washington había cedido demasiado a Londres en el tema de los derechos de propiedad en esa región. Por otro lado estaban los pequeños productores que explotaban yacimientos en los Estados Unidos, cuyas ventas se concentraban en el mercado interno. Tanto la Corporación de Recursos Petroleros propuesta inicialmente por Roosevelt, como el Acuerdo Anglo-Estadounidense representaban una amenaza para estos pequeños productores, puesto que llevaría a una reducción de los precios del crudo en los Estados Unidos, donde ellos obtenían sus ganancias. Como lo describe Milner, estos pequeños productores estaban bien organizados políticamente, y adoptaron una postura proteccionista opuesta al acuerdo con Inglaterra. Ellos eran especialmente fuertes en el estado de Texas que, a través de sus representantes en el Congreso jugaría un papel fundamental en el desenlace final del caso.

En conjunción con esta estructura de intereses, Milner utiliza los factores institucionales como el segundo elemento explicativo interno. El Senador Tom Connally, demócrata de Texas, encabezaba el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, que juega un papel crucial para definir la postura del legislativo en el proceso de ratificación. Connally era un aliado político incondicional de los pequeños productores de su estado y, como ellos, se opuso activamente al acuerdo. Su intervención resultó fundamental para que éste fuera considerado para su ratificación como Tratado, y no como acuerdo ejecutivo, que era la propuesta original del ejecutivo. Como lo explica Milner, esto prácticamente liquidó al acuerdo, pues le imponía el requisito del voto aprobatorio de dos tercios del Senado. A pesar de esta situación adversa, todavía en enero de 1945 el ejecutivo trabajaba en la preparación de una versión que sería presentada al pleno del Senado para

buscar su ratificación. Antes de que esto ocurriera, sin embargo, vino el cambio de Administración provocado por la muerte de Roosevelt, y con ello se modificaron las prioridades en la agenda diplomática y de política interna. Para 1947 la Administración Truman había descartado el acuerdo con los ingleses, y se consolidaba en la práctica el cartel privado de las "siete hermanas", que controló el mercado petrolero internacional hasta 1973.

Con respecto al caso de la Comunidad Europea de Defensa (CED), éste se inicia en 1950, cuando el gobierno francés encabezado por Pleven propone su creación a los otros cinco países europeos<sup>14</sup> que participaban también en la iniciativa de la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA)<sup>15</sup> Los seis gobiernos europeos firmaron un acuerdo para la creación de la CED en mayo de 1952. En sus aspectos fundamentales, ésta contemplaba la fusión de los ejércitos nacionales en una fuerza internacional que sería comandada por un Comisariado Supranacional. Se preveía, además, la creación de un fondo común de defensa que coordinaría la producción de las industrias militares de estos países. Como ocurría con la CECA, el Consejo de Ministros y la Asamblea Europea supervisaría las propuestas de política y las acciones del Comisariado.

La CED, sin embargo, nunca se concretó, puesto que la Asamblea Nacional Francesa, en un voto que tuvo lugar en agosto de 1954, decidió no ratificar el acuerdo. Como en el caso anterior, la explicación de Milner se centra en las variables políticas internas que llevaron a este rechazo del parlamento francés. Los factores que ella destaca pueden resumirse en tres. Primero, la división de las fuerzas políticas en torno a la CED. La idea era apoyada activamente por los demócratas-cristianos del MRP, que controlaban el gobierno en la etapa inicial del caso y habían propuesto la iniciativa a los socios europeos. Desde su perspectiva, la CED representaba el mejor esquema para que Francia aceptara el rearme alemán. Esta visión era compartida por algunos de los sectores de los partidos Socialista y Radical, que participaban en el gobierno de coalición del MRP. Por otro lado, el Partido Comunista Francés y las fuerzas Gaullistas presentaron una férrea oposición a la creación de la CED. Los primeros por el carácter

---

<sup>14</sup> La Europa de los 6, que en 1957 dio origen a la Comunidad Económica Europea estaba compuesta por Francia, Alemania Federal, Italia, Bélgica, Holanda y Luxemburgo.

