

# Hacia un nuevo marco de relación entre las grandes potencias

Richard Rosecrance

***E**n la historia de las relaciones internacionales se han dado tres formas de regulación y control globales: el balance entre superpotencias, la bipolaridad y la formación de bloques hegemónicos. De cara a la actual coyuntura mundial el autor apuesta por la última posibilidad, tanto por ser la que produce mayor estabilidad como porque parece ser el paradigma de más probable configuración. En tales condiciones, Estados Unidos, Japón, La Comunidad Europea, Rusia y China son los llamados a ejercer como racionalizadores de una trama de relaciones que, a despecho de ciertas tendencias aislacionistas, apunta hacia el sostenimiento de un sistema económico global abierto<sup>1</sup>.*

\* \* \*

I

EL MUNDO NO NECESITA QUE LE RECUERDEN que atraviesa por un estado de anarquía formal. No hay un gobierno internacional. Tampoco hay suficiente interdependencia o división de trabajo entre los Estados para transformar las relaciones internacionales en un sistema social afín a los asuntos domésticos. Bajo las circunstancias prevaecientes, sólo existen tres mecanismos para regular ese sistema anárquico, impidiendo que caiga en el caos: el balance tradicional de poder; la distensión nuclear y la conformación de un bloque de países capaz de ejercer un control global. Cada uno de estos mecanismos ha sido empleado en diferentes momentos durante los pasados doscientos años.

El balance de poder predominó durante la mayor parte del siglo XIX y la primera parte del siglo XX. En el mejor de los casos se trataba de un mecanismo ineficiente, que no proporcionaba un equilibrio automático en las relaciones de poder. Igualmente dio origen a dos guerras mundiales en el presente siglo. Bajo este sistema, para las naciones era muy difícil responder de manera creíble a un Estado agresor. Si bien el sistema de balance es-

III TRIMESTRE 1992

taba dirigido a refrenar el conflicto, no controlaba por completo las políticas agresivas de las principales naciones.

La distensión, que se utilizó durante el período de bipolaridad entre 1945 y 1989, fue más exitosa. Mediante la amenaza de retaliación nuclear, el sistema reprimía el comportamiento de las dos superpotencias. Con el estacionamiento de fuerzas en otros países, las grandes potencias resolvieron en buena medida el problema crónico de la credibilidad de su compromiso, que afectó el balance del siglo XIX. Pero la distensión fue un sistema costoso y discontinuo. Algunos conflictos importantes, como el caso de Berlín, Cuba y el Yom Kippur, se evitaron sólo superando las recurrentes crisis de decisión. Nunca se utilizaron las armas nucleares en momentos de irritación, pero de tiempo en tiempo el mundo se mantuvo incómodamente al borde del abismo.

La carrera armamentista también implicó el gasto de cerca de 500 mil millones de dólares por año solamente por parte de Estados Unidos y la Unión Soviética. Los costos de oportunidad de sumas tan inciertas impidieron que las llamadas superpotencias afrontaran efectivamente los problemas sociales domésticos, al tiempo que dificultaba el crecimiento económico rápido y continuo. Al igual que la España del siglo XVII, la Unión Soviética y los Estados Unidos se condujeron a sí mismos a un virtual estancamiento económico, en tanto que otras potencias obtuvieron ganancias sin paralelo.

El tercer método de organización, el mandato de un bloque central hegemónico, ha existido sólo en forma breve y episódica durante los dos siglos pasados, pero es por mucho el instrumento más eficiente para preservar la paz. Durante el siglo XIX la coalición europea funcionó efectivamente entre 1815 y 1822, y de manera irregular desde entonces. A la Francia posnapoleónica se le permitió unirse a Gran Bretaña, Rusia, Austria y Prusia, y el acuerdo entre las cinco grandes potencias proporcionó un corto período de dirección, tanto para los asuntos domésticos como para los asuntos extranjeros. Después de la Primera Guerra Mundial el Consejo de la Liga de las Naciones recibió brevemente la atención y obediencia internacionales. Pero, restringido desde su comienzo por la ausencia de Estados Unidos, después de 1924 ya no estuvo en capacidad de guiar la política nacional e internacional.

Hoy en día, la disolución de la Unión Soviética, la liberación de Europa del Este, la guerra del Golfo y el acercamiento de Estados Unidos y Rusia le han proporcionado al mundo un nuevo concierto de poderes. Cinco grandes bases de poder controlan otra vez la organización del orden mundial: Estados Unidos, Rusia, la Comunidad Europea, Japón y China. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es, hasta cierto punto, una manifestación de esta nueva coalición central que adopta sus decisiones en consultas diplomáticas de gran poder y sólo entonces las expresa en las Naciones Unidas y en otros foros.

1/ *Foreign Affairs*, primavera de 1992.

La presente situación es tan apremiante como precaria. Los acuerdos concertados del pasado persistieron por algunos años, pero fracasaron en el control de los eventos después de una década, aproximadamente. Si bien es cierto que el nuevo sistema posterior a la guerra fría se inició en 1989 con el derrumbe de la Cortina de Hierro, el mundo cuenta ahora con entre siete y diez años para hacerlo funcional y durable. Si durante este período no se logra que el sistema se establezca firmemente, el orden mundial puede caer otra vez en un balance de poder o en una distensión multipolar no funcional hacia el año 2000.

Por ello, el problema fundamental es saber cuánto va a durar esta coalición. Su longevidad es un asunto de la mayor importancia: recaer en un sistema de balance de poder, o incluso en una distensión de proliferación, podría producir una reversión hacia la violencia y la amenaza de fuerza como componentes crónicos de las relaciones internacionales. Tal resultado representaría la derrota de las esperanzas más profundas despertadas en Europa, Estados Unidos y el mundo desde 1945.

## II

LA MAYORÍA DE LOS ESCRITOS TRADICIONALES sobre balance de poder glorifican una institución, que en el mejor de los casos fue flemática e impredecible<sup>1A</sup>. Contrariamente a la sabiduría convencional, el agresivo emperador francés Napoleón no fue doblegado por una contracoalición poderosa y organizada con prontitud. Más bien él derrotó uno por uno a sus oponentes y después (con excepción de Gran Bretaña) los vinculó a cada uno al sistema del imperio francés.

En 1812 Napoleón decidió atacar a Rusia. Sólo después de sus primeras derrotas en esa campaña se empezó a conformar una coalición efectiva en su contra<sup>2</sup>. De hecho, las potencias europeas se inclinaron hacia su lado, o al menos hacia el lado del vencedor evidente. Tal respuesta no fue sorprendente: en el sistema de balance de poder cada una de las naciones europeas esperaba que las demás tomaran la delantera en contra del Estado perturbador del orden. Pese a las celebraciones del balance de poder que se llevaron a cabo en el Congreso de Viena en 1815, la mayoría de los Estados europeos se habían mostrado benignos con Napoleón por cuanto no querían desafiar a un agresor exitoso.

Cuando Italia y Alemania se unificaron, el sistema de balance de poder resultó igualmente soñoliento y carente de respuesta. La unificación italiana fue concebida para contribuir a la gloria de Francia; sólo pudo lograr-

1A / Como una excepción a tal generalización, ver el análisis de Paul Schroeder, en particular: "The Neo-Realist Theory of International Politics: A Historian's View", Trabajos ocasionales, Programa de Control de Armas, Desarme y Seguridad Internacional, Universidad de Illinois, Champaign-Urbana, abril, 1991. Para opiniones alternativas, ver Edward Vose Gulick, *Europe's Classical Balance of Power*, Ithaca (NY): Cornell University Press, 1955; CK Webster, *The Foreign Policy of Castlereagh, 1815-1822: Britain and the European Alliance*, Londres: G. Bell, 1958.

2 / El mejor estudio general sobre este período es el recuento magistral de Schroeder en *The Oxford History of Modern Europe*, que cubre el período entre 1770 y 1848 (todavía sin título). Ver también Geoffrey Bruun, *Europe Under The French Imperium*, New York: Harper, 1941.

se con la humillación de Austria, que era el amo imperial de Italia, el primer enemigo de Francia, y el principal promotor del arreglo de Viena. Francia derrotó a Viena en 1859 y luego se apoderó de Niza. Las potencias europeas no hicieron nada.

Los sorprendentes triunfos germano-prusos fueron también despreciados cuando Alemania se unificó. Prusia y Austria derrotaron a Dinamarca en tanto que Gran Bretaña, pese a sus compromisos históricos con Copenhague, permaneció como espectador. Prusia se apoderó luego de Austria, y nuevamente las potencias europeas se negaron a hacer algo. Lo que es más indignante, Prusia derrotó a Francia en 1870-71 sin ninguna oposición. Las potencias estaban considerando lánguidamente lo que harían en julio de 1870, cuando vinieron las noticias sobre la victoria de Prusia en Sedán; entonces, de manera rápida y pusilánime, decidieron apoyar al vencedor.

Durante los veinte años siguientes los Estados europeos continuaron sosteniendo un poder superbalanceado bajo el liderazgo del canciller alemán, príncipe Otto von Bismarck. Sólo cuando el kaiser Guillermo II ascendió al trono imperial en 1890 empezó a constituirse un "balance" real de poder. Esto no fue el resultado de una reacción generalizada en contra de Alemania, sino más bien de la propia ineptitud del emperador en el manejo de sus clientes. Cuando en 1890 Alemania se rehusó a renovar su Tratado de Reaseguramiento con Rusia, el zar se volvió a Francia en busca de ayuda en contra de Austria, su tradicional enemigo balcánico. Pero incluso ni la alianza franco-rusa de 1894 representó un balance en contra de Alemania, en mayor término de lo que lo fue en contra de Inglaterra. Tanto Francia como Rusia estaban ansiosos por expandir sus colonias a expensas de Gran Bretaña, y Rusia, al menos, todavía vislumbraba la posibilidad de reconciliación con Berlín. Lo mismo sucedió con Gran Bretaña: entre 1899 y 1901 repetidamente le solicitó una alianza a Alemania, y sólo acordó un arreglo con París en 1904 porque Berlín no estaba disponible.

Por ello la consolidación del Triple Acuerdo en contra de la Triple Alianza no compensó un balance sólido en contra de Alemania. El canciller y sus consejeros, al igual que otros expansionistas militares del siglo XIX, compartían la noción de que los oponentes se rendirían una vez que Alemania alcanzara sorprendentes nuevos triunfos<sup>3</sup>. Francia, entonces, podría ser derrotada rápidamente en 1914, como lo había sido en 1870. Así, Alemania no dudó en forzar el asunto, pero la sorpresa fue que Gran Bretaña ni se rindió ni se comprometió. Rusia también adoptó una postura inusual en contra de Berlín y se hizo responsable de las primeras acciones hacia la movilización parcial y general<sup>4</sup>.

3/ Ver Marc Trachtenberg, "The Meaning of Mobilization in 1914", *International Security*, Invierno 1990/91, vol. 15, No. 3.

4/ Esto no significa, sin embargo, que Alemania y Austria se hubieran echado para atrás una vez que Gran Bretaña y Rusia se declararan. En este respecto, ver Trachtenberg, op. cit. Para un análisis que enfatiza en el papel de Rusia en las decisiones tempranas hacia la guerra, ver L. C. F. Turner, *Origins of the First World War*, Londres: Edward Arnold, 1970; y Dominic Lieven, *Russia and the Origins of the First World War*, New York: San Martin's Press, 1983.

Así, el balance de 1914 no impidió la guerra; por el contrario, la fomentó. Las alianzas no fueron lo suficientemente fuertes ni creíbles como para enfrentar con éxito una acción decidida por parte del adversario. Apenas fueron lo suficientemente fuertes como para llevar a los participantes reticentes al conflicto militar. En lugar de disuadir de la guerra *ex ante*, realmente la trajeron *ex post*.

El mismo resultado se produjo en 1939. Gran Bretaña y Francia no pudieron salvar a Polonia y Rumania cuando les habían garantizado su protección en contra de la agresión germana en esa primavera. Sólo pudieron poner en práctica tal garantía mediante el poder militar de Rusia, la única nación que podía proporcionar defensa sobre el lugar. Ni París ni Londres pensaron que podían triunfar en una ofensiva militar que tendría que atravesar el Rhin y quebrar la pared occidental de Alemania. El *Wehrmacht* sería muy duro. De esa forma es comprensible que Hitler creyera que Gran Bretaña y Francia retrocederían una vez que él llegara a un acuerdo con Stalin.

Es claro que no hubo ningún "balance" efectivo en contra de Alemania ese agosto. Fue sorprendente incluso que Gran Bretaña y Francia fueran a la guerra: era muy poco lo que podían hacer a menos que Hitler decidiera atacarlas. Ninguna de ellas tenía un acuerdo con Estados Unidos, pese a las ocasionales reflexiones del presidente Roosevelt en torno a cómo salvaría a Inglaterra. Las garantías militares y las alianzas no detuvieron la guerra en 1939; de nuevo, solamente lanzaron a la guerra a unos participantes que no querían hacerlo.

Es interesante observar que en todas estas guerras importantes el agresor forjó el balance decisivo en contra de sí mismo, un balance que de otra forma no se hubiera generado. Napoleón lo resolvió, y no San Petersburgo, en la campaña en contra de Rusia en 1812; la Alemania imperial decidió en 1917 emprender una guerra submarina irrestricta en contra de Estados Unidos y fue Hitler quien cometió el error colosal (tras esperar inexplicablemente tres días para decidir) de declararle la guerra a ese país, la mayor potencia mundial, sellando así su propia suerte.

El sistema económico internacional de finales del siglo pasado también contribuyó a que el balance de poder fuera inefectivo. La economía mundial no creó una interdependencia que impidiera la guerra. Los vínculos entre las principales potencias, con excepción quizás de los existentes entre Francia y Rusia, eran tenuous y no afianzaban las relaciones. En lo que respecta a los alimentos y materias primas más necesarias, el comercio estaba orientado hacia las áreas y colonias menos desarrolladas. Gran Bretaña quería convertir a su imperio en una unidad en buena medida independiente del comercio con el resto del mundo. Las relaciones económicas forjaron muy pocos vínculos necesarios entre los mismos Estados industriales. Si bien existía una buena cantidad de comercio entre Gran Bretaña, Francia y Alemania, una porción muy pequeña de éste era estratégica. Por el contrario, los líderes políticos importantes de cada país querían reorientar el comercio con el fin de perpetuar una "federación imperial", o, en el caso alemán, una *Mitteleuropa* que excluiría o sustituiría la pasada dependencia económica con respecto a otras potencias europeas.

En síntesis, la historia del así llamado balance de poder es una historia de debilidad, de concepciones equivocadas de fuerza, o de intentos para desviar la atención del agresor y centrarla en otro Estado. Es sólo ocasionalmente redimida por posiciones fuertes, aunque vanas, en contra de la agresión. Como método regulador del comportamiento institucional o del conflicto, logró en algunas ocasiones muy poco y en otras mucho, pero en general no detuvo la acción política o militar hostil.

### III

LA DISTENSION NUCLEAR BIPOLAR FUE UN método más efectivo aunque riesgoso, y un sistema de control del conflicto más costoso. La credibilidad de la respuesta a la agresión era mayor, en parte porque el sistema era bipolar. Pero su mayor efectividad se debió a las diferencias ideológicas que crearon un antagonismo no sostenido por completo en términos de poder. Dado el enfrentamiento ideológico, cada potencia respondería de inmediato a las acciones de la otra. En tales circunstancias, la Unión Soviética sería confrontada, incluso en el caso de que fuera más débil.

Las armas nucleares representaron un elemento adicional de estabilidad. Fueron empleadas en la última fase de la guerra del Pacífico contra Japón y la doctrina sostenía que serían utilizadas de nuevo en el evento de un ataque soviético a Europa. Lo más importante quizás es que Estados Unidos colocó fuerzas en los territorios de sus aliados, comprometiéndose a sí mismo por anticipado a resistir. Tal compromiso se hizo muy importante cuando el alcance de las armas nucleares soviéticas se extendió hasta incluir los Estados Unidos continentales.

Las alianzas del siglo pasado, por el contrario, no contemplaban el estacionamiento de fuerzas en otros países; éstas se desplazaban sólo cuando la guerra se iniciaba. Cabría preguntarse si el kaiser, Bethmann-Hollweg, y el joven Moltke se hubieran mostrado tan ansiosos de empezar la guerra a fines de julio de 1914 si la fuerza expedicionaria británica ya se hubiera estacionado en el Marne. ¿Conrad y Berchtold, los líderes estadounidenses, se habrían desplazado tan rápidamente si las fuerzas rusas hubieran sido colocadas en Serbia?

Si bien el sistema de disuasión nuclear garantizaba alguna respuesta a la agresión, éste no operaba por sí mismo. Truman y sus consejeros se preocuparon tanto por la aparición de las armas nucleares soviéticas que gastaron grandes cantidades en fuerzas convencionales, todo a nombre de generar credibilidad. Sin embargo los problemas de credibilidad irrumpieron de nuevo en la administración Kennedy, cuando quedó claro que las armas institucionales no serían utilizadas en contra de ciertos tipos de objetivos o en respuesta a limitadas pruebas soviéticas. Ocasionalmente el Departamento de Defensa argumentaba que un ataque convencional ruso podría ser enfrentado solamente con las fuerzas convencionales de Occidente. En este respecto la credibilidad del poder de disuasión institucional de Estados Unidos declinó con el tiempo en la medida en que las fuerzas soviéticas mejoraban cualitativa y cuantitativamente.

Así, algunas veces resultó de utilidad para Estados Unidos (lo mismo que para la Unión Soviética) emprender aventuras militares con el fin de reforzar su credibilidad global. En esta perspectiva, los soviéticos invadieron a Hungría y a Checoslovaquia y amenazaron a Polonia. Estados Unidos demostró su resolución militar respondiendo al ataque a Corea del Sur y combatiendo en Vietnam. En 1962 Estados Unidos también amenazó con intervenir en Cuba y en 1973 en la guerra del Yom Kippur. Por su parte, la Unión Soviética envió sus propias fuerzas a Afganistán y las de sus aliados a Angola, Mozambique y Etiopía.

Por fortuna las fuerzas de los Estados Unidos y la Unión Soviética muy rara vez se encontraron entre sí, aunque siempre existió la posibilidad de que las armas nucleares fueran utilizadas en algún episodio. Cada nueva administración de la Casa Blanca se veía presionada a adoptar una línea dura frente los soviéticos desde el comienzo de su mandato, con el fin de preparar el camino para posteriores acuerdos. Estos periodos iniciales podían ser bastante tensos. La guerra no llegó a presentarse, pero pudo ser que el mundo emergiera sano y salvo de las maquinaciones de la disuasión debido a una considerable cantidad de buena fortuna.

Desde el punto de vista económico, el sistema de la disuasión pagó el costo en bienes públicos de crear una economía internacional para sostener la mitad occidental del orden bipolar. Existía un vínculo estructural entre las economías estadounidense, europea y japonesa. El crecimiento sostenido de Europa y Japón se debió a las ventas en el mercado estadounidense. Los mercados mundiales estaban abiertos a los bienes japoneses y europeos. El bloque soviético respondió creando su propio refugio "económico" oriental. Europa del Este vendía manufacturas de mala calidad a la Unión Soviética a cambio de las exportaciones de materias primas y petróleo.

Si bien es cierto que las fronteras económicas reforzaron las militares, incrementándose así la unidad y la credibilidad, el sistema de disuasión nuclear se vio asediado por altos costos de oportunidad. Por supuesto que esto no se reflejó exclusivamente en un gasto militar excesivo. Estados Unidos trató de organizar al mundo occidental en el campo político y económico, lo mismo que en el militar, con el fin de sostener su cadena de compromisos con sus aliados. Pagó los costos públicos de preservar un sistema de comercio occidental abierto y democrático. Estimuló a sus socios para que vendieran sus productos en el mercado estadounidense.

En tal esfuerzo, Estados Unidos patrocinó la unidad europea y revivió la industria automotriz japonesa sin detenerse siquiera a considerar si estaba creando una "tercera fuerza" o a un oponente entre sus antiguos aliados. Al invertir y prestar dinero en ultramar, Estados Unidos no se dio completa cuenta de que eventualmente tendría que permitir que los extranjeros descargaran su deuda y financiaran la inversión norteamericana mediante la venta de sus bienes en su propio país. Con una rapidez notoria tal política le generó excedentes de exportación a sus aliados y amigos, presuntamente dependientes.

En el campo doméstico, la conocida letanía sobre la "tesis de la declinación" encontró su aplicación en unas tasas de interés más altas, bajas tasas

de ahorro y crecientes déficits gubernamentales. La productividad industrial y la inversión que podía acelerarla languidecieron. Las compañías estadounidenses no se organizaron a sí mismas para la exportación. Presionada por nuevos criterios financieros y por una generación de ofertas financieras importantes recién acuñadas, la industria orientada hacia la ganancia a corto plazo elevó los precios de la bolsa. Sus horizontes se redujeron de cinco a un año.

La inversión quedó rezagada o se pospuso, en parte porque no resultaría en una ganancia inmediata en la hoja de balance. Los competidores de Estados Unidos no tuvieron este tipo de refrenamiento. Como resultado, dos generaciones de norteamericanos se dedicaron a un consumo excesivo, en tanto que sus competidores ahorraron e invirtieron<sup>5</sup>. El saltamontes estadounidense fue aventajado cada vez más por las hormigas japonesa y europea. La Unión Soviética se encontró a sí misma en penurias aun mayores debido a la continua carrera armamentista. Pero los aliados de Estados Unidos prosperaron como resultado de la extrema generosidad de los compromisos políticos, económicos y militares de la Casa Blanca con ellos.

Este problema fue sin duda exacerbado por la propia falta de voluntad de los estadounidenses de permitirle a su gobierno que ahorrara, aunque ellos no lo hicieran efectivamente. El fracaso del ahorro estatal tuvo mucho que ver con un continuo presupuesto de defensa de entre 200 y 300 mil millones de dólares; no fueron solamente los programas sociales los que quebraron la banca del país. Si el crecimiento económico es una función de la alta productividad, y si la productividad resulta de la inversión, y si la inversión sólo proviene del ahorro (privado o público), entonces unos altos "desahorros" militares inciden directa y negativamente en el crecimiento de Estados Unidos. La disuasión nuclear, el sostenimiento de más de cuarenta aliados y los gastos en armamento convencional representaron unos altísimos costos de oportunidad para el desarrollo continuo y la prosperidad de la economía del país.

En síntesis, si bien la disuasión fue relativamente efectiva, también representó un esfuerzo riesgoso y costoso. En el largo plazo, probablemente fue una receta para afrontar el relativo declive estadounidense y soviético con respecto a otras naciones. Pero incluso en el corto plazo tenía numerosas contradicciones. Sólo una población bien alimentada, con buena vivienda y bien asegurada apoyaría el sistema libre y democrático en contra del totalitarismo del Este. Pero es claro que algunas veces se compró la prosperidad de los aliados de Estados Unidos a costa del progreso económico doméstico.

#### IV

EL FUNCIONAMIENTO DE UN BLOQUE HEGEMONICO O COALICIÓN CENTRAL fue fundamentalmente diferente del sistema de balance de poder o de la disua-

5 / Ver Richard Rosecrance, *America's Economic Resurgence: A Bold New Strategy*, New York: Harper Collins, 1990; Benjamin M. Friedman, *Day of Reckoning*, New York: Random House, 1988.

sión. Los miembros del acuerdo concertado de las potencias, reunidos en el Congreso de Viena de 1815, y motivados por intereses comunes en las pos-trimerías de una guerra victoriosa, trataron de poner en práctica y de perpetuar sus ideas sobre la prevención de la guerra. Lo hicieron de manera exitosa durante aproximadamente los siguientes treinta años.

Un acuerdo en torno a la causación y prevención de la guerra mantuvo ligadas a las grandes potencias, al menos durante algún tiempo. Las potencias europeas concluyeron en lo fundamental que el sistema social revolucionario en Europa (extendido a otros países en virtud de las victorias militares de la Francia napoleónica) había causado la guerra. Si se pudieran contener esos sentimientos y revoluciones liberales podría evitarse la guerra. También se pensaba que la guerra misma había creado las condiciones para la disolución social; de ahí que si se pudiera evitar la guerra, también podría regularse el cambio social. Estos dos elementos se reforzaban mutuamente en su comportamiento.

Las grandes potencias estuvieron también de acuerdo en que la tarea de impedir la guerra era más importante que las ganancias que cualquiera de ellas pudiera obtener. Así, Rusia le puso límite a sus ambiciones en el Cercano Oriente; una Francia reformada abandonó su política de expansión militar; y Austria, bajo Metternich, no buscó ninguna ambición nacional particular, solamente la respuesta del sistema como un todo. Como resultado, no se requirió de un balance de poder dentro del acuerdo concertado; el acuerdo entre las principales potencias lo hizo innecesario. De otro lado, la fuerza de la coalición central atrajo fuerzas de fuera. Las potencias pequeñas no podían mantener un equilibrio en contra de las grandes, por lo que más bien se unieron a ellas.

Hubo tres factores que eventualmente llevaron al rompimiento del bloque de coalición. El primero fue la abstención y el aislamiento parcial de Gran Bretaña, que dejó de participar en los asuntos del continente y del acuerdo concertado. Este país estaba presto a actuar en contra de una nueva agresión de Francia, pero no estaba dispuesto a endosar una política de intervención concertada al por mayor en los asuntos domésticos de las naciones europeas. Con todo lo conservador que era, lord Castlereagh no hubiera admitido el derecho de una fuerza extranjera a intervenir para cambiar la constitución política de Inglaterra; por ello tampoco podría estar de acuerdo con intervenir en Italia o en Grecia. Su sucesor, George Canning, fue aun más aislacionista. Con el retiro británico, el concierto ya no pudo preservar la legitimidad o el poder para dirigir los asuntos políticos del continente.

Segundo, surgieron divisiones ideológicas nuevas que separaron a los miembros del acuerdo concertado. En 1815 los vencedores estaban unidos por un conservatismo moderado que retornaba a las instituciones políticas y sociales del siglo XVIII. Sin embargo, con la revolución de 1830, Francia nuevamente se tornó políticamente más liberal, al tiempo que la ley de reforma de 1832 en Gran Bretaña trajo una mayor influencia de la clase media en la política del país. De esa forma, en los inicios de la década de los 30 del siglo pasado, los dos países liberales (Gran Bretaña y Francia) se opusieron cada vez más a los tres conservadores (Rusia, Prusia y Austria). Este

alineamiento se vio respaldado por la configuración del continente, separándose inicialmente las dos mitades de Europa. El resurgimiento del conflicto ideológico rompió el acuerdo que había unido a Europa y al acuerdo concertado.

La muerte definitiva de este acuerdo sobrevino cuando las revoluciones de 1848 y sus consecuencias demostraron que la guerra ya no era el resultado automático de la revolución. Lo que es más importante, en los años 50 las naciones fueron capaces de hacer abortar la revolución, mediante una política de utilización de la fuerza militar, rápida y eficientemente. En la década de 1860 quedó en claro que la guerra protegería realmente las instituciones domésticas no reformadas. Bismarck y los conservadores germanoprusos obtuvieron un nuevo triunfo mediante su política de "sangre y hierro", puesta en práctica en contra de las naciones débiles. De esa forma la guerra dejó de ser el peor mal social; pudo incluso considerarse terapéutica.

Con estos tres cambios el acuerdo concertado dio paso al balance de poder.

El sistema económico mundial también fracasó en cuanto a la preservación de un sistema político integrado. Después del inicio de la "Gran Depresión" en 1873, las tarifas empezaron a subir, en tanto que el crecimiento y el comercio internacional declinaron. La colonización europea se desarrolló como revancha y Gran Bretaña trató de cultivar los mercados de sus colonias para sus productos industriales. El comercio vertical se convirtió en prioritario. Si bien el comercio intraindustrial (horizontal) contaba, adquirió un significado mucho menor.

Después de la Primera Guerra Mundial, cuando se llegó el tiempo de concertar un nuevo bloque (en la Liga de las Naciones), los mismos tres problemas tuvieron que ser afrontados. Primero, la prevención de la guerra debía afianzarse como meta fundamental, por encima de los intereses nacionales sectarios de cualquiera de las grandes potencias. Segundo, no podía caerse en el conflicto ideológico; esto generaría un enfrentamiento entre las principales potencias y reinstauraría el balance de poder. Por último, ninguna de las potencias más importantes podría regresar a la política de aislacionismo. En caso de que lo hiciera, cualquiera que fuera su legitimidad moral, impediría que se pusiera en práctica de manera efectiva cualquier decisión concertada.

La discordia se hizo mayor con el control comunista de Rusia. No fue sólo que la solidaridad ideológica quedara hecha añicos: el mundo quedó escindido de tal manera que fue llevado a un malentendido de carácter épico con respecto a las políticas de los Estados fascistas. Tanto Estados Unidos como Gran Bretaña habían sido antisoviéticos desde 1917 y esperaban que el comunismo ruso forjara un vínculo entre los Estados occidentales y los dictadores de Italia y Alemania. Incluso la política de apaciguamiento de Chamberlain supuestamente debía tener la base sólida de unos intereses comunes con Alemania frente a la Rusia bolchevique. Así, el conflicto ideológico engañó a las potencias occidentales con respecto a la identidad del verdadero enemigo, y por ello contemporizaron con él durante demasiado tiempo. La posición de Estados Unidos tampoco fue de mucha utilidad en este respecto.

Por último, la ausencia de Estados Unidos de la recién nacida Liga de las Naciones hizo que la impotencia de esta organización fuera mayor. Los artículos 10 y 16 del convenio de la Liga sólo podían hacerse efectivos mediante un fuerte liderazgo internacional. Si los Estados poderosos hubieran estado dispuestos a actuar cuando una nación violara los convenios otros los hubieran respaldado. Por el contrario, no había un liderazgo, y Estados Unidos anuló su propia influencia, primero con su aislacionismo y luego con su neutralidad. El consenso internacional, que parecía haberse forjado en 1918, había desaparecido por completo para 1924. El balance de poderes fue reinstaurado y Gran Bretaña y Francia fueron dejadas a su propia suerte.

## V

AL IGUAL QUE EN EPOCAS PASADAS, el actual acuerdo descansa en la aceptación por parte de las principales potencias de los mismos tres principios: participación de todos; acuerdo ideológico y renuncia a la guerra o a la expansión territorial, dada la primera prioridad que tienen la democracia liberal y el desarrollo económico.

¿Podrán resolverse los tres problemas del acuerdo concertado? Un peligro que existe es que en los próximos cinco años, aproximadamente, los tres principales centros de poder: Estados Unidos, Rusia y la Comunidad Europea, puedan retornar a una condición de aislacionismo de facto.

Y la recesión continúa. La política fiscal se encuentra bloqueada porque el gobierno no puede darse el lujo de gastar más debido a su posición doméstica e internacional de alto endeudamiento. Y la política monetaria por sí misma no está resolviendo el truco. Estados Unidos puede estar cayendo en lo que Keynes denominó "equilibrio del subempleo", del cual no puede ser rescatado mediante progresivos declives en la tasa de interés. Los banqueros, temerosos de otra *debacle* de ahorros y préstamos, siguen insistiendo en que los deudores posean sólido respaldo. Puede recordarse que el mantenimiento de unas tasas de interés bajas ya fracasó como estímulo a la industria en los años treinta. Pese a que se hicieron continuos recortes de la tasa de interés a comienzos de esa década, el desempleo seguía siendo del 16.9 por ciento en 1936. La confianza industrial no logró restablecerse; la inversión quedó rezagada y las ganancias siguieron siendo bajas.

La producción se incrementa hasta cierto punto hoy en día, pero el comercio de servicios, la construcción de vivienda y el consumo siguen aún a rastro. Aunque aumentó considerablemente en el tercer trimestre de 1991, la productividad de Estados Unidos continúa en un punto muy bajo. Los estadounidenses admiten que los productos nuevos e innovativos provienen persistentemente de la tecnología y la industria extranjeras. Otros países, aliviados de las presiones de la carrera armamentista, se han convertido en Estados comerciales. Entretanto, Estados Unidos se debate entre el resurgimiento económico y el estancamiento.

Estados Unidos anhela a un estadista capaz de volver a colocar a la nación en el trayecto de un desarrollo económico progresivo. Cuando ello ocurra, y eventualmente así será, los gastos de seguridad nacional deben ser racionados hasta alcanzar una pequeña fracción de la presente dosis masiva. La propuesta del presidente Bush de un recorte de 50 mil millones de dólares en los gastos de defensa es sólo el comienzo de un proceso que el Congreso debe continuar. La tentación de colocar en primer lugar las prioridades domésticas del país puede volverse abrumadora, como sucedió en los años 20. Puede ir acompañada por una desastrosa reconcentración en el ombligo de Estados Unidos.

Es claro que Rusia, Ucrania, Bielorrusia y Kazajistán afrontan una crisis doméstica y económica más grave que la de Estados Unidos. Rusia parece estar muy enredada como para convertirse en el centro de un espacio económico unificado de doce repúblicas independientes. Existe también la duda de si puede preservar de alguna manera una política internacional única. La rivalidad entre Rusia y Ucrania plantea importantes asuntos económicos, financieros y territoriales.

Rusia ha tratado de aliviar algunas cargas financieras mediante el rompimiento de sus compromisos internacionales, abandonando a los regímenes rojos de Afganistán y Cuba y a los rosados de África. Pero incluso con ello Rusia no resolverá las dificultades económicas de la nueva confederación. Estas seguirán ligándose a la necesidad de una verdadera privatización y de revoluciones del lado de la oferta, en sociedades que desde hace mucho tiempo han estado bajo el manejo de ministerios y monopolios gubernamentales. De la misma manera, el establecimiento de un sistema bancario priva-

do, que otorgue crédito con bases económicas y no políticas, requerirá de una reorientación profunda de las prácticas pasadas.

Un elemento muy importante es que la pronta convertibilidad del rublo, tanto en términos internos como externos, será crucial en el suministro de incentivos a la producción y al consumo. Sólo un rublo convertible puede absorber la enorme cantidad de ahorros y prestarle incentivos al trabajo productivo en la agricultura y en la industria. Una reforma agraria, al igual que el rompimiento de los monopolios de que disfrutaban las granjas colectivas, se requieren también para estimular la demanda y aumentar la producción, más que los precios.

La reforma económica rusa será tan onerosa y absorbente que durante los años venideros el país no podrá ejercer una activa política exterior. Al igual que Tokio después de la Segunda Guerra Mundial, Moscú requerirá de un periodo de alivio de sus responsabilidades internacionales con el fin de restablecer el crecimiento económico. Tales presiones internas podrían suprimir casi por completo la actividad de Rusia en el campo de las relaciones internacionales. Su aislacionismo puede darse de *facto*, cuando no de *jure*.

Por último, la Comunidad Europea puede llegar a preocuparse tanto con sus propios crecientes problemas, tales como los debates en torno a la ampliación y profundización de su integración, que despreciará los problemas y conflictos que se presenten más allá de su esfera. Yugoslavia, por ejemplo, sigue estando presente en la agenda europea; pero el grado de intervencionismo que este problema requiere es demasiado grande para la voluntad política y económica de Europa. Así, el conflicto viene siendo paulatinamente dejado en manos de las Naciones Unidas. En el Medio Oriente, Gran Bretaña y Francia continuarán ejerciendo su influencia, pero la Comunidad misma tendrá muy poco que decir o hacer.

Es posible que la Comunidad Económica esté entrando en una etapa similar a los Estados Unidos federales a comienzos del siglo XIX, en la que los asuntos referentes al acceso de nuevos Estados o territorios sean de mucha mayor importancia que la política exterior. El "destino manifiesto" de Estados Unidos en la conquista del Oeste se basó en la supresión de los problemas exteriores. El destino manifiesto de Europa es la expansión hacia el este. La Comunidad puede enredarse tanto en los problemas de la integración de nuevas naciones que llegue a despreciar una política exterior más amplia. El movimiento hacia una mayor unidad política puede, paradójicamente, empeorar este resultado: entre más concentrada sea la unidad política y económica menor autoridad podrán retener sus Estados. Las políticas exteriores nacionales perderán poder y fuerza; la política supranacional seguirá centrada en lo interno.

## VI

LA POSIBLE REANIMACION DEL CONFLICTO ideológico tampoco puede descartarse. Bajo la bipolaridad y la distensión, el nacionalismo sectario y étnico resultó en imperativos de poder. El conflicto ideológico no hizo más que reafirmar un rompimiento bipolar ya existente en términos de poder. Con

la conclusión de tal conflicto surgirán nuevas flores ideológicas, desde el irredentismo en el antiguo imperio soviético, hasta el fundamentalismo islámico en el Medio Oriente. No obstante, quizás los pronósticos de riesgo de tales conflictos no han sido suficientemente resaltados porque en ellos están involucradas naciones pequeñas y poco poderosas. Pero el conflicto ideológico igualmente puede darse entre las grandes potencias.

El antagonismo futuro más fuerte que el mundo puede presenciar es una división radical entre Estados Unidos y Japón. La occidentalización del Japón contemporáneo es aún incompleta. En medio de la política exterior de un Estado comercial nipón hierven sentimientos nacionalistas originados en medio siglo de tutelaje norteamericano y de desprecio hacia Occidente. El nacionalismo y el militarismo japoneses bullen en contra de la constitución escrita por MacArthur. El desprecio por la ineptitud económica estadounidense resuena a todo lo largo de la cultura y las instituciones japonesas.

Lo que ha sido especialmente irritante para los japoneses es la tendencia de Estados Unidos a consultarle a Japón de últimas entre sus principales aliados, mientras que Washington insiste en que Tokio pague por todas sus empresas o participe en ellas. Los japoneses piensan que aunque han alcanzado paridad o superioridad económica, políticamente todavía son relegados a un segundo o tercer lugar. Tal práctica norteamericana puede llevar a Japón a buscar una fuerza militar y estratégica independiente necesaria para establecer una identidad política nueva. Una disuasión nuclear japonesa no estaría dirigida contra nadie, pero podría estar diseñada para granjearse el respeto y la atención que en forma crónica les ha faltado por parte del resto del mundo.

Si las tendencias actuales continúan no pasará mucho tiempo para que Japón proponga los raciocinios ideológicos de fuerza y vitalidad confuciana como antidotos a la supuesta decadencia y letargo de Occidente.

## VII

BAJO TALES CIRCUNSTANCIAS, EL MANTENIMIENTO del *statu-quo* territorial podría ponerse en duda de nuevo. El aislacionismo de los participantes claves: Estados Unidos, Rusia y Europa, podría despejar el camino para el resurgimiento de ambiciones expansionistas en otros cuadrantes del globo.

En la medida en que el conflicto económico con Estados Unidos se intensifique, la pasada vocación de Japón en el sudeste asiático podría volverse nuevamente una tentación. El surgimiento de vínculos económicos en la región del Pacífico asiático puede tentar a Tokio a constituir otra esfera de coprosperidad. Así, la influencia económica japonesa podría estirarse hasta convertirse en una forma de tutelaje político, o incluso de imperialismo.

Aunque tal empresa renovada apareciera como quijotesca, la historia de Japón demuestra que esta nación ha estado a veces dispuesta a intentar lo improbable. Tal política se vuelve más verosímil, aunque se oculta parcialmente, mediante los controles financieros y económicos que sólo "inducen" a las partes dependientes a ceder a sus pedidos territoriales y de recursos.

Estados Unidos gobernó alguna vez a Latinoamérica mediante su propia "diplomacia del dólar". No siempre tuvo que utilizar la fuerza militar, y Japón tendría aun hoy una necesidad menor de intervenir abiertamente.

## VIII

SI NO SE AFRONTAN ESTOS TRES PROBLEMAS: el aislacionismo, la ideología y la pacificación, las bases del edificio del concierto moderno podrían erosionarse. Con su rompimiento no quedaría ninguna coalición que pagara los costos públicos del mantenimiento de un sistema de comercio global abierto o que le ayudara a las naciones en desarrollo. Prevalecería un regionalismo cada vez mayor, que daría pie al surgimiento de un sistema internacional descoordinado y laxo. Las grandes potencias ya no buscarían resolver los problemas sobre la base de orientaciones ideológicas y políticas fundamentalmente similares. Las diferencias económicas podrían ensancharse hasta producir fisuras políticas en lugar de servir para superarlas. Si Estados Unidos adopta una actitud de introspección ya no proporcionará un liderazgo global esencial. El recrudescimiento del aislacionismo, el resurgimiento del conflicto ideológico y del expansionismo territorial pueden conjuntamente terminar con el periodo más esperanzador en la historia de las relaciones interestatales modernas.

Todos los tres sistemas internacionales requieren la presencia de una "amenaza" que los mantenga cohesionados. Esto fue más evidente en el sistema de balance de poderes y en la disuasión, pero es igualmente necesario en el acuerdo concertado. Las naciones necesitan cooperar en contra de algo, lo mismo que a favor de algo. A comienzos del siglo pasado fue en contra del progreso del liberalismo; durante el periodo inicial de la Liga de las Naciones fue en contra de los países que violaban los convenios. Hoy en día debe serlo en contra de la amenaza de un derrumbe económico global.

Sería ideal que todas las principales potencias estuvieran a favor del progreso de la democracia y el liberalismo, pero éste no es el caso de la China continental. Todavía la amenaza del derrumbe de la economía internacional representaría un examen definitivo al progreso de todas las potencias, tanto como al de China o Japón. China está hoy en día tan comprometida con el curso del crecimiento orientado hacia la exportación como lo estuvo la Inglaterra victoriana de los años cuarenta del siglo pasado siglo. En muchos aspectos la dependencia de Japón con respecto al comercio internacional es igualmente crítica. Su edificio industrial es de un tamaño dos veces mayor del que necesita para suplir su mercado interno.

Incluso los norteamericanos han encontrado que la economía mundial es fundamental: ellos no pueden salir de la recesión mientras el resto de los países estén sumergidos en ella. La inversión extranjera directa de Europa, para no mencionar sus poderosas exportaciones, también depende de una economía mundial abierta y progresista. Los bloques comerciales tampoco son la respuesta. Para que sean exitosos tendrían que incluir todos los mercados, materias primas, energía y tecnología que las potencias requirieron previamente para su desarrollo y crecimiento. La historia enseña que una

economía mundial abierta es mejor, pero lo ocurrido en los años treinta muestra que ello no puede garantizarse siempre.

Esto no significa que alguna de tales evoluciones malignas deba ocurrir, pero ellas caben dentro del reino de las posibilidades políticas. La violación de estos tres principios ha operado antes como un límite al alcance de un acuerdo concertado mundial de potencias. La historia no necesariamente se repite, pero existen precedentes que sugieren que un balance de poder costoso, ineficiente y que lleve al conflicto se reafirma a sí mismo sólo cuando las grandes potencias se dan cuenta que éste ha quedado abolido.

En ese sentido el fin de la guerra fría es como el fin de la guerra militar: introduce un alivio en lo que respecta a las acciones internacionales, así como una renovada introspección en las vidas domésticas de las grandes potencias. En el pasado las naciones perdieron su sentido de prudencia y proporción: han echado para atrás abruptamente en su curso una y otra vez. El exceso en los conflictos internacionales fue proseguido por una introversión doméstica también excesiva. Las necesidades de cooperación para afrontar conflictos de poder llevaron a una indulgencia nacionalista y egoísta. Esto no debe suceder de nuevo.

Hoy en día el elemento más propicio que unifica al mundo y facilita la cooperación dentro de un concierto es su alto grado de acuerdo ideológico. Tal acuerdo sólo puede sostenerse en términos liberales, democráticos y de libre mercado, si es que la economía mundial le permite prosperar. Una recesión o depresión mundial rompe los vínculos ideológicos que han preservado a las naciones juntas. Los deudores de ayer tienen que estar en capacidad de obtener nuevos créditos; y los acreedores, también de ayer, deben mantener déficits de comercio exterior con el fin de permitir que los préstamos sean repagados.

Con el tiempo, Japón debe volverse tan impetuoso como lo fue Gran Bretaña en el siglo XIX. Esta potencia continuó obteniendo un excedente de cuenta corriente hasta la Primera Guerra Mundial, pero cada vez más fue cediendo su excedente en la balanza comercial (dentro de su propio mercado) a los deudores y recipientarios de la inversión inglesa. Japón puede continuar manteniendo en el futuro un balance de cuenta corriente favorable pero deberá convertirse cada vez más en un acreedor maduro, permitiendo que otros hagan ganancias con sus exportaciones en el mercado japonés. A menos que Japón recicle sus excedentes comerciales con otros, el crecimiento económico mundial declinará y los mercados crecerán muy lentamente como para absorber los productos de la antigua Unión Soviética y de Europa del Este. Sólo entonces el Tercer Mundo se beneficiará de una estrategia de "acoplamiento", más que de desencuentro con el mundo industrial occidental.

Nada de esto podrá tener lugar a no ser que el desbalance entre Estados Unidos y Japón sea corregido. Esto significa indudablemente que Japón deberá importar más que el actual uno por ciento de su equipo automotor, de Estados Unidos. Igualmente ello coloca un tremendo peso sobre las instituciones políticas y económicas estadounidenses para poner en orden la casa. Una nación que depende crónicamente de los préstamos de los

ahorros de otras naciones para financiar su propio desarrollo no puede indefinidamente sostenerse a sí misma.

Lo que se necesita, en últimas, es un nuevo sentido de la proporción en la asignación de tareas y beneficios internacionales y domésticos. Los gobiernos y los pueblos deben decidirse a continuar trabajando en los problemas externos, pero dedicándole una mayor atención a los asuntos domésticos, que han sido despreciados. En cierto sentido, ambos representan prioridades competitivas, pero para muchos propósitos son complementarios. Estados Unidos no puede en último término continuar desempeñando un gran papel a nivel internacional si sus tasas de ahorro y su crecimiento económico permanecen bajos. Japón no puede continuar exportando sin importar si sus clientes extranjeros, debido a un crecimiento bajo, no pueden pagar por los bienes japoneses.

Un incremento en el consumo japonés de bienes importados es, entonces, no sólo la clave para la solución de los problemas de otras naciones sino también de sus propios problemas. La integración de Rusia y de las demás antiguas repúblicas a la economía mundial es necesaria, no sólo para alcanzar el crecimiento económico en Moscú, San Petersburgo y Kiev, sino también porque una vibrante economía de Europa del Este puede adquirir los productos de consumo occidentales. Así, el acuerdo ideológico continúa cabalgando en la marea creciente y más balanceada del crecimiento de la economía mundial como un todo.

Por supuesto que es posible que esto no ocurra. Desde un punto de vista político puede resultar más fácil que unos gobiernos abrumados respeten la voluntad popular y se centren principalmente en los asuntos domésticos. Los fondos que se requieren para sostener y reestructurar la economía rusa son cuantiosos después de todo. No sólo la opinión pública doméstica sino también el Tercer Mundo resentirán la necesaria inyección de capital hacia el Este. Pero, en últimas, la alternativa es ofrecer ayuda o permitir el barbarismo social en una Rusia debilitada. Si esta ayuda tiene éxito cimentará la fe sobre la cual puede construirse un acuerdo ideológico más alto. Si Europa y Japón son llevados a este esfuerzo histórico, como deben serlo, se forjará un vínculo entre los cuatro principales centros de poder en la política mundial.

En caso de que tal cooperación llegue a darse, el balance de poder empezará a operar a la inversa: una vez que haya sido consolidado un fuerte grupo central, otros no tratarán de balancearse en contra de él; serán más bien atraídos hacia su núcleo. En esta forma, incluso China con el tiempo se convertirá en un miembro del concierto de potencias y el Tercer Mundo será el próximo en turno. Pese a precedentes históricos, esta vez la coalición central no tiene por qué derrumbarse.

Un bloque de coalición sería un mecanismo regulador internacional más económico que un balance de poder ineficiente y dilatorio o una costosa disuasión<sup>6</sup>. Esto es importante. Resulta claro ahora que en tanto los di-

<sup>6</sup>/Si bien los resultados aún no se conocen por completo, parece ser que la guerra del Golfo fue la primera en que Estados Unidos ganó dinero; las intervenciones concertadas deberían tener el carácter de compartir los riesgos y los gastos.