
Poder y orden mundial

Abelardo Morales
Compilador



**Poder
y orden
mundial**



Abelardo Morales
Compilador

Poder y orden mundial



327

P72p Poder y orden mundial / comp. Abelardo Morales
-- 1. ed. -- San José: FLACSO, 1993.
200 p.

ISBN 9977-68-038-8

1. Política internacional. 2. Política mundial.
I. Morales, Abelardo. II. Título.

Editor:

Sebastián Vaquerano

Procesamiento del texto:

Vilma Herrera

**Esta publicación se hace con la colaboración financiera
del Ministerio de la Cooperación de Noruega**

© Programa Costa Rica - FLACSO

Primera edición: febrero de 1993

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - FLACSO
Programa Costa Rica. Apartado 5429. San José, Costa Rica

INTRODUCCIÓN

Los cambios experimentados en el sistema internacional, por su profundidad y extensión, han quebrantado el orden al que la humanidad había estado relativamente acostumbrada. Su impacto se proyecta desde el ámbito estratégico global, hasta el nivel más bajo de las relaciones bilaterales entre países y actores internacionales. Como consecuencia de esa ubicuidad, las teorías y demás aproximaciones conceptuales particulares están experimentando también el efecto de la transición. A pesar de la reacción lenta de las diversas interpretaciones frente a la velocidad de los demás cambios, el primer signo de transformación en la teoría es el rompimiento de una discusión convencional entre los seguidores de los paradigmas realista e idealista.

La consumación de tales cambios estratégicos, muestra en definitiva que el poder en el sistema mundial no corresponde tanto a la antigua combinación de extensión territorial, población y recursos militares y que, por el contrario, sus dimensiones comienzan a ser calibradas en función del desempeño económico de los países. Esa nueva configuración económica del sistema de poder, a su vez, está estre-

chámente vinculada a la declinación de una forma de equilibrio basada en la bipolaridad para dar paso a una situación de tripolaridad.

Sin embargo, la mayor parte de los observadores de la política mundial continúan discrepando en relación con el impacto de tales cambios sobre la distribución del poder y sobre la estabilidad del orden mundial resultante.

¿Hacia dónde conduce ese debate? En la teoría, se produce una división relativa básicamente de la preocupación por el equilibrio mundial. Hay por una parte una visión apocalíptica que anticipa un probable debilitamiento de las normas comunes entre los Estados y, en definitiva, el retorno de la anarquía en el orden mundial como resultado del surgimiento de nuevos polos en la estructura del sistema mundial. Otras proyecciones más optimistas, traducen la confluencia entre economía y seguridad en dicho sistema como una nueva condición para el inicio de una era de liderazgo colectivo y el resurgimiento de una autoridad mundial en el seno de las organizaciones multilaterales. Parece ser cierto, sin embargo que ese desacuerdo corresponde todavía a esa artificial falta de entendimiento entre realistas e idealistas.

A nivel de la política activa, la interdependencia económica y el fortalecimiento de actores no estatales en el ámbito transnacional produce un debilitamiento de la capacidad operativa de los Estados, considerados en el medio internacional como actores individuales. La respuesta de los Estados a los dilemas producidos por esa inversión es de dos tipos: a. El intento por contrarrestar la pérdida de poder por medio de acciones unilaterales en el medio externo, b. La adhesión a mecanismos multilaterales como un medio de cooperación transgubernamental para enfrentar una diversidad de desafíos que rebasan la capacidad de enfrentamiento individual.

Esos son temas que conducen a la identificación de nuevas problemáticas en el estudio de las relaciones internacionales y que han propiciado una serie de ensayos sobre los aspectos medulares de la transición.

Los trabajos recogidos en esta selección constituyen segmentos, elegidos con toda seguridad de manera arbitraria, de la teoría reciente de las relaciones internacionales y del intrincado debate conceptual y metodológico que busca la renovación de enfoques y la restauración del pensamiento social en un área que se encuentra, sin duda alguna, en la crisis de su propia génesis.

Las fronteras, entre cada una de las aproximaciones a esa teoría, están dibujadas por líneas tenues o, en su defecto, por límites impuestos como resultado de la subordinación de la esfera académica a los debates sobre doctrina estratégica. Pero la propia transformación estructural del sistema global ha dictado nuevos tópicos a ese quehacer, de manera que se ha experimentado una evolución desde el conformismo con los enfoques sistémicos invariantes hacia interpretaciones que cuestionan desde el concepto de orden, hasta la naturaleza, función y dinámica de los elementos que forman la consistencia última del sistema y el orden mundial.

Probablemente todavía no haya existido cambios de sustancia en cuanto a la teoría y método de las relaciones internacionales, pero lo que sí podría afirmarse es que la transición -no la más reciente de la post guerra fría, sino la que inició con la última revolución tecnológica y el multilateralismo económico-, sirvieron de catalizadores de un cierto malestar contra el realismo, o más bien en contra de los realistas, y de compromiso de algunas de sus aplicaciones con el mantenimiento de un cierto balance de poder, más que con el esfuerzo de una propuesta compresión-

va del sistema internacional y de sus problemas. De allí que una de las primeras características de los nuevos enfoques sea la crítica, aunque la variedad de enfoques difieren en su carácter difusivo y todavía no logran suministrar los fundamentos de una síntesis teórica más completa. Otra característica tiene que ver, por ejemplo, con una ampliación de las unidades de análisis que ya no se limitan a los Estados y las relaciones interestatales. Han surgido estudios diversos sobre las cuestiones de la interdependencia, los actores nacionales y transnacionales y el medio internacional y sobre las intrincadas relaciones entre economía y poder en el sistema mundial. Sin embargo, aquí también está por hacerse una propuesta metodológica que explique el resultado de la interacción de los nuevos actores sobre el orden mundial. La tercera característica tiene que ver con la maduración desde las teorías que se ocupan de la estabilidad hacia otras que comienzan a tratar con el cambio. Aparte de cierta autosuficiencia de algunos académicos, ninguna propuesta dispone todavía de suficiente consenso en los estudios sobre la actual transición internacional.

Lo que sin embargo llama la atención es que, en su mayor parte, hay una convergencia de las teorías en torno a la preocupación por la peligrosidad continua de los conflictos en una u otra distribución del poder, ya sea multi o bipolar. Así entonces la atención puesta en el conflicto, deriva hacia una constante preocupación por la naturaleza, la organización y uso del poder en los diversos niveles de las relaciones mundiales.

Todo ello es el reflejo de la transición en la teoría. Bajo esa crisis cultural del pensamiento internacional, se produce una vasta obra que no llega fácilmente al público centroamericano. Especialmente a los estudiantes y estudiosos de las relaciones internacio-

nales que desean potenciar la imaginación de una ciencia que se ha desarrollado con base en ilusiones importadas. Por ese derecho a responder con nuestras propias utopías a los dilemas del presente mundo en transformación, se ofrece algunos ensayos en esta selección que, por supuesto, no agotan la variedad de enfoques existentes en este campo pero que recogen algunos tópicos de enorme actualidad. Dichos ensayos tienen que ver con tres conceptos: *poder*, *orden mundial* y *fuerzas sociales* aceptados y definidos por los autores desde perspectivas distintas pero que tienen como conexión invisible la preocupación permanente por los estudios del cambio en la esfera del poder, la transición de diferentes órdenes mundiales y la estructura de la sociedad internacional.

Como se trata de un debate boyante, podemos unirnos al optimismo que acompaña a la mejor tradición académica, aquélla comprometida con la búsqueda imaginativa e inagotable de nuevos senderos para la teoría y la acción política de nuestras sociedades, en procura de posiciones más avanzadas en ese desafiante pero inacabado orden mundial.

Abelardo Morales G.
Compilador

LA CAMBIANTE NATURALEZA DEL PODER MUNDIAL

Joseph S. Nye, Jr.

El poder en política internacional es como el clima. Todos hablan de él, pero nadie lo entiende. Así como los agricultores y meteorólogos tratan de pronosticar las tormentas, así también los líderes y analistas tratan de comprender la dinámica de los grandes cambios en la distribución de poder entre las naciones. Las transiciones del poder afectan las fortunas de las naciones y a menudo están asociadas con las tormentas y cataclismos de la guerra mundial. Pero antes de que podamos examinar las teorías sobre la transición hegemónica -ésto es, sobre los esfuerzos conducentes a predecir grandes cambios en el clima político internacional-, necesitamos reconocer o realizar algunas distinciones básicas entre los términos: poder, balance de poder y hegemonía.

PODER

El poder, como el amor, es más fácil de experimentar que de medir o definir. El poder es la capacidad

para lograr propósitos u objetivos. El diccionario nos dice que es la aptitud para hacer algunas cosas y controlar otras. Robert Dalh, un importante científico político, define el poder como la habilidad para lograr que otros hagan lo que de otra manera no harían.^ Pero cuando medimos el poder en términos de la cambiante conducta de los demás, debemos conocer de sus preferencias. De otra manera, podemos estar tan equivocados sobre nuestro poder, como el zorro que pensó que había cazado al conejo cuando lo llevó a la maleza. A menudo resulta difícil saber de antemano cómo actuarían otros pueblos o naciones en ausencia de nuestros esfuerzos.

La definición conductista sobre el poder puede ser útil para los analistas e historiadores que dedican considerable tiempo a reconstruir el pasado, pero para los políticos y líderes muchas veces parece demasiado efímera. Ello sucede porque la capacidad de controlar a los otros a menudo está asociada con la posesión de ciertos recursos, y los líderes políticos habitualmente definen el poder como la posesión de recursos. Esos recursos incluyen población, territorio, riquezas naturales, importancia económica, fuerzas militares y estabilidad política, entre otros.^ El mérito de esta definición es que hace aparecer al poder como más concreto, mensurable y predecible

1. Robert A. Dahl, *Who Governs? Democracy and Power in an American City* (New Haven, Conn. Yale University Press. 1961). Ver también James March, "The Power of Power", en David Easton, ed., *Varieties of Political Theory* (Nueva York. Prentice Hall, 1966), pp. 39-70; Herbert Simón, *Models of Man* (Nueva York. John Wiley, 1957), y David Baldwin, "Power Analysis and World Politics." *World Politics* 31 (enero 1979), pp. 161-94.
2. Ver Ray S. Cline, *World Power Assessment* (Boulder, Coló. Westview Press. 1977); Hans J. Morgenthau, *Politics among Nations* (Nueva York. Alfred Knopf. 1955), cap. 9; Klaus Knorr, *The Power of Nations* (Nueva York. Basic Books. 1975), cap. 3 y 4.

que la definición conductista. Poder, en este sentido, significa poseer las mejores cartas en el juego internacional de poker. Una norma básica del poker es que si su opositor muestra cartas que pueden superar a las que usted tiene, usted "pasa". Si usted sabe que perderá una guerra, no la comenzará.

Algunas guerras, sin embargo, han sido comenzadas por los eventuales perdedores, lo que sugiere que los líderes políticos algunas veces asumen riesgos o cometen errores. A menudo las cartas del oponente no siempre se muestran en el juego de la política internacional. Como sucede en el poker, las habilidades del jugador, tales como engañar y decepcionar, pueden resultar muy importantes. Aunque no haya decepción, puede errarse en la interpretación de cuáles son los recursos del poder más relevantes en situaciones particulares (por ejemplo, Francia y Gran Bretaña tenían más tanques que Hitler en 1940, pero Hitler tenía mayor capacidad de maniobra y mejor estrategia militar). Por otra parte, en las grandes guerras, cuando es tiempo de movilizarse, la profundidad del territorio y el tamaño de la economía se hacen más importantes, como la Unión Soviética y Estados Unidos demostraron en la Segunda Guerra Mundial.

La conversión del poder es un problema básico que surge cuando pensamos en el poder en términos de recursos. Algunos países son mejores que otros en convertir sus recursos en influencia efectiva, del mismo modo que algunos jugadores de cartas experimentados ganan a pesar de haber recibido malas cartas. La conversión del poder es la capacidad de transformar el poder potencial, medido por recursos, en poder efectivo, medido por la cambiante conducta de los otros. En consecuencia, para predecir correctamente los acontecimientos uno debe conocer sobre las habi-

lidades de un país en la conversión del poder tanto como sobre su posesión de recursos de poder.

Otro problema es determinar cuáles son los recursos que proveen las mejores bases para el poder en un contexto particular. En períodos anteriores, los recursos de poder eran fáciles de juzgar. De acuerdo con el historiador A.J.P. Taylor, tradicionalmente "la prueba de una gran potencia es (...) la prueba de su fuerza para la guerra".[^] Por ejemplo, en las economías agrarias de la Europa del siglo XVIII, la población era una fuente de poder crítica, porque proveía una base para los impuestos y el reclutamiento de la infantería. En población, Francia dominaba a Europa occidental. Por ello, al finalizar las guerras napoleónicas, Prusia presentó a los países triunfadores, en el Congreso de Viena, un preciso plan para su propia reconstrucción con el propósito de mantener el balance del poder. Ese plan comprendía una lista de los territorios y las poblaciones que había perdido desde 1805, y los territorios y poblaciones que eran necesarios para lograr cifras equivalentes.[^] En el período prenatalista, no era muy importante que numerosos habitantes de esas provincias no hablaran alemán o se sintieran alemanes. Sin embargo, medio siglo después, los sentimientos nacionalistas significaban mucho. La incautación por parte de Alemania de los territorios franceses de Alsacia-Lorena en 1870, por ejemplo, hizo sentir que ninguna futura alianza con Francia sería posible.

Otro cambio que ocurrió durante el siglo XIX fue la creciente importancia de los sistemas industrial y ferroviario, que hicieron posible una rápida moviliz-

3. A.J.P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918* (Oxford. Ingl. Oxford University Press. 1954), p. xxix.
4. Edward V. Gulick, *Europe's Classical Balance of Power* (Nueva York. W.W. Norton. 1955), pp. 248-51.

ción. En los años sesenta de aquel siglo, la Alemania de Bismarck inició el uso de ferrocarriles para transportar tropas armadas que lograran rápidas victorias. Si bien Rusia siempre tuvo mayores recursos de población que el resto de Europa, resultaba difícil movilizarlos. El crecimiento del sistema ferroviario en Rusia occidental a comienzos del siglo XX fue una de las razones de que los alemanes lucharan contra el poder ruso en 1914. Además, la expansión de los sistemas ferroviarios en el continente contribuyó a privar a Gran Bretaña del lujo de concentrarse en el poder naval. Ya no había demasiado tiempo para desplazar a un ejército que impidiera a otra gran potencia dominar el continente.

La aplicación de la tecnología industrial a la guerra había tenido un impacto poderoso. Los avances de la ciencia y la tecnología habían constituido recursos de poder críticos desde el comienzo de la era nuclear en 1945. Pero el poder derivado de las armas nucleares ha probado ser tan impresionante y destructivo que su aplicación actual resulta imposible. La guerra nuclear es, simplemente, demasiado costosa. Existen numerosas situaciones en las cuales cualquier uso de la fuerza puede ser inapropiado o demasiado costoso. En 1853, por ejemplo, el almirante Matthew C. Perry pudo amenazar con bombardear Japón si no abría sus puertos para las importaciones y el comercio, pero es difícil imaginar que Estados Unidos pudiera amenazar efectivamente con la fuerza para abrir los mercados japoneses de hoy.

LAS CAMBIANTES FUENTES DEL PODER

Algunos observadores han señalado que hoy las fuerzas del poder, en general, se alejan del énfasis en

la fuerza militar y de conquista que tenían en épocas anteriores. Para afirmar el poder internacional, factores tales como la tecnología, la educación y el crecimiento económico se hacen cada vez más importantes, mientras que la geografía, la población y los materiales pesados son menos importantes. Kenneth Waltz piensa que un crecimiento de 5% en el crecimiento económico de Estados Unidos durante tres años ayudaría más al fortalecimiento de ese país que lo que significa la alianza con Gran Bretaña.[^] Richard Rosecrance señala que desde 1945 el mundo ha sido colocado entre un sistema territorial compuesto por Estados que visualizan el poder en términos de tierras y un sistema de comercio "basado en Estados que reconocen que la autosuficiencia es una ilusión". En el pasado, dice Rosecrance, "era más barato apoderarse del territorio de otro Estado por la fuerza que desarrollar la sofisticada economía y el aparato comercial necesarios para derivar beneficios del intercambio comercial con ese Estado".[^]

Si así fuera, quizás estamos en un "período japonés" de la política mundial. Japón, ciertamente, ha hecho más con su estrategia de Estado comercial después de 1945 que lo que hizo con su estrategia militar para crear una enorme esfera de prosperidad del Gran Este Asiático en los años treinta. Pero la seguridad de Japón vis-á-vis sus grandes vecinos militares -China y la Unión Soviética- depende en gran medida de la protección de Estados Unidos. En síntesis, aunque podamos definir claramente el poder, todavía resulta más difícil comprender con claridad la relación que tienen con él los recursos particula-

5. Kenneth N. Waltz, *Theory of International Politics* (Reading Mass. Addison-Wesley. 1979), p. 172.
6. Richard N. Rosecrance. *The Rise of the Trading State* (Nueva York. Basic Books. 1986), pp. 16, 160.

res. Por lo tanto, no podemos llegar demasiado rápidamente a la conclusión de que todas las tendencias favorecen al poder económico o a países como Japón.

Como sucede con otras formas del poder, el poder económico no puede ser medido simplemente en términos de recursos tangibles. Los aspectos intangibles también cuentan. Por ejemplo, los Estados generalmente dependen de negociaciones, y las negociaciones dependen a su vez de los costos relativos en situaciones particulares y de la capacidad para convertir el poder potencial en hechos. Los costos relativos están determinados no sólo por la cantidad total de recursos económicos mensurables de un país, sino también por el grado de su interdependencia en una relación. Si, por ejemplo, Estados Unidos y Japón dependen uno de otro, pero uno es menos dependiente que el otro, esa asimetría es una fuente de poder. Estados Unidos puede ser menos vulnerable que Japón si la relación termina, y puede usar esa amenaza como una fuente de poder.⁷ De ese modo, una evaluación del poder japonés y estadounidense debe tener en cuenta no sólo la cantidad de recursos sino también las vulnerabilidades relativas de ambos países.

Otra consideración es que la mayoría de los grandes países de hoy encuentran la fuerza militar más costosa que en los siglos anteriores. Esto es resultado de los peligros de la escalada nuclear, la dificultad de llevar a poblaciones que han despertado en su sentido nacionalista hacia otras formas de Estado, el peligro de romper relaciones que resultan beneficiosas en otros niveles, y la oposición pública en las democracias occidentales a conflictos militares caros

7. Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr., *Power and Interdependence* (Boston. Little. Brown. 1977) cap. 1. Ver también R. Harrison Wagner, "Economic Interdependence. Bargaining Power and Political Influence", *International Organization* 41 (Verano 1988), pp. 461-84.

y prolongados. Aun así, el incremento en el costo de la fuerza militar no significa que ésta será desplazada. Por el contrario, en un sistema anárquico de Estados en el cual no hay un gobierno mayor para solucionar los conflictos y donde el último recurso es ayudarse a sí mismo, esto nunca debería suceder. En algunos casos, las apuestas deben justificar un costoso uso de la fuerza. Y, como han mostrado los recientes episodios de Granada y Libia, no todos los usos de fuerza por las grandes potencias significan elevados costos.

Aunque el uso directo de la fuerza fuera prohibido en un grupo de países, la fuerza militar todavía puede desempeñar un importante papel político. Por ejemplo, el rol del ejército estadounidense en responder ante amenazas a aliados, o asegurar el acceso a un recurso decisivo como el petróleo en el Golfo Pérsico, significa que la fuerza protectora puede ser usada algunas veces para disuadir. En algunas oportunidades, la relación debe ser directa; más a menudo es un factor no mencionado abiertamente, pero presente en la mente de los estadistas.

Además, existe la consideración de lo que algunas veces se llama "la segunda cara del poder".[^] Conducir a otros Estados al cambio podría ser llamado el método directivo o "de comando" de ejercer el poder. El poder de comando puede darse en la forma de incentivos ("zanahorias") o amenazas ("garrotes"). Pero

8. Keohane y Nye, *Power and interdependence*, pp. 27-29; Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, Jr., "Power and Interdependence Revisited", *International Organization* 41 (Otoño 1987), pp. 725-53. [^]
9. Peter Bachrach y Morton S. Baratz, "Decisions and Nondecisions: An Analytical Framework," *American Political Science Review* 57 (setiembre 1963), pp. 632-42. Ver también Richard Mansbach y John Vasquez, *In Search of Theory: A New Paradigm for Global Politics* (Englewood Cliffs, N.J. Prentice Hall 1981).

también existe un camino indirecto para ejercer el poder. Un país puede realizar lo que prefiere en la política mundial porque otros países desean seguirlo o están de acuerdo con un sistema que produce tales efectos. En ese sentido, es importante seguir la agenda y la estructura que las situaciones tienen en política mundial, así como también seguir a otros en el cambio en situaciones particulares. Ese aspecto del poder -esto es, dar a otros lo que uno quisiera-podría ser denominado conducta indirecta o cooptativa de poder. Contrasta con la conducta de poder de comando activo, en la cual se da a otros lo que uno desea. El poder cooptativo puede residir en la atracción de las ideas de uno o en la habilidad para diseñar la agenda política en un camino en el cual se dé forma a las preferencias que otros expresan. Los padres de adolescentes saben que si ellos han estructurado las creencias y preferencias de sus hijos, su poder será mayor y más prolongado que si solamente los hubieran mantenido bajo control activo. De manera similar, los líderes políticos y los filósofos han comprendido el poder proveniente de establecer la agenda y determinar el marco de un debate. La capacidad para establecer tendencias y preferencias debe ser asociada con recursos de poder intangibles, tales como cultura, ideología e instituciones. Esa dimensión puede ser imaginada como un poder *suave*, en contraste con el comando de poder fuerte habitual-

10. Susan Strange utiliza el término *poder estructural*, que ella define como "poder para dar forma y determinar las estructuras de la economía política global" en *States and Markets* (Nueva York. Basil Blackwell, 1988), p. 24. Mi término, poder *cooptativo*, es similar en el enfoque y en las preferencias, pero es un poco más amplio, pues incluye todos los elementos de la política internacional. El término *poder estructural*, en contraste, tiende a ser asociado con las teorías neorrealistas de Kenneth Waltz.

mente asociado con recursos tangibles, tales como la fortaleza militar y económica."

Robert Cox argumenta que la *Pax Britannica* del siglo XIX y la *Pax Americana* del siglo XX fueron efectivas porque crearon órdenes económicos liberales internacionales, en los cuales ciertos tipos de relaciones económicas fueron privilegiados con respecto a otros, y las normas e instituciones liberales internacionales fueron ampliamente aceptadas. Siguiendo las ideas del pensador italiano Antonio Gramsci, Cox argumenta que el rasgo más crítico de un país dominante es la capacidad para obtener una amplia medida de consentimiento en cuanto a los principios generales principios que aseguran la

11. La distinción entre recursos de poder *suaves* y *pesados* es de grado, tanto en la naturaleza de la conducta como en la tangibilidad de los recursos. Ambos tipos son aspectos de la capacidad para lograr los propósitos que uno se propone al controlar la conducta de los demás. El poder de comando -la habilidad para cambiar lo que los otros hacen- puede permanecer en el plano de la coerción o la inducción. El poder cooptativo -la habilidad para diseñar lo que otros desean- puede residir en el atractivo de la cultura y de la ideología que uno tiene o en la habilidad para manejar la agenda de selecciones políticas, de tal forma que haga que los actores expresen algunas preferencias porque ellos las consideran demasiado poco realistas. Las formas de conducta entre comando y poder cooptativo siguen el siguiente esquema:

Poder	coerción	inducción	preparación de agenda	atracción	Poder
comando					Cooptativo

Además, los recursos de poder *suaves* tienden a ser asociados con la conducta de poder cooptativa, mientras los recursos de poder *fuertes* están habitualmente asociados con la conducta de comando. Pero la relación es imperfecta. Por ejemplo, algunos países pueden ser atraídos por otros con poder de comando por medio de mitos como la invencibilidad y, a su vez, el poder de comando puede ser utilizado algunas veces para establecer instituciones que más tarde son vistas como legítimas. Pero la asociación general es suficientemente fuerte para permitir la referencia tan útil a recursos de poder *suaves* y *fuertes*.

supremacía del Estado líder y de las clases sociales dominantes- y, al mismo tiempo, ofrecer algunas perspectivas de satisfacción a los menos poderosos. Cox identifica la Gran Bretaña de 1845 a 1875 y Estados Unidos de 1945 a 1967 como tales países. Si bien no estamos de acuerdo con su terminología y con esas fechas, Cox ha tocado un punto de importancia: el poder cooptativo suave es tan importante como el poder de comando fuerte. Si un Estado puede legitimar su poder a los ojos de otros, encontrará menos resistencia para sus propósitos. Si su cultura e ideología son atractivas, otros las seguirán más fácilmente. Si se puede establecer normas internacionales que sean consistentes con su sociedad, será menos probable que se deban realizar cambios. Si puede ayudar a apoyar instituciones que empujan a otros Estados a encauzar o limitar sus actividades en los caminos preferidos por los Estados dominantes, no serán necesarios muchos ejercicios costosos de poder coercitivo fuerte para la negociación de determinadas situaciones. En síntesis, el universalismo de la cultura de un país y su capacidad para establecer normas e instituciones favorables que gobiernen áreas de actividad internacional son fuerzas de poder decisivas. Estas fuentes de poder suave se convierten cada vez más en elementos importantes de la política mundial de hoy.

Tales consideraciones plantean la conclusión de que el mundo está a punto de entrar en una era japonesa en cuanto a la política internacional. La naturaleza del poder es cambiante y algunos de los cambios favorecerán a Japón, pero algunos de ellos

12. Robert W. Cox, *Production, Power, and World Order* (Nueva York. Columbia University Press. 1987), cap. 6 y 7.
13. Ver Stephen D. Krasner, *International Regimes* (Ithaca, N.Y. Cornell University Press. 1983).

favorecerán a Estados Unidos aún más. En cuanto a poder de comando, el fortalecimiento económico de Japón es creciente, aunque permanece vulnerable en términos de materiales pesados y relativamente débil en términos de fuerza militar. Y en el plano del poder cooptativo, la cultura de Japón es marcadamente insular; todavía debe alcanzar mayor voz en las instituciones internacionales. Por otra parte, Estados Unidos tiene una cultura popular más universal y un mayor papel en las instituciones internacionales. Si bien tales factores pueden cambiar en el futuro, plantean una importante cuestión sobre la situación presente: ¿qué recursos constituyen hoy las fuentes de poder más importantes? Si se analiza el moderno sistema de Estado, que tiene ya cinco siglos, se comprueba que diferentes recursos de poder desempeñaron papeles decisivos en diferentes períodos (ver Cuadro 1). Las fuentes del poder nunca son estáticas y continúan su cambio en el mundo de hoy.

En la época de las economías basadas en la información y en la interdependencia transnacional, el poder se hace menos transferible, menos tangible y menos coercitivo. Sin embargo, la transformación del poder es incompleta. El siglo XXI seguramente verá un mayor rol del poder informativo e institucional, pero la fuerza militar permanecerá como un factor importante. La escala económica, tanto en lo que respecta a mercados como a recursos naturales, también permanecerá como algo importante. Dado que los sectores de servicios crecen en las economías del mundo moderno, la distinción entre servicios y manufactura continuará desdibujada. La información será más abundante y el recurso decisivo será la capacidad organizativa para lograr respuestas rápidas y flexibles. La cohesión política permanecerá siendo importante, como lo será también la cultura

Cuadro 1

ESTADOS LÍDERES Y PRINCIPALES RECURSOS
DE PODER. DE 1500 A NUESTROS DÍAS

Período	Estado líder	Principales recursos
Siglo XVI	España	Oro en lingotes, comercio colonial, armas de mercenarios, relaciones dinásticas
Siglo XVII	Países Bajos	Comercio, mercados de capital, navegación
Siglo XVIII	Francia	Población, industria rural, administración pública, ejércitos
Siglo XIX	Gran Bretaña	Industria, cohesión política, finanzas y crédito, navegación, normas liberales, islas (fáciles de defender)
Siglo XX	Estados Unidos	Escala económica, liderazgo científico y técnico, fuerzas y alianzas militares, régimen liberal internacional, centro internacional de comunicaciones

popular universal. En alguna de estas dimensiones de poder, Estados Unidos esta bien dotado; en otras, se presentan problemas. Pero también surgen problemas para los otros contendores más importantes: Europa, Japón, la Unión Soviética y China. Pero primero necesitamos analizar los rasgos de la distribución del poder, balances y hegemonías que han cambiado la historia y saber qué significan para la posición de Estados Unidos.

BALANCE DE PODER

Las relaciones internacionales están lejos de constituir una ciencia exacta. Las condiciones en diversos períodos siempre difieren en detalles de importancia y la conducta humana refleja elecciones personales. Los teóricos a menudo escriben en medio de los acontecimientos, en vez de tomar cierta distancia. Por eso, las teorías poderosas -aquellas que son al mismo tiempo simples y precisas- son raras. Los líderes políticos (y quienes desean explicar la conducta) deben generalizar con el propósito de establecer un mapa en el aparente caos de los cambiantes acontecimientos. Uno de los conceptos que permanecen y son más frecuentemente utilizados es el de balance de poder, que el filósofo del siglo XVIII David Hume consideró "una regla constante de política prudente".¹⁴* Durante siglos, el balance de poder ha sido el punto de partida para discusiones realistas de política internacional.

14. David Hume, "Of the Balance of Power". En: Charles W. Hendel, ed., *David Hume's Political Essays* (1742; reimpresión Indianapolis, Ind. Bobbs-Merrill. 1953), pp. 142-44.

De algún modo el balance de poder permite predecir de qué manera reaccionarán los Estados; o sea que los Estados se alinearán de una forma que prevendrá a cualquier otro Estado a desarrollar una preponderancia de poder. Esto se basa en dos supuestos: que los Estados existen en un sistema anárquico sin un gobierno principal y que los líderes políticos actuarán primero para reducir los riesgos de la independencia de sus Estados. La política de balancear el poder ayuda a explicar por qué en los tiempos modernos un Estado grande no puede crecer hasta convertirse en un imperio mundial. Los Estados procuran incrementar sus poderes merced al crecimiento interno y a las alianzas externas. El balance de poder predice que si un Estado parece crecer con demasiada fuerza, otros se aliarán contra él para impedir las amenazas a su propia independencia. Esa conducta, entonces, preservará la estructura del sistema de Estados.

Sin embargo, no todas las predicciones sobre el balance de poder son tan obvias. Por ejemplo, esta teoría implica que las profesiones de fe ideológica pueden ser pobres instrumentos de predicción de la conducta. A pesar de las críticas de Gran Bretaña al pacto Stalin-Hitler en 1939, ese país estaba listo para hacer una alianza con la Unión Soviética de Stalin en 1941. Como Winston Churchill explicó en aquel momento: "si yo supiera que Hitler ha invadido el infierno, procuraría decir algo bueno sobre el demonio en la Casa de los Comunes."^^ Más aún, el balance de poder no significa que los líderes políticos deben maximizar el poder de sus propios Estados a corto plazo. Seguir a los fuertes más que a los débiles puede producir consecuencias inmediatas desastrosas. Como descubrió Mussolini en su desafortunado

15. Citado en Waltz. *International Politics*. p.166.

pacto con Hitler, el peligro del triunfo fácil es que la independencia puede ser amenazada por los aliados más fuertes a largo plazo. Por eso, decir que los Estados actúan como balance de poder es una gran generalización en las relaciones internacionales, pero está lejos de ser un perfecto instrumento de predicción.

La proximidad y la percepción de las amenazas también afectan la forma en la cual es representado el balance de poder. Un Estado pequeño como Finlandia, por ejemplo, no puede permitirse tratar de lograr un balance con el poder soviético. En cambio, procura preservar su independencia mediante la neutralidad. El balance del poder y la proposición de que "el enemigo de mi enemigo es mi amigo", ayudan a explicar a grandes rasgos el perfil de la política mundial, pero solamente cuando se tienen en cuenta la proximidad y las percepciones. Estados Unidos era de lejos el mayor poder después de 1945. Una aplicación mecánica del balance de poder parecería predecir una alianza contra Estados Unidos. De hecho, Europa y Japón se aliaron con Estados Unidos porque la Unión Soviética, si bien es débil en su poder global, suponía una próxima amenaza para sus vecinos. Geografía y psicología son factores importantes en geopolítica.

El término balance de poder es utilizado muchas veces no como una predicción política sino como una descripción de cómo se distribuye el poder. En el último caso, es más apropiado referirse a la distribución del poder. En otras instancias, sin embargo, el término es usado para referirse a una equilibrada distribución del poder, como el par de platillos de una

1e. Stephen M. Walt, "Alliance Formation and the Balance of Power." *International Security* 9 (Primavera 1985), pp. 3-43. Ver también de Walt, *The Origins of Alliances* (Ithaca, N.Y. Cornell University Press. 1987), pp. 23-26, 263-66.

balanza. El problema con esa imagen es que las ambigüedades en la medición del poder hacen difícil determinar cuándo existe una balanza equilibrada. De hecho, los mayores temas en política mundial tienden a surgir de las desigualdades del poder y, particularmente, de los grandes cambios en la desigual distribución del poder.

LA HEGEMONÍA EN LA HISTORIA MODERNA

No importa cómo sea medido el poder, una distribución equitativa del poder entre grandes Estados es relativamente rara. Más a menudo el proceso de crecimiento desigual, que los realistas consideran como una ley básica de la política internacional, significa que algunos Estados están avanzando y otros declinando. Esas transiciones en la distribución del poder estimulan a los estadistas a formar alianzas, construir ejércitos y asumir riesgos que balancean o detienen los poderes en ascenso. Pero el balance de poder no siempre prevé la emergencia de un Estado dominante. Las teorías de la hegemonía y de la transición del poder tratan de explicar por qué algunos Estados han vuelto a ser dominantes después de perder ese predominio.

Los observadores que tratan de explicar las causas de las mayores guerras mundiales citan las incertidumbres asociadas con la transición del poder ya en la antigua Grecia. Los cambios en la distribución internacional del poder generan las condiciones que conducen o pueden conducir a las más importantes guerras. Sin embargo, mientras las transiciones de poder proveen útiles advertencias sobre períodos de

17. A.F.K. Organski y Jack Kugler, *The War Ledger* (Chicago. University of Chicago Press. 1980), cap. 1.

fuertes riesgos, no hay una ley de hierro de la guerra hegemónica. Si la hubiera, Gran Bretaña y Estados Unidos habrían ido a la guerra a comienzos de este siglo, cuando los estadounidenses sobrepasaron a los británicos en poder económico y naval en el hemisferio occidental. En vez de eso, cuando Estados Unidos apoyó a Venezuela en su disputa de límites con la Guayana Británica en 1895, los líderes británicos se conciliaron con el creciente poder de Estados Unidos en vez de ir a la guerra con él.^*

Cuando el poder es distribuido de manera desigual, los líderes políticos y los teóricos utilizan términos tales como *imperio* y *hegemonía*. Si bien hubo muchos imperios en la historia, los del mundo moderno no han abarcado a todos los países más importantes. Incluso el imperio británico a comienzos del siglo XX englobó sólo a una cuarta parte de la población mundial y Gran Bretaña era sólo una de la media docena de grandes potencias en el balance global de poder. El término *hegemonía* se aplica a diversas situaciones en las cuales un Estado parece haber logrado un poder considerablemente mayor que otros. Por ejemplo, durante años China acusó a la Unión Soviética de procurar la hegemonía en Asia. Cuando el líder soviético Mijaíl Gorbachov y el líder chino Deng Xiaoping se encontraron en 1989, declararon que ninguna de esas potencias "buscaría la hegemonía de ninguna forma en ningún lugar del mundo".

Si bien la palabra viene del antiguo griego y se refiere a la dominación de un Estado sobre otros en el sistema, es utilizada de diversas y confusas maneras. Stephen R. Rock, *Why Peace Breaks Out: Great Power Rapprochement in Historical Perspective* (Chapel Hill. University of North Carolina Press. 1989).

19. "New Era Declared as China Visit Ends", *International Herald Tribune*, 19 de mayo 1989.

ras. Parte del problema es que la distribución desigual del poder es una cuestión de grado, y no hay un acuerdo general sobre cuál es la cantidad de desigualdad y cuáles son los tipos de poder que constituyen la hegemonía. A menudo, hegemonía es utilizado para referirse a diferentes conductas y grados de control, que oscurecen más que clarifican el análisis. Por ejemplo. Charles Doran cita el poder militar agresivo, mientras que Robert Keohane lo ve como un predominio en los recursos económicos. Robert Gilpin algunas veces utiliza los términos *imperial* y *hegemónico* intercambiados para referirse a una situación en la cual "un solo Estado poderoso controla o domina a los demás Estados del sistema".[^] La hegemonía británica en el siglo XIX es citada comúnmente, a pesar de que Gran Bretaña estaba en tercer lugar detrás de Estados Unidos y Rusia en producto nacional bruto y en tercer lugar detrás de Rusia y Francia en gastos militares cuando se situaba en la cima de su poder relativo, alrededor de 1870. Gran Bretaña estaba primero en los dominios más limitados de la manufactura, el comercio, las finanzas y el poder naval. Incluso los teóricos algunas veces subrayan que la "hegemonía total requiere un poder productivo, comercial y financiero, así como el poder político y militar".

20. Charles F. Doran, *The Politics of Assimilation: Hegemony and Its Aftermath* (Baltimore. Johns Hopkins University Press. 1971), p. 70; Robert O. Keohane, *After Hegemony* (Princeton, N.J. Princeton University Press. 1984), p. 32; Robert Gilpin, *War and Change in World Politics* (Nueva York. Cambridge University Press. 1981), p. 29.
21. Bruce M. Russett, "The Mysterious Case of Vanishing Hegemony; or, Is Mark Twain Really Dead?" *International Organization* 39 (Primavera 1985), p. 212.
22. Robert C. North y Julie Strickland, "Power Transition and Hegemonic Succession" (Trabajo presentado en la reunión de la *International Studies Association*, Anaheim, Calif., marzo-

Joshua Goldstein define de una manera práctica la hegemonía al decir: "permite dictar, o al menos dominar, las reglas y acuerdos según los cuales son conducidas las relaciones internacionales en el orden político y económico (...). La hegemonía económica implica la capacidad de centrar la economía mundial alrededor de sí mismo. La hegemonía política significa capacidad para dominar el mundo militarmente".^^ Sin embargo, hay todavía dos importantes cuestiones que deben ser contestadas con respecto a cómo es utilizado el término hegemonía. En primer lugar, ¿cuál es el objetivo del control hegemónico? En el mundo moderno, una situación en la cual un país puede dictar acuerdos políticos y económicos ha sido extremadamente rara. La mayoría de los ejemplos han sido regionales, tales como el poder soviético en Europa del Este, la influencia estadounidense en el Caribe, y el control de la India sobre sus pequeños vecinos Sikkim, Bhután y Nepal. Además, se pueden encontrar instancias en las cuales un país podía determinar las normas y acuerdos específicos de gobierno en la política mundial, como el papel de Estados Unidos en materia de moneda o en el comercio en los años tempranos de posguerra. Pero no hubo ningún sistema global hegemónico durante los dos siglos pasados. Contrariamente a los mitos sobre *Pax Britannica* y *Pax Americana*, las hegemomo-

abril 1986), p. 5.

23. Joshua S. Goldstein, *Long Cycles: Prosperity and War in the Modern Age* (New Haven, Conn. Yale University Press. 1988), p. 281.
24. James R. Kurth, "Economic Change and State Development". En Jan Triska, ed., *Dominant Powers and Subordinated States: The United States in Latin America and the Soviet Union in Eastern Europe* (Durham, N.C. Duke University Press 1986), p. 88.

Cuadro 2

ESFUERZOS EN HEGEMONÍA MILITAR

Estado en búsqueda de hegemonía	Guerra hegemónica resultante	Nuevo orden después de la guerra
España de los Habsburgo	Guerra de los Treinta Años, 1618-1648	Paz de Westfalia, 1648
Francia de Luis XIV	Guerras de Luis XIV	Tratado de Utrecht, 1713
Francia de Napoleón	1792-1815	Congreso de Viena, 1815
Alemania (y Japón)	1914-1945	Naciones Unidas, 1945

Fuente: Charles F. Doran, *The Politics of Assimilation: Hegemony and its Aftermath* (Baltimore. Johns Hopkins University Press. 1971), pp. 19-20.

nías británica y estadounidense han sido regionales y referidas a temas específicos, más que globales.

En segundo término, debemos preguntarnos qué tipos de recursos de poder son necesarios para producir un grado hegemónico de control. ¿Es necesario el poder militar? ¿O es suficiente tener predominio en los recursos económicos? ¿Cómo se relacionan los dos tipos de poder uno con otro?. Obviamente, la respuesta a tales cuestiones puede darnos mucha información sobre el mundo futuro, en el cual Japón será un gigante económico y un enano militar, mientras que la Unión Soviética podrá estar en la situación opuesta. Una revisión cuidadosa del interjuego de los po-

deres militares y económicos presenta dudas sobre el grado de hegemonía de Estados Unidos en el período

25

de posguerra.

TEORÍAS DE LA TRANSICIÓN Y ESTABILIDAD HEGEMÓNICAS

La hegemonía general es el tema de teorías y analogías sobre la inestabilidad y los peligros supuestamente causados por las transiciones hegemónicas. Los temas clásicos sobre hegemonía entre líderes y filósofos enfocan el poder militar y "los conflictos causados por el esfuerzo militar de un actor dominante para expandir más allá de la seguridad arbitraria los confines determinados por la tradición,

25. La distinción entre las definiciones en términos de recursos o conducta y la importancia de sus alcances se indican en el siguiente Cuadro. Enfatiza conducta y alcance amplio.

APROXIMACIONES A LA HEGEMONÍA

	Recursos de Poder	Conducta de Poder	Alcance
Hegemonía político-militar	Ejército/ Armada (Modelski)	Definir la jerarquía militar (Doran)	Global o regional
Hegemonía económica	Materiales pesados, capital, mercados, producción (Keohane)	Determinar normas para las negociaciones económicas (Goldstein)	General o específicas (según temas).

accidentes históricos o presiones coercitivas".^^ En este enfoque, el predominio hegemónico surge de la expansión militar, como sucede en los esfuerzos de Luis XIV, Napoleón o Hitler para dominar la política mundial. Lo importante es que, excepto durante breves períodos, ninguno de los intentos militares hegemónicos en los tiempos modernos ha tenido éxito (ver Cuadro 2). Ningún Estado moderno ha podido desarrollar suficiente poder militar para transformar el balance de poder en una hegemonía prolongada en la cual un Estado pudiera dominar el mundo militarmente.

Más recientemente, muchos científicos políticos han centrado en el poder económico la fuente de control hegemónico. Algunos definen el poder económico hegemónico en términos de recursos, o sea preponderancia en el control de los materiales pesados, fuentes de capital, mercados y producción de bienes. Otros utilizan la definición conductista, en la cual es hegemónico un Estado hábil para determinar las reglas y acuerdos de la economía global. Robert Gilpin, un influyente teórico de la transición hegemónica, ve que Gran Bretaña y Estados Unidos han creado y reforzado las normas de un orden económico liberal y como tales han sido poderes hegemónicos sucesivos desde la Revolución Industrial. Algunos economistas políticos señalan que la estabilidad económica mundial requiere un estabilizador único y que períodos de tal estabilidad han coincidido con períodos de hegemonía. En esa perspectiva, la *Pax Britannica* y la *Pax Americana* fueron los períodos en los cuales Gran Bretaña y Estados Unidos fueron lo suficientemente fuertes para crear y reforzar las normas de un

26. Doran, *Politics of Assimilation*, p. 15.

27. Keohane, *After Hegemony*, p. 32; Gilpin, *War and Change*, p. 144.

orden económico liberal internacional en los siglos XIX y XX. Por ejemplo, a menudo se argumenta que la estabilidad económica "ha ocurrido históricamente cuando había una sola potencia hegemónica; Gran Bretaña de 1815 a la Primera Guerra Mundial y Estados Unidos de 1945 hasta alrededor de 1970 (...). Con una sola potencia hegemónica las reglas del juego pueden ser establecidas y reforzadas. Los países menores tienen poca capacidad de elección, pero siguen adelante. Sin una potencia económica, el conflicto está a la orden del día."^* Tales teorías de estabilidad y declinación hegemónicas son utilizadas a menudo para predecir que Estados Unidos seguirá la experiencia de Gran Bretaña y que la inestabilidad continuará. Goldstein, por ejemplo, dice que "nos estamos desplazando hacia el fin de la *hegemonía débil* del espectro y (...) esto parece incrementar el peligro de la guerra hegemónica".

Pienso, sin embargo, que la teoría de la estabilidad y la transición hegemónicas no nos dice mucho sobre el futuro de Estados Unidos. Los teóricos de la estabilidad económica generalmente fallan en la explicación de las conexiones causales entre poder y hegemonía militar y económica. Como se señaló, la Gran Bretaña del siglo Xix no era militarmente dominante ni era la mayor economía mundial; sin embargo, Gran Bretaña es mencionada por Gilpin y otros como hegemónica. ¿Acaso la debilidad militar británica en aquel tiempo permitió que Estados Unidos y Rusia, las dos mayores economías, permanecieran en buena medida fuera del sistema liberal de libre comercio? ¿O, para utilizar un juego del siglo XX, depen-

28. Michael Moffitt. "Shocks, Deadlocks and Scorched Earth" Reaganomics and the Decline of U.S. Hegemony," *World Policy Journal* 4 (Otoño 1987), p. 576.

29. Goldstein, *Long Cycles*, p. 357.

día una economía liberal internacional de la capacidad militar estadounidense de posguerra o solamente de su poder económico? ¿Son ambas condiciones necesarias hoy, o las naciones modernas han aprendido a cooperar por medio de las instituciones internacionales?

Cuadro 3

UNA VISIÓN NEOMARXISTA DE LA HEGEMONÍA

Hegemonía	Guerras mundiales que aseguraron hegemonía	Período de dominación	Declinación
Holandesa	Guerra de los Treinta Años, 1618-1648	1620-1650	1650-1672
Británica	Guerras Napoleónicas, 1792-1815	1815-1873	1873-1896
Estadounidense	Guerras Mundiales I y II, 1914-1945	1945-1967	1967-

Fuente: Immanuel Wallerstein, *The Politics of the World Economy* (Nueva York. Cambridge University Press. 1984), pp. 41-42.

Una escuela radical de economistas políticos, la de los neomarxistas, ha tratado de responder a cuestiones similares sobre la relación entre hegemonía económica y militar, pero sus teorías no son demasiado convincentes. Por ejemplo, Immanuel Wallerstein define la hegemonía como una situación en la cual el poder está tan desbalanceado que:

un poder puede imponer sus reglas y sus deseos (como mínimo por el poder del veto efectivo) en los campos económico, político, militar, diplomático y aun cultural. La base material de tal poder reside en la capacidad de las empresas, domiciliadas en ese país, de operar más eficientemente en los tres campos más importantes: producción agroindustrial, comercio y finanzas.^"

De acuerdo con Wallerstein, la hegemonía es rara y "se refiere a ese corto intervalo en el cual existen simultáneamente ventajas en los tres dominios económicos". En aquellos tiempos, los otros poderes importantes se convirtieron "en estados clientes de *facto*". Wallerstein subraya que hubo solamente tres instancias modernas de hegemonía: en los Países Bajos, 1620-1650; en Gran Bretaña, 1815-1873, y en Estados Unidos, 1945-1967 (ver Cuadro 3). Señala que, "en cada caso, la hegemonía fue asegurada por una guerra mundial de treinta años", después de la cual siguió un nuevo orden: la paz de Westfalia después de 1648; el acuerdo de Europa después de 1815, y el sistema Naciones Unidas-Bretton Woods después de 1945.^ ^ Según esa teoría, Estados Unidos debería seguir el camino de holandeses y británicos hacia la declinación.

La visión neomarxista de la hegemonía es poco convincente y un instrumento de predicción pobre para los acontecimientos futuros, porque vincula de manera superficial la hegemonía militar y la económica y deja varios cabos sueltos. Por ejemplo, contrariamente a lo que señala la teoría de Wallerstein, la Guerra de los Treinta Años coincidió con la hegem-

30. Immanuel M. Wallerstein, *The Politics of the World-Economy: The States, the Movements, and the Civilizations. Essays* (Nueva York. Cambridge University Press. 1984), pp. 38, 41.

31. *Ibid.*

nía holandesa y la declinación holandesa comenzó con la Paz de Westfalia. Los holandeses no eran demasiado fuertes militarmente para resistirse a los británicos en el mar y difícilmente podían defenderse ellos mismos contra los franceses en tierra, "a pesar de la riqueza derivada de su comercio". Además, si bien Wallerstein argumenta que la hegemonía británica comenzó después de las Guerras Napoleónicas, él no está claro acerca de cómo el nuevo orden en el balance de poder -esto es, el acuerdo de Europa durante el siglo XIX~ se relacionaba con la supuesta capacidad británica de imponer un sistema global de libre comercio. Por ejemplo, Luis XIV de Francia, a quien muchos historiadores ven como el poder dominante militar en la segunda mitad del siglo xvii, también es excluido del esquema de Wallerstein. Por tanto, las analogías históricas neomarxistas parecen forzadas en un lecho de Procusto ideológico, mientras otros casos se dejan fuera del lecho.

Otros han intentado organizar períodos de hegemonía en ciclos largos de siglos. En 1919 el geopolítico británico Sir Halford Mackinder señaló que el crecimiento desigual entre las naciones tiende a producir una guerra hegemónica mundial cada cien años.^ ^ Más recientemente, el científico político George Modelski propuso una visión cíclica de cambios de cien años en el liderazgo mundial (ver Cuadro 4).

De acuerdo con esa perspectiva, un ciclo largo comienza con una importante guerra global. Emerge entonces un solo Estado como la nueva potencia mundial y legitima su predominio con tratados de paz de posguerra. (El predominio se define como la situación

32. Goldstein, *Long Cycles*, p. 317.

33. Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction* (New York. Henry Holt and Co., 1919), pp. 1-2.

Cuadro 4

CICLOS LARGOS DE LIDERAZGO MUNDIAL

Ciclo	Guerra global	Predominio	Declinación
1945- 1580	1494-1516	Portugal, 1516-1540	1540-1580
1580- 1688	1580-1609	Países Bajos, 1609-1640	1640-1688
1688- 1792	1688-1713	Gran Bretaña, 1714-1740	1740-1792
1792- 1914	1792-1815	Gran Bretaña, 1815-1850	1850-1914
1914-	1914-1945	Estados Unidos, 1945-1973	1973-

Fuente: George Modelski. *Long Cycles in World Politics* (Seattle. University of Washington Press, 1987), pp. 40, 42, 44, 102, 131, 147.

de un país que tiene por lo menos la mitad de los recursos disponibles para mantener el orden global). El nuevo líder proporciona seguridad y orden para el sistema internacional. A su tiempo el líder pierde legitimidad y la desconcentración del poder conduce a otra guerra global. De nuevo el líder emergente de esa guerra puede no ser el Estado que ha desafiado al viejo líder, sino uno de los aliados más innovadores en la coalición triunfante (del mismo modo que no fue Alemania sino Estados Unidos la potencia que reemplazó a Gran Bretaña). De acuerdo con la teoría de Modelski, Estados Unidos comenzó su declinación en

1973.^* Si sus suposiciones son correctas, será Japón y no la Unión Soviética quien desafiará con mayor efectividad a Estados Unidos en el futuro.

Modelski y sus seguidores sugieren que los procesos de declinación están asociados con ondas largas en la economía global. Ellos asocian un período de precios ascendentes y escasez de recursos con falta de poder, y concentración del poder con precios en descenso, recursos abundantes e innovación económica.^ Sin embargo, al vincular los ciclos económico y político, estos teóricos se enredan en la controversial teoría del largo ciclo. Muchos economistas son escépticos sobre la evidencia empírica presentada sobre las pretendidas ondas económicas largas y sobre la ubicación histórica de las ondas por quienes utilizan ese concepto.

Nosotros no podemos depender de la teoría del ciclo largo para predecir adecuadamente el futuro estadounidense. El tratamiento que Modelski da a la historia política es, en el mejor de los casos, un juego. Por ejemplo, él sitúa al Portugal del siglo XVI como más hegemónico que España, aunque España controlara un rico imperio de ultramar y se tragara a Portugal un siglo después. Del mismo modo, Gran Bretaña es caracterizada como una potencia hegemónica de 1714 a 1740, aunque la Francia del siglo XVIII era la mayor potencia de esa época. Las categorías de

34. George Modelski, "The long Cycle of Global Politics and the Nation-State", *Comparative Studies in Society and History*, 20 (abril 1978), pp.214-35; George Modelski, *Long Cycles in World Politics*. Seattle University of Washington Press, 1987.

35. William R. Thompson, *On Global War: Historical Structural Approaches to World Politics* (Columbia. University of South Carolina Press. 1988), pp. 3, 8.

36. Richard N. Rosecrance, "Long Cycle Theory and International Relations", *International Organization* 41 (Primavera 1987), pp. 291-95. Puede encontrarse una interesante pero, en última instancia, no convincente discusión en Goldstein, *Long Cycles*.

Modelski son raras en parte porque él utiliza el poder naval como el *sine qua non* del poder global, de lo cual resulta una perspectiva trunca de la historia militar y diplomática. Si bien el poder naval era más importante para los países que contaban con posesiones de ultramar, el balance en Europa dependía de los ejércitos en el continente. Gran Bretaña no podía permitirse ignorar sus ejércitos terrestres y sólo dependía parcialmente de su poder naval. Para preservar el balance de poder, Gran Bretaña tuvo que involucrarse fuertemente en guerras terrestres en el continente europeo a comienzos de los siglos XVIII, XIX y XX. Más específicamente, Modelski subestima a la armada española en el siglo XVI, como también a la armada francesa, que había superado a la británica en la última parte del siglo xvii.^.^ Algunas guerras importantes, tales como las de los Treinta Años y las guerras anglofrancesas del siglo XVIII, están excluidas de la organización de la historia de Modelski.

Las definiciones vagas y las esquematizaciones arbitrarias nos alertan sobre las insuficiencias de tales grandes teorías sobre la hegemonía y la declinación. La mayoría de los teóricos de la transición hegemónica tienden a modelar la historia de acuerdo con sus propias teorías, enfocando algunos recursos de poder e ignorando otros. Los ejemplos incluyen la relación pobremente explicada entre el poder militar y el político y la vinculación poco clara entre declinación y guerra global. Dado que hubo guerras entre las grandes potencias durante sesenta por ciento de los años transcurridos desde 1500 hasta el presente, hay numerosos candidatos para asociar ese hecho con algunos esquemas preconcebidos.^.^ Aunque conside-

37. Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (Nueva York. Random House. 1987), p. 99.

remos solamente las nueve guerras generales que han involucrado a casi todas las grandes potencias y producido altos niveles de víctimas, algunas de ellas, como sucede con la Guerra de los Siete Años (1755-1763), no son consideradas hegemónicas en ninguno de los esquemas. Como sociólogo, Pitirim Sorokin concluye: "no puede encontrarse ninguna periodicidad regular". En el mejor de los casos, las diversas esquematizaciones sobre la hegemonía y la guerra sólo son sugestivas. No proveen una base seria para predecir el futuro del poder de Estados Unidos o para evaluar el riesgo de guerra mundial a medida que entramos en el siglo XXI. Las imprecisas analogías históricas que se han lanzado sobre la declinación y las teorías políticas falsamente deterministas no son solamente académicas: conducen a políticas inapropiadas. Los problemas reales de la Posguerra Fría en el mundo no serán nuevos desafíos a la hegemonía, sino los nuevos desafíos de la interdependencia transnacional.

38. Jack S. Levy, "Declining Power and the Preventive Motivation for War", *World Politics* 40 (octubre 1987), pp. 82-107. Ver también Jack S. Levy, *War in the Modern Great Power System, 1495-1975* (Lexington. University of Kentucky Press. 1983), p. 97.
39. Pitirim Aleksandrovich Sorokin, *Social and Cultural Dynamics: A Study of Change in Major Systems of Art, Truth, Ethics, Law and Social Relationships* (1957; reimpresión, Boston. Porter Sargent. 1970), p. 561.

¿EXISTE UN ORDEN INTERNACIONAL?

Stanley Hoffmann*

CONCEPTO DEL ORDEN

Definición del orden social

Hay muchas maneras de definir el "orden social". La definición más general es la que sigue: las prácticas y procesos que aseguran la satisfacción de las necesidades fundamentales del grupo social en cuestión. Esta definición es incómodamente imprecisa, pero tiene la ventaja de liberar la palabra orden de todos los sesgos normativos o ideológicos que a menudo agobian sus usos. Otra ventaja es que nos permite comparar diferentes tipos de grupos sociales, o diferentes grupos sociales que pertenecen al mismo tipo.

El grupo que será tratado en este ensayo es el medio internacional. No es la humanidad considerada como una sociedad única, precisamente debido.

Agradezco a mi amigo y colega Robert O. Keohane sus comentarios a este ensayo.

como lo señalara Rousseau, a que no existe una sociedad general de la humanidad. La humanidad estuvo, y sigue estando, constantemente dividida en unidades cuya naturaleza ha cambiado con el paso de los siglos. Pero estas unidades siempre han sido lo suficientemente numerosas y complicadas como para asegurar el fracaso de todos los intentos de establecer un imperio universal, todos los sueños de federación mundial. Cuando uno habla sobre el medio internacional, se refiere por lo tanto no a una, sino a dos realidades. La primera es el *medio interestatal* -esto es, las relaciones que existen entre varias unidades que actúan sobre la escena mundial como las poseedoras del poder público y como la expresión de los deseos y aspiraciones de los individuos y grupos que las componen. La segunda realidad es la *sociedad transnacional* -las relaciones formadas a través de las fronteras de esas unidades, entre los individuos y los grupos.

El estudio del orden internacional exige tres observaciones preliminares. Primero, el problema del orden mundial es bastante diferente del orden político interior o del orden dentro de los grupos sociales que existen en la unidad política. Lo que caracteriza al orden internacional es la anarquía (es decir, la ausencia de un poder central por encima de las unidades); es también la ausencia o la debilidad de normas comunes. De este modo, se ve inmediatamente dónde está el problema. Es tanto analítico como normativo: ¿puede haber anarquía y orden a la vez?

Segundo, el problema del orden es un problema variable, que depende de la naturaleza de las unidades. Para simplificar, diremos que hay principalmente tres tipos de estructuras. Aquella que parece más alejada de la anarquía pura es obviamente el imperio, impuesto por un pueblo sobre otros. La estructura resultante es vertical, un poder de mando que

trata de reproducir aquellas relaciones entre los gobernantes y los gobernados que existían dentro de la entidad imperial inicial. Por razones tanto internas como externas, sin embargo, el imperio no puede ser tratado como si fuera una mera variedad de orden interno. Por un lado, las relaciones entre los países imperiales y los dominados raramente son las mismas que aquellas entre el poder central y los subditos en la unidad dominante. Por otro lado, siempre ha habido relaciones "horizontales" entre imperios, o entre el imperio y otras unidades, en la medida en que nunca ha habido un imperio universal, y que cada imperio ha estado por lo tanto obligado a protegerse contra las amenazas en sus fronteras.

El segundo tipo de estructura es el feudalismo: una fragmentación del poder público, un rompecabezas de poderes públicos y privados, con jurisdicciones superpuestas, un laberinto de vínculos jerárquicos sin fronteras territoriales claramente delimitadas, una mezcla de diferentes derechos y obligaciones que conciernen a los mismos países. Así, el feudalismo era una estructura anárquica, pero en la cual la anarquía estaba mitigada por la ausencia misma de todo concepto de propiedad absoluta y soberanía exclusiva, a la vez que atemperada por la importancia de las costumbres comunes y, por sobre todo, de las normas religiosas. Para simplificar una vez más, diremos que el imperio ofrece un tipo de poder central (pero no universal) y muy pocos valores comunes mientras que el sistema feudal ofrece poder compartido y disperso al mismo tiempo que una fe común.

La tercera estructura no tiene ni poder central ni valores comunes. Es el medio constituido por unidades "soberanas" -esto es, unidades cuyo poder central reclama el monopolio de la violencia adentro (para citar la definición del Estado de Max Weber) y reclama afuera el derecho exclusivo de tomar decisiones

en nombre de sus subditos. De este modo, es un medio basado en una clara diferenciación territorial entre unidades, y sobre la idea de que cada territorio puede, en principio, tener sólo un poder central. Históricamente, esto puede ser el poder de las ciudades soberanas, como en la antigua Grecia o en la Italia del Renacimiento; o puede ser el poder de los estados, que algunas veces ha sido llamado el sistema de los tratados de Westfalia, aunque estos tratados meramente ratificaban un estado de cosas anterior. Precisamente debido a que el problema del orden y de la anarquía existe sobre todo en este tercer tipo de estructura, es que el mismo usualmente se estudio en las teorías de las relaciones internacionales. Es por ello que, cuando tratemos el medio interestatal, sólo discutiremos este tipo de estructura. Y ya que no es obvio que se pueda realmente hablar sobre orden cuando uno trata una estructura anárquica, he preferido la palabra *medio* a la palabra *sociedad*, que presupone una respuesta positiva al problema del orden.

Tercero, si bien la literatura sobre el medio interestatal y sus problemas es muy rica, no puede decirse lo mismo de la literatura sobre la sociedad transnacional. Esto es así principalmente por tres razones. El alcance de la sociedad transnacional depende del alcance de los medios de comunicación, de la facilidad material con la cual pueden ser organizados los intercambios a través de las fronteras. Tales medios han existido siempre, pero es sólo a partir de los grandes descubrimientos y, sobre todo, de la revolución industria,! que se han desarrollado estos intercambios en una gran escala. Además, el establecimiento y la intensidad de las relaciones transnacionales están vinculados al tipo de sistema económico que existe dentro de las unidades principales: la condición previa para la sociedad transnacional es el

consentimiento de los gobiernos de dejar que una parte de la vida económica, científica e intelectual escape a su control y se organice por sí misma, dentro y fuera, en formas relativamente autónomas. Finalmente, aún cuando éste sea el caso, como durante la era "liberal" en el siglo diecinueve, la sociedad transnacional opera en un marco y de acuerdo con reglas determinadas por el Estado o Estados preponderantes: es una autonomía condicional y limitada.

Especificidad

Muchos estudiosos del medio interestatal enfatizan la especificidad del problema del orden en este dominio. Desde el comienzo, encontramos dos signos de interrogación.

En primer lugar, si uno llama a la satisfacción de las necesidades elementales o fundamentales del grupo, ¿de qué grupo estamos hablando? Hedley Bull (1977) hace una distinción entre orden *internacional* (quiso decir interestatal) y orden *mundial*. El orden mundial permitiría que las necesidades básicas de la humanidad fueran resueltas: necesidades tales como la supervivencia, y la provisión del mínimo necesario para la existencia de hombres y mujeres. El orden interestatal tiene que ver sólo con las necesidades esenciales de los Estados: 1. preservación de su propia existencia y 2. la seguridad. Se ve de inmediato que el orden internacional puede existir aún si el orden mundial no existe. Alcanza con imaginar Estados que se respetan el uno al otro pero que permanecen perfectamente indiferentes ante aquellas prácticas internas que permitirían a los gobiernos, acá o allá, cometer genocidio contra el pueblo o explotar económicamente a partes importantes de sus po-

blaciones. En términos legales, éste es el problema de la diferencia entre los derechos de los Estados (y el respeto mutuo de su soberanía) y los derechos humanos. A la inversa se ve también que el orden mundial presupone necesariamente, como mínimo, un tipo muy especial de orden interestatal, dotado de procedimientos de cooperación eficaces entre Estados y aún de medios de coaccionar a los Estados con el fin de asegurar la satisfacción mínima de las necesidades humanas. De este modo hay tensión antes que complementariedad entre aquellas dos nociones de orden; corresponden, respectivamente, a una sociedad global parcialmente ficticia y a un grupo que es completamente real (los Estados), aunque abstracto (¿qué es el Estado independiente de los individuos y de los grupos?) y extraordinariamente limitado.

En segundo lugar, si uno se interesa solamente por el orden interestatal (como lo hacen usualmente los escritos sobre política), se ve inmediatamente por qué y en qué medida la satisfacción de las necesidades básicas del Estado -supervivencia y seguridad- está siempre amenazada. Los dos problemas clave de la vida política -quién manda y quién se beneficia- reciben respuestas completamente diferentes dependiendo de que exista o no consenso sobre la organización y regulación del grupo, procedimientos eficaces para la selección de los líderes y la distribución de los recursos, y reglas para la solución de conflictos. El problema es que, en el medio interestatal, contrariamente a lo que sucede dentro del grupo social que constituye la nación, las relaciones sociales no constituyen una mezcla de sociedad (relaciones de reciprocidad, correspondientes a una elaborada división del trabajo) y comunidad (cooperación incondicional, correspondiente a una voluntad colectiva de vivir juntos); ofrecen en cambio una mezcla de sociedad limitada (relaciones de coexistencia entre unidades

que no están diferenciadas en alto grado --debido a que la división del trabajo entre ellas es débil- sino que, por el contrario, se parecen una a la otra porque cumplen las mismas funciones) y la anarquía que resulta de la ausencia de un monopolio central del uso legítimo de la violencia a disposición de un poder público cuya misión sería definir y llevar a cabo las funciones colectivas y cuya autoridad sería aplicada directamente sobre los individuos. Por el contrario, estamos en el terreno de la autoayuda en un medio que está dominado por la posibilidad siempre presente de recurrir a la fuerza, y cuyas instituciones comunes dependen enteramente del consentimiento de las unidades soberanas que lo componen.

Surgen por lo tanto tres problemas: en lo que hace a la *política*, hay obviamente una diferencia fundamental en la manera en la cual el poder es usado dentro de una unidad política cercana al tipo ideal de una nación cuyo sistema político se apoya en el consenso popular, y la política del poder en el medio interestatal. Está claro que, como algunos teóricos lo han indicado, siguiendo a Hobbes (1971), toda la política trata sobre el poder (Morgenthau, 1948). Pero Raymond Aron (1962) ha tenido razón al acentuar la diferencia entre los dos tipos ideales (aunque, en el mundo real, el contraste es a menudo menos nítido). En un caso, el poder sirve a los valores comunes, la coerción sólo puede ser ejercida si se atiende a ciertas reglas y en áreas bien definidas, los conflictos entre grupos sólo pueden ocasionar el uso de tipos limitados de poder (no la fuerza), y la jerarquía entre las unidades siempre es desafiada. Por lo tanto, en cuanto concierne al poder, hay una diferencia tanto en el alcance del área en la cual puede ser desplegado en sus aspectos descarnados o brutos, como en su intensidad o formas. La conclusión de Aron fue que, aunque la política exterior, como la interna, no tiene

un fin único y necesario, comparable al triunfo para el jugador de fútbol o a la ganancia para el "homo economicus", el "comportamiento estratégico-diplomático" sin embargo tiene un significado (el riesgo de guerra) y un imperativo (el cálculo de los medios). La "pluralidad de centros de decisión" que hace este cálculo indispensable lo hace al mismo tiempo azaroso, por cuanto en el medio interestatal la sospecha, la desconfianza, la incomprensión y la hostilidad prevalecen, mientras que en el tipo ideal de sociedad nacional los conflictos no impiden la transparencia y tienen lugar en un contexto de cooperación. Las relaciones entre conflicto y cooperación son, por decirlo así, invertidas en cuanto uno se encuentra en un medio en el cual cada jugador es libre de recurrir a la fuerza.

En lo que hace a la *ley*, hay diferencias fundamentales entre la ley pública interna y la ley internacional. La escuela de jurisprudencia que tiende a minimizar la importancia de las reglas, el mando y las sanciones en la ley, y a acentuar en cambio sus aspectos funcionales y su rol como proceso social, trata de borrar estas diferencias. Pero esta escuela está ciega con respecto a una cuestión esencial: el contraste entre los grupos sociales que crean, y están regulados por, los dos tipos de ley. El grupo nacional está compuesto por individuos y asociaciones a los cuales se aplican las normas legales ideadas por el poder central; la integración social es tal (y en parte resulta del hecho) que la red legal cubre al conjunto de la sociedad. La sanción de la ley es asegurada por el Estado (a través del sistema judicial y la policía) e impuesta directamente a los individuos y grupos. En el medio interestatal, el grupo consiste principalmente en los Estados; la ley es de naturaleza contractual antes que jerárquica; no es aplicada directamente a individuos y grupos dentro de los Estados;

y el alcance de la regulación no cubre el total de las relaciones transnacionales. Las sanciones son débiles dado el peso limitado de las instituciones comunes, y están a merced de la autoayuda. Así, entre la ley internacional hay una triple diferencia en lo concerniente al grado de institucionalización (no hay poderes ejecutivo, legislativo o judicial mundiales comparables a los que existen dentro de cada Estado), la sustancia misma (una es una ley de uniformidad, la otra muy a menudo ley de diferenciación), y autoridad o eficiencia (la ley internacional puede autodestruirse). Esto no quiere decir que la ley no juegue ningún rol en el orden mundial; por cierto provee un mínimo de orden al hacer predecibles muchas actividades interestatales o transnacionales, al sacarlas del terreno de los conflictos o de los desafíos perpetuos. Pero es precisamente en el terreno vital de las relaciones de poder donde está su mayor debilidad.

En lo que hace a la *ética*, uno encuentra el mismo contraste. En los asuntos internos el conflicto de concepciones o ideologías rara vez es totalmente destructivo; el marco político y constitucional y los valores comunes proveen a los individuos y a los grupos, importantes oportunidades o posibilidades para la acción moral, desde que el orden está asegurado, pueden procurar la justicia. En el dominio interestatal, como observaron Aron (1962) y Arnold Wolfers (1971), el conflicto de valores servido por brazos seculares dotados de armas, a menudo cubre el campo entero de las relaciones entre las unidades; las amenazas contra su supervivencia y su seguridad en un mundo de autoayuda limita y a veces destruye las oportunidades para la acción moral; el primer imperativo es la supervivencia; la justicia sólo viene después.

Todas estas características distintivas del medio internacional, muestran cuan precario es el orden interestatal. Es a la vez un orden que está constantemente amenazado -ya que la guerra regularmente pone en juego la supervivencia y la seguridad de por lo menos algunas de las unidades, a veces aún las más importantes-y un orden basado sobre la fuerza, sobre los equilibrios y cálculos de fuerzas cambiantes e inciertas. Pero el medio interestatal no es sin embargo un dominio de caos y anarquía todo el tiempo: existe una cosa tal como la paz. Pues el régimen de "cada uno para sí" a menudo logra impedir que la autoayuda se convierta en una guerra de todos contra todos. Mientras prevalece la paz, el alcance y la intensidad de las relaciones cooperativas interestatales pueden aumentar. Cómo puede el orden aparecer y perdurar contra todos los obstáculos; qué formas peculiares toma en un medio descentralizado en el cual los conflictos, la materia de cualquier orden social, siempre corren el riesgo de destruir las convenciones de no violencia y de volar los puentes de la cooperación; cómo cambian estas formas y cómo el orden es restablecido después de haber sido demolido: estos son los interrogantes que han interesado a los escritores, tanto a los filósofos políticos del pasado como a los científicos sociales contemporáneos. Examinaremos brevemente sus contribuciones respectivas. Contra la cronología, comenzaremos con la "ciencia" de las relaciones internacionales, que quiere, por sobre todo, ser analítica (y a veces profética), mientras que los grandes autores del pasado eran a la vez analíticos y prescriptivos (una distinción reconocidamente imperfecta, en la medida en que el análisis científico conducen inevitablemente, como Aron acostumbraba escribir, al consejo sabido o prudente, o aún sirve sobre todo para destacar y justificar

ciertas prescripciones, como en la escuela "realista" contemporánea).

Niveles de análisis

En la ciencia social contemporánea se pueden distinguir tres niveles de análisis en el estudio del orden internacional. El más elemental o descriptivo es el esquema de prácticas e instituciones que han asegurado un mínimo de orden, el análisis de sus respectivas ventajas y debilidades y la crítica a los intentos fallidos por hacer más. Así, Hedley Bull revisa el rol de la ley y las organizaciones internacionales, el clásico sistema de equilibrio de poder, y el fracaso de los esfuerzos por ir más allá del Estado-nación. I.L. Claude (1962) también trató de mostrar cómo el sistema de equilibrio ha sido más exitoso que la seguridad colectiva y por qué la idea de un gobierno mundial no ha prendido.

Más interesante es el segundo nivel, el de una teoría general de las relaciones interestatales. Actualmente, el paradigma sigue siendo el de la escuela "realista", que enfatiza el rol dominante de los Estados en la escena mundial, el imperativo de calcular fuerzas en un terreno dominado por la política del poder, y la importancia crucial de los ingredientes militares del poder y de las consideraciones geopolíticas en el establecimiento de las metas de los Estados. La escuela realista también critica las ilusiones idealistas: la propia naturaleza del juego explica la debilidad de la ley internacional, el fracaso de los esfuerzos por transferir el monopolio de la violencia legítima a la organización internacional, y la inestabilidad de la diplomacia del equilibrio. Sin embargo, al mismo tiempo, esa escuela trata de mostrar que el

juego no excluye la preservación del orden y que el inteligente interés propio de los actores requiere de ellos que no lleven la autoayuda demasiado lejos. De este modo, en los trabajos de Hans Morgenthau y George Kennan (1951), la crítica del legalismo y el moralismo está unida al elogio de la diplomacia moderada, a una argumentación por una definición contenida del interés nacional. Un orden que descansa sobre un equilibrio de fuerzas, sobre una limitación de ambiciones, sobre la resistencia a las presiones demagógicas internas, y sobre la ausencia de cruzadas ideológicas, es una realidad recurrente (como en los siglos dieciocho y diecinueve) a la vez que una idea juiciosa. Este ya había sido el mensaje del trabajo de E.H. Carr (1980) antes de la Segunda Guerra Mundial: en oposición a Toynbee, el campeón de la seguridad colectiva, Carr mostró que la fuerza opera en todos los terrenos de las relaciones internacionales (incluyendo la llamada economía mundial liberal), y recomendaba que los Estados al tope de la jerarquía hicieran concesiones pacíficas a los Estados nacientes. El libro de Bull describe las técnicas del orden dentro del marco de una teoría "grotiana", según la cual existe una sociedad interestatal -una sociedad imperfecta, por supuesto, dada la ausencia de poder central, pero que es real y refleja la aceptación de normas comunes, el reconocimiento mutuo de necesidades comunes por parte de los Estados.

El tercer nivel es el de las teorías de los sistemas interestatales. El punto de partida de la escuela realista es la política exterior: el Estado es el actor privilegiado. Las teorías sistémicas parten de la red o medio compuesto por las unidades competidoras. Estas teorías tratan de identificar las variables principales y las reglas del juego a pesar de la ausencia en el medio interestatal de aquellas normas constitucionales que dan un marco a menudo muy restringido

para las actividades de las partes, burocracias e intereses dentro de una sociedad nacional. La idea básica es que, aún en un medio sin ningún soberano en la cumbre, la libertad de maniobra de que disfrutan los centros de decisión está limitada por la configuración del sistema en su conjunto. Esta constelación también determina las características distintivas del orden que existe en cualquier momento dado o, si no, permite entender por qué no hay ningún orden.

Este no es el lugar para una síntesis de las teorías sistémicas, las cuales plantean problemas que van mucho más allá del estudio del orden interestatal. Pero es necesario mencionar las características principales de estas teorías:

1. Todas ellas hacen una distinción, expresa o no, entre la *estructura* del sistema (es decir, en general, la distribución del poder en el campo diplomático) y los *procesos* (es decir, las relaciones entre las unidades). (Morton Kaplan [1957] codificó esta distinción). Pero no están de acuerdo sobre dos puntos esenciales. Por un lado, disienten sobre la definición de las variables indispensables para un estudio de sistemas. Kenneth Waltz (1979) cree que este estudio sólo puede ocuparse del análisis de las relaciones entre la estructura y los procesos; debe tratar sólo lo que es *interestatal*. En el otro extremo encontramos a Aron, quien cree que se debe tomar en cuenta variables que Waltz juzga exógenas: la naturaleza de los regímenes políticos dentro de las unidades, las fuerzas transnacionales (ideologías o tecnologías), el sistema económico mundial. Obviamente, la estrecha y rígida concepción de Waltz da como resultado una concepción más bien mecanicista del orden (equilibrio de fuerzas); la muy abierta concepción de Aron (criticada como demasiado amplia por Waltz) incluye

toda clase de factores de los cuales depende de hecho el equilibrio, o que amenazan su existencia. Por otro lado, los teóricos disienten sobre el carácter restrictivo o determinante del sistema. Morton Kaplan tiende a hacer de él una sociedad dotada de reglas que son necesarias y suficientes para preservar el juego, reglas que los jugadores deben observar o, si no, violar a su propio riesgo. Aron, una vez más, es muy escéptico sobre este punto: son los actores quienes fijan y pueden cambiar las reglas, y cada configuración les permite un cierto margen de elección -un margen que es particularmente amplio para los jugadores más poderosos.

2. Todas las teorías sistémicas ya mencionadas, dan como resultado tipologías. La mayoría de ellas (las de Kaplan, Waltz, Aron, etc.) distinguen los sistemas bipolares de los multipolares, según el número de potencias principales. Para estas teorías, y contrariamente a la teoría del sistema capitalista mundial desarrollada por Wallerstein (1979), es la estructura "horizontal" de poder la que importa para una tipología de sistemas, no el método "vertical" de organización de las relaciones de intercambio económico. Pero mientras Waltz cree que, cuanto menos polos haya, más probabilidades hay de que el sistema sea estable, Kaplan y Aron piensan que en los sistemas bipolares la dialéctica de la hostilidad tiene más probabilidades de prevalecer y la diplomacia de la flexibilidad y la moderación más probabilidades de fracasar (especialmente porque un sistema bipolar es usualmente heterogéneo, según la definición suministrada por Aron, quien distingue sistemas homogéneos y heterogéneos de acuerdo a si los Estados pertenecen al mismo tipo y si comparten o no los mismos valores). La teoría de Robert Gilpin (1981) difiere de las precedentes en cuanto a que describe el

sistema internacional como un modelo dominado por una potencia hegemónica, cuya autoridad decrece a medida que el costo de la dominación comienza a ser mayor que sus ventajas, a medida que la ley de disminución de ganancias comienza a desafiarlo: en ese momento estalla una guerra, que lleva a la cima a una nueva potencia hegemónica. Acá, el orden depende, para su forma y duración, de la existencia y características específicas de cada Estado dominante.

3. Extrañamente, ninguna de las teorías sistémicas ofrece una concepción satisfactoria del cambio. La misma definición del sistema hecha por Kenneth Waltz le permite tomar en cuenta sólo los cambios en la distribución de poder. Como lo ha observado John Ruggie (1983), Waltz ignora la diferencia entre un sistema de unidades de tipo feudal y un sistema en el cual los actores son unidades territoriales soberanas; ignora también lo que Ruggie, siguiendo a Durkheim, llama la "densidad dinámica de las relaciones entre los actores -un factor importante de cambio en la medida en que tal densidad, cuando aumenta, puede transformar o vaciar de su contenido la soberanía de los Estados y cambiar la naturaleza misma del poder o las condiciones de su uso. En la muy abierta teoría de Aron, las guerras generales provocan un cambio de sistema, y las causas de tales guerras pueden ser, y generalmente son, muy numerosas. La teoría de Gilpin, según Robert Keohane (1983), no explica por qué ciertas potencias se hacen dominantes, en lugar de otras.

4. Todas las teorías de sistemas internacionales postulan que el orden, hasta donde existe, depende tanto de la configuración del poder de los *Estados* (a pesar de las divergencias sobre cuál pueda ser el más deseable) como de las prácticas de los *Estados* (coaliciones, alianzas, medidas unilaterales de armamento

y expansión). Estas teorías están en conflicto con la teoría, algo esbozada, de Wallerstein. En la visión de Wallerstein, el orden resulta de los intercambios desiguales impuestos por el sistema capitalista mundial; él niega la autonomía de los Estados, los cuales son meramente los instrumentos de este sistema. Las teorías de los sistemas interestatales no ignoran las variadas manifestaciones de dominación, pero enfatizan la dominación por un Estado o la regulación del mercado mundial por los Estados.

Modelos de orden

No puede decirse que el estudio científico de las relaciones internacionales haya conducido a conclusiones muy claras sobre el orden interestatal: la precariedad de las técnicas de orden y de los cálculos de fuerzas se ve agravada por la cacofonía de los análisis. ¿Qué encontramos si nos dirigimos a los grandes autores del pasado?

Encontramos antes que nada que la idea del orden es mucho más central. Los teóricos modernos usualmente llegan a esta idea a través del estudio de la esencia de la política exterior o de los tipos de sistemas (Aron, Mongenthau, Waltz). La filosofía política discute el problema del orden directamente y de dos maneras: pregunta si es que existe un orden semejante y de qué clase es; e indica lo que debería hacerse a modo de crear o consolidar el orden. Seguiremos el hilo de la primera pregunta. Encontramos dos modelos.

El primero es el modo de paz precaria u orden perturbado. Este se revela tan pronto como la concepción católica de la comunidad cristiana -en la cual Dios es el único soberano verdadero, los príncipes son

considerados sirvientes de la ley divina y natural, y la fuerza está sujeta a las muy estrictas condiciones de la teoría de la guerra justa, la cual regula sus causas, procedimientos y medios- comienza a ceder ante la presión de los hechos: la aparición del moderno Estado territorial de soberanía absoluta, la pérdida de autoridad por el Papa y la Iglesia, la secularización de la ley natural (Johnson, 1975). El nuevo modelo es a la vez una retirada del viejo, y una conceptualización del nuevo sistema interestatal. Este sistema es analizado como un medio en el cual hay fuerzas capaces de asegurar un mínimo de orden. Son el resultado de la sociabilidad común o de intereses comunes, y conducen a normas comunes -aquellas de la ley internacional. De esta manera, la política mundial no es un estado de guerra: Locke (1967) distingue cuidadosamente entre el estado de naturaleza (en el cual los estados se encuentran) y el estado de guerra. El primero está caracterizado no por la violencia sino por la ausencia de un juez común y de un soberano común: de ahí todas las debilidades y excesos de la autoayuda. Sin embargo, los Estados reconocen las obligaciones de respeto y ayuda mutua que resultan de la ley natural, mientras que el estado de guerra es un estado de malicia generalizada. Esta es la razón por la cual el estado de naturaleza es preferible a una tiranía mundial.

El segundo modelo es bastante diferente; es aquel del "estado de guerra". Uno encuentra referencias del mismo leyendo entre líneas los escritos de Tucídides (1964) y, por supuesto, en las prescripciones de Maquiavelo (1940), aunque este último no encuentra que la política interna sea menos belicosa. Se lo encuentra en su estado más puro en Hobbes, más tarde repetido y corregido por Rousseau y Kant (1949) y por Hegel (1953). En las relaciones entre Estados, todo es guerra o preparación para la guerra;

las llamadas normas comunes son frágiles, temporarias, proporcionales a la cantidad de poder que las sostiene. Y dependientes de una convergencia momentánea de intereses. Ninguna razón común modera las ambiciones y cálculos de cada actor; existe sólo una racionalidad instrumental: la búsqueda de los medios mejores hacia un objetivo particular, el cálculo de fuerzas, no da como resultado armonía sino conflicto. La guerra es inherente a la estructura del orden interestatal y lo es aún en las prácticas (tales como la del equilibrio) que tratan de impedir la guerra, según Rousseau. Los paladines de este modelo no coinciden sobre el origen de este triste estado de cosas: ¿es la naturaleza humana (Hobbes), la imposibilidad del hombre de actuar de acuerdo con su conciencia moral en el estado de naturaleza (Kant), la corrupción de la inocente naturaleza humana por la sociedad civil (Rousseau), la alienación impuesta por las relaciones de producción en las sociedades capitalistas (Marx) o la división del mundo en Estados (HegeD?

En cada campo, el desacuerdo en lo que hace a las prescripciones es igualmente vasto. Todos aquellos que defienden el primer modelo creen que existen los medios para reforzar el precario orden interestatal, pero su elección y las prescripciones dependen de su análisis sobre las causas más profundas de esta precariedad. En general, se pueden distinguir dos escuelas. En su primer libro, Waltz (1959) distinguió tres imágenes de las causas de la guerra: la naturaleza humana, el régimen interno de las unidades, y la estructura anárquica del medio interestatal. La primera imagen, por sí misma, no nos lleva muy lejos. Algunos filósofos creen que el orden común podría hacerse mucho más fuerte si se actuara sobre el régimen político y económico interno: ésta es la doctrina de los liberales, ya sea que aboguen por un régimen

político basado en el consenso popular, la separación de poderes, el gobierno de la opinión ilustrada, o la limitación del alcance del Estado, o que prediquen una economía liberal -esto es, el reemplazo del mandato por el mercado, el desistir de las conquistas, el triunfo de la teoría de las ventajas comparativas, el comercio como una fuente de riqueza para los individuos y no más como una fuente de poderío para el Estado (Adam Smith, Cobden, J.B. Say, etc.) (Silberner, 1957). Otros autores ofrecen recetas para hacer menos anárquica la estructura del medio interestatal; en el caso de Hume (1817) es la doctrina de equilibrio de poder.

Aquellos que defienden el segundo modelo están divididos en dos categorías. Algunos consideran que el "estado de guerra" es después de todo soportable: Hobbes distingue la guerra de todos contra todos entre individuos (cada uno de los cuales tiene su supervivencia amenazada, y debe por ello abandonar su libertad original e instaurar un Leviatán) de la guerra entre Estados, la cual no necesariamente afecta a todos los individuos, especialmente a aquellos de los Estados fuertes; de ahí que los contratos entre Estados, reforzados por sus armas, son más sólidos que los contratos entre los individuos débiles, desnudos en el estado de naturaleza. Hegel, quien creía que la guerra era necesaria y beneficiosa -una especie de remedio brutal contra la decadencia de la sociedad civil-, pensaba que los conflictos entre Estados civilizados serían ritualizados. Pero semejante optimismo no ha sido compartido por aquellos que creen que el estado de guerra es insoportable o moralmente inaceptable. Kant, quien se unió a los pensadores liberales, proclamó tanto el deber de establecer regímenes constitucionales -los únicos capaces de resistir el llamado de la guerra y de establecer entre ellos una confederación que aboliría el recurso

a la fuerza- como la existencia de un "plan de la naturaleza" que obligaría a los hombres a desistir de la guerra haciéndola insoportablemente atroz. Marx esperaba que la revolución proletaria pondría fin a la guerra entre Estados, Rousseau, quien, contrariamente a Kant, creía que la contienda de Estados impediría el reemplazo de los tiranos o príncipes por "republicanos" o si no arrastraría aún a éstos a las guerras usuales, no vio otra solución que el aislamiento nacional.

Volvamos al choque de los dos modelos, cada uno de los cuales corresponde a un aspecto de la realidad: el primero, al cual Aron llamó "una práctica y una teoría de períodos felices en los cuales, dentro de una civilización estabilizada, las pugnas entre Estados sobre medios y objetivos quedaban dentro de los límites fijados por un código no escrito de legitimidad e ilegitimidad" (Aron, 1972). Estas son las características del período de sistemas multipolares homogéneos. El segundo modelo describe en forma precisa los períodos de guerra total y de descenso a la guerra total. Tiene también la sombría virtud de subrayar la fragilidad de las normas comunes y de los remedios defendidos por los paladines del primer modelo. La lógica del comportamiento iluminado por el segundo modelo -por ejemplo, en la famosa metáfora de Rousseau de la caza del ciervo: lo que el cazador desea no es un provecho común sino una ventaja para sí mismo- es por cierto la lógica del comportamiento del Estado. Pero quienes creen en el primer modelo tienen razón cuando observan que la determinación de todos los jugadores de maximizar su poderío o sus ganancias respectivas tiene el riesgo de generar un desastre para todos, y que aún la búsqueda de una ventaja particular requiere a veces prudencia y moderación para no provocar una coalición formidable de todos aquellos que se sienten amenazados. Aún si

la regla de la autoayuda deja muy poca autoridad a las normas comunes y a las organizaciones, la simple interacción de los cálculos individuales puede, bajo ciertas condiciones, dar como resultado un orden frágil antes que una guerra permanente.

ORDEN PRENUCLEAR

El orden de las grandes potencias

Pasemos ahora de las teorías a los datos empíricos y resumamos las conclusiones de búsqueda sobre los métodos usados para establecer o mantener el orden interestatal. Podemos partir de la noción de tres dimensiones del sistema internacional que presenté en otra parte (Hoffmann, 1978): la dimensión horizontal concierne a las relaciones entre los actores principales; la dimensión vertical pertenece a las relaciones entre el fuerte y el débil; y la dimensión funcional se refiere a las áreas cubiertas por relaciones interestatales. Para cada dimensión, se pueden hacer preguntas sobre los mecanismos para el orden, las técnicas o instrumentos, y las condiciones de éxito.

La dimensión horizontal es la que ha sido estudiada más a fondo. La razón para ello es, obviamente, que en un sistema de unidades competidoras, el orden o el desorden, la paz o el caos, dependen sobre todo de las relaciones que existen entre aquellos actores cuyo poder es suficientemente grande como para provocar conflictos armados de considerable alcance. El problema para cada unidad es cómo avanzar sobre el tablero de ajedrez y cómo retardar el

avance de los otros. El mecanismo que ha funcionado en los sistemas multipolares es el del equilibrio de poder. Como es bien sabido, este término ha sido usado de muchas maneras, las cuales han sido esclarecidas por Ernst Haas (1953) entre otros. A veces el término describe cualquier *distribución* de poder. A veces se aplica a una política: la determinación activa de un Estado de reducir las ambiciones de otro y de salvar el sistema de la hegemonía de una sola potencia, a través de la oposición concertada de aquellos que podrían ser sus víctimas. Esta había sido la política de Inglaterra en los siglos dieciocho y diecinueve. A veces el término designa un *sistema*, y describe un patrón multipolar en el cual grandes potencias se unen sistemáticamente con el fin de limitar las ambiciones de una de ellas. No todos los Estados de la coalición necesitan implementar deliberadamente una política de equilibrio; es más, la mayoría puede que no tenga un interés mayor que el inmediato, pero obviamente el sistema funciona mejor cuando uno o varios Estados apuntan a la preservación del equilibrio en el sistema (Inglaterra, como se mencionó antes, o Bismarck entre 1871 y 1890, aunque el poder industrial y militar desproporcionado de Alemania en el continente y las heridas abiertas por el acuerdo de la guerra franco-prusiana amenazaron en el largo plazo el equilibrio mismo que Bismarck estaba tratando de mantener).

El sistema de equilibrio de poder es una especie de compromiso entre el principio de soberanía o autoayuda y el principio del interés común. Cuando funciona perfectamente o cercano a la perfección, incita a cada uno de los actores principales a observar autocontrol, con el fin de no permitir que los otros le impongan controles. El mecanismo de equilibrio es de coalición: o la coalición de "todos contra uno" o, si no, cuando el perturbador ha sido suficientemente

astuto como para reclutar aliados, la coalición paralizadora que trata de preservar el *statu quo*. Es un mecanismo que requiere obviamente un gran margen de flexibilidad. En otras palabras, no debería haber alianzas u hostilidades tan permanentes que hicieran demasiado rígido al sistema, lo que supondría así una cierta indiferencia hacia el régimen político interno del Estado con el cual uno se alia. Por otra parte, es un mecanismo que trata a veces de disuadir al perturbador, y a veces de derrotarlo si la disuasión no tuvo éxito.

De aquí la diversidad de técnicas usadas por el equilibrio de poder. La disuasión puede tomar la forma no sólo de una amenaza de guerra sino también la forma más tentadora de las compensaciones territoriales o fórmulas para neutralizar o internacjonalizar un territorio que el perturbador puede querer adquirir en parte con el fin de impedir que otros países lo dominen. Si la disuasión fracasa, una guerra por objetivos limitados -siendo la meta obligar a retroceder al perturbador- se hace un instrumento indispensable. En un sistema semejante, entonces, el recurso unilateral a la fuerza es un factor de perturbación, pero el recurso colectivo a la fuerza es una técnica de orden. En la medida en que los Estados sólo tienen objetivos limitados y luchan entre sí sólo con moderación, los períodos del equilibrio son aquellos en los cuales la diplomacia y el derecho internacional prosperan. Pero la ley internacional -aunque trata de delimitar el terreno dentro del cual el Estado puede, con total soberanía, ejercer su poder, y aunque regula los medios de guerra, busca limitar sus efectos (por ejemplo, salvaguardando a Estados neutrales) e intenta proteger a las víctimas- sin embargo no cuestiona la libertad que cada Estado tiene de recurrir a la fuerza si así lo desea.

Los trabajos de autores tales como Edward Gulick (1955) y Henry Kissinger (1957) también han examinado las condiciones necesarias para el buen funcionamiento del sistema de equilibrio de poder. El poder de los actores principales no debería ser demasiado desigual; es útil que su competencia tenga lugar principalmente en áreas alejadas de aquellas en las cuales sus intereses vitales están en juego; sobre todo, es esencial que sean a la vez vigilantes y flexibles. Sin vigilancia, los cambios pueden ser muy amenazadores para el equilibrio (como lo fue el progreso de Prusia entre 1862 y 1871, o las movidas de Hitler en la década de 1930) y podrían ocurrir sin la disuasión o la represión. La flexibilidad, a su vez, desaparece cuando el "código no escrito de legitimidad o ilegitimidad" se desvanece, cuando el sentido de pertenecer a una comunidad (contenciosa) de las grandes potencias es sumergido por el egoísmo nacional. Esto tiende a suceder cuando el aumento de nacionalismo somete la delicada diplomacia del equilibrio a presiones internas irresistibles. Por otra parte, el mecanismo de coaliciones para fines limitados se deterioró a principios del siglo veinte porque cada una de las dos alianzas que se confrontaban entre sí ya no aspiraba a objetivos limitados, concretos, sino a la preservación mundial de la credibilidad de cada campo; y también porque el nacionalismo amenazaba la supervivencia misma de uno de los actores, el Estado multinacional de Austria-Hungría, mientras hacía insoportable cualquier frustración adicional para dos de los principales rivales: Alemania y Rusia (Lébow 1981).

La otra fuente de posible fracaso del mecanismo es, como en 1789, la transformación revolucionaria del régimen interno de uno de los actores principales; en tal caso, aún una coalición de todos los demás, llevada a cabo de acuerdo con los métodos anteriores,

se vuelve incapaz de detener el dinamismo y el empuje proselitista del enemigo (Kim, 1970).

¿Existen mecanismos de orden comparables entre los rivales del sistema bipolares? Waltz, quien piensa que son estables ~a causa de que no conducen, según él cree, a una guerra general- apoya su caso sobre el único ejemplo muy especial del sistema interestatal contemporáneo (ver más adelante). Se debe observar, por un lado, que los sistemas multipolares de equilibrio de poder acarrearón guerras generales (es decir, guerras en las cuales participaron todas las potencias principales), pero tales guerras eran limitadas en su intensidad y objetivos, y los sistemas permitían transformaciones considerables en la distribución del poder (el surgimiento de nuevos actores principales, la ampliación del campo diplomático) sin ninguna guerra general en el sentido de una guerra que ponga fin al sistema mismo. Por otro lado, el análisis de Tucídides del sistema bipolar de las ciudades-estado griegas muestra cuan inestable era, y cómo carecía de cualquier mecanismo "horizontal" de orden: la alianza desigual entre cada rival y sus clientes o vasallos puede haber sido establecida como un instrumento para el equilibrio y la disuasión, pero el adversario vio en ella un trampolín amenazador, y la guerra resultó de ello. Para cada uno de los dos rivales, pronto no hubo otra opción que la pacificación o la guerra total.

De este modo, las conclusiones a las que se llega en relación con la dimensión horizontal de los sistemas, son mixtas. Aún si uno sólo se dedica a los patrones interestatales (es decir, unos pocos siglos de historia) uno ve que el mecanismo que mejor asegura la moderación (es decir, el mecanismo del equilibrio) sólo ha funcionado bien durante períodos limitados; que este buen funcionamiento dependía de condiciones temporarias de homogeneidad y era par-

ticularmente susceptible a las vicisitudes de las transformaciones internas de los actores principales; que entre las fuerzas transnacionales que afectan el comportamiento de los Estados, las centrífugas, como el nacionalismo, prevalecían sobre las integradoras: el fracaso de la Internacional de los Trabajadores en 1914 lo demostró. Sin embargo, ha habido zonas y períodos de orden, aún si el mismo estaba basado en la posibilidad rotativa del recurso a la fuerza.

Los fuertes y los débiles

En la dimensión vertical, uno encuentra que el espectáculo