<sup>15</sup> La CED y la CECA son, de hecho, el par de casos que son comparados por la autora en el capítulo séptimo.

claramente anti-soviético de la misma, y los segundos porque, junto con los militares, se oponían a la pérdida del control nacional sobre el ejército. Milner destaca como un segundo elemento explicativo la oposición de grupos que ocupaban una posición clave en el sector de defensa, tales como los altos mandos militares y la Comisión de Defensa Nacional de la Asamblea (que jugó un papel muy importante en el proceso legislativo de ratificación del acuerdo). El tercer factor fueron los cambios de gobierno que tuvieron lugar en Francia durante el proceso de ratificación. Entre mayo de 1952 -cuando se firma el acuerdo por los seis países europeos- y agosto de 1954, cuando tiene lugar el voto legislativo sobre la ratificación, cuatro distintos gobiernos de coalición se sucedieron. Las preferencias del ejecutivo, por lo tanto, cambiaron radicalmente. Para mediados de 1954 el partido Gaullista había alcanzado una posición dominante en el gobierno. El Primer Ministro en turno, Mendes-France, propuso a sus socios europeos una virtual redefinición del tratado, lo cual les resultó inaceptable. Ante esto, Mendes-France se vio forzado a someterlo a la votación de la Asamblea, aún cuando, como finalmente ocurrió, se sabía de antemano que el texto sería rechazado por el legislativo (pág. 198).

Una segunda lectura de los casos, partiendo de la evidencia misma que es presentada por Milner pareciera llevarnos a conclusiones distintas, que sugieren más bien un carácter complementario entre los factores internacionales y la “teoría interna” que ella propone en el libro. Regresemos primero al Acuerdo Anglo-Americano de Petróleo. Cuando la autora nos explica cuales fueron los motivos que llevaron a las negociaciones, afirma que “Los gobiernos británico y Estadounidense y las firmas internacionales de petróleo en ambas naciones deseaban un acuerdo para regular los precios y la oferta internacional de petróleo” (pág. 159). En otras palabras, la desarticulación del mercado petrolero internacional que había provocado la segunda guerra mundial, y el potencial de que se diera una guerra de precios en los mercados internacionales lleva a los principales actores involucrados a la conclusión de que había que actuar para controlar o reducir los riesgos. Se proponen, entonces, la creación -finalmente fallida en esta modalidad- de un régimen internacional de la industria petrolera. Más adelante, cuando la autora explica los motivos que estaban detrás de las posturas que adoptaron estos actores en el proceso de negociación, descubre que las consideraciones geo-estratégicas de unos y otros sobre el Oriente

Medio en la política mundial, jugaron un papel primordial. Para los británicos, además de la cuestión de los precios y la explotación petrolera, era importante el hecho de que "...el balance global de poder estaba cambiando, y los estadounidenses se estaban volviendo más fuertes cada día ...los británicos temían que los estadounidenses usarían las negociaciones internacionales para usurpar la posición británica en el Oriente Medio" (pág. 163). Cuando explica los motivos de los negociadores estadounidenses, la autora nos dice que, a principios de la década de los 40s, la administración Roosevelt consideraba al petróleo como un factor de seguridad nacional, por lo que "...la promoción de la producción de petróleo en el extranjero, particularmente en el Oriente Medio, se convirtió en un objetivo central..." (pág. 161). Asimismo, más allá de la coincidencia con los británicos sobre la necesidad de estabilizar los mercados, "Los estadounidenses esperaban alterar los derechos de propiedad existentes que habían sido establecidos por los británicos durante su hegemonía..." (pág. 160). Milner no entra en mayores detalles, pero es obvio que la rivalidad entre estas dos grandes potencias en materia de la industria petrolera internacional no se reduce ni a ese período histórico ni a la región del Oriente Medio. En los cálculos de los negociadores que alcanzaron el acuerdo no ratificado de los años cuarenta estaban también las repercusiones que los nuevos compromisos tendrían sobre sus intereses en diversos países de América Latina, donde las relaciones de rivalidad y cooperación entre ambas, tenía raíces más profundas.

La relectura del caso de la CED muestra también el peso de los factores internacionales. Para empezar, ¿cómo concebir que la consideración del rearme alemán y sus posibles repercusiones sobre el equilibrio de poder europeo y global no haya sido importante para los distintos actores involucrados en el debate interno que tuvo lugar en Francia? La misma Milner nos dice, por ejemplo, que "El estallido de la guerra de Corea en julio de 1950 hizo imperativo el rearme alemán desde el punto de vista británico y estadounidense...Truman demandó que los alemanes armaran al menos diez divisiones tan pronto como fuera posible...enfrentados a esta situación, los franceses respondieron proponiendo un ejército europeo como un medio para prevenir la creación de un ejército alemán independiente, respondiendo, al mismo tiempo a la demanda estadounidense sobre la participación alemana en la defensa europea" (pág.

192). Igualmente, es obvio que las negociaciones sobre la OTAN -en las cuales además de los países europeos participaba también Estados Unidos, y en las que la cuestión del rearme alemán figuraba como punto central de la agenda- condicionaron el desarrollo de las negociaciones sobre la CED. Milner nos dice al respecto que “Al mismo tiempo que la idea del plan Plevén estaba siendo contemplada, desde enero hasta junio de 1951 las potencias aliadas negociaban en la conferencia de Petersburg sobre el rearme alemán y su relación con la OTAN. Estas negociaciones fracasaron porque Francia rechazó el rearme alemán en alguna forma que fuera aceptable para los alemanes. Ante este fracaso, los británicos y los estadounidenses se convencieron de que la propuesta francesa de la CED era la única opción...con la muerte de la opción de la OTAN las negociaciones sobre la CED se iniciaron en septiembre de 1951” (pág. 193). Más adelante, al explicar porqué no se dio la ratificación en Francia, Milner nuevamente no puede dejar de considerar los factores internacionales: “Los asuntos internacionales también afectaron la ratificación del tratado. La muerte de Stalin y el final de la guerra de Corea, ambos en 1953, elevaron las esperanzas de que la guerra fría terminara y retrasaron la consideración del tratado. Además, la guerra francesa en Indochina retrasó el voto de la CED. El desastre en Dien Bien Phu en 1954 provocó la caída del gobierno de Laniel, e hizo imposible la consideración de la CED hasta que la guerra concluyera” (pág. 199).

A pesar de esta evidencia en el sentido opuesto, la autora concluye que la variación entre estos dos casos negativos y los casos positivos con los que se comparan (el Acuerdo Internacional de la Aviación Civil entre Inglaterra y los Estados Unidos, y la Comunidad Económica del Carbón y del Acero) se explicaría, exclusivamente, por las mismas variables internas. En las dos comparaciones, nos dice Milner, “...las condiciones externas fueron básicamente las mismas (el final de la guerra, la hegemonía económica de los Estados Unidos y el crecimiento de la amenaza soviética)...”(pág. 176) y, por lo tanto, no nos ayudan a entender las diferencias entre los casos.

La reflexión que uno se plantea sobre este punto después de leer el libro es si realmente es importante para entender la política internacional -sea esta definida como cooperación o de otra forma- el que los modelos explicativos sean internos o externos. Milner muestra una gran

preocupación al respecto y ésta parece derivarse del viejo y agotado debate entre los “neorrealistas” y los “neoidealistas”. En su afán por mostrar que los “neorrealistas” están equivocados, ella construye este complicado modelo cuya condición más importante pareciera ser el uso exclusivo de variables internas, y no explicarnos mejor lo que ocurre en la política internacional. La ruta que Milner propone, por otra parte, llevaría a un nuevo divorcio entre la disciplina de las relaciones internacionales y la que se avoca al estudio comparativo de los sistemas políticos. Pasaríamos entonces, de un extremo al otro. Es decir, del mundo abstracto de modelos elegantes y parsimónicos al que nos conduce Waltz iríamos al mundo del estudio de la política exterior divorciado del contexto internacional que nos propone Milner en este libro.

Como lo muestran los problemas que enfrenta el modelo de Milner al ser aplicado a situaciones empíricas, no es posible separar los factores externos de los internos al tratar de entender los cálculos y las acciones de los actores -gobiernos, compañías o individuos- ¿Sería posible afirmar que el rearme alemán no era una consideración de peso en la mente del Primer Ministro Plevén cuando propone la creación de la CED? Pero resulta aún más importante preguntarnos que sentido tiene que nos planteemos esta pregunta. Una de las conclusiones válidas a las que llegaron algunos autores después del largo debate entre el neorrealismo y el neoidealismo fue, precisamente, que era necesario combinar niveles para poder ofrecer explicaciones más completas. Si uno deja de lado esta absurda polémica, el libro de Milner puede leerse como una contribución en esa dirección (que continúa esfuerzos realizados previamente), puesto que explora importantes variables internas que nos pueden ayudar a entender mejor la política internacional. No obstante los problemas con el modelo de Milner, es obvio que las divisiones internas entre los grupos de interés y entre las ramas del gobierno tiene una importancia fundamental en este sentido, y que representa una variable que habrá que seguir contemplando en la construcción de teorías “inter-místicas”. Los internacionalistas no necesitamos, a estas alturas, caer de nuevo en debates improductivos que nos alejen de nuestros colegas comparativistas. Los modelos que han tendido puentes hacia esa disciplina (tanto en las Relaciones Internacionales como en la Economía Política Internacional) representan los acontecimientos más saludables y prometedores en el panorama actual de los estudios internacionales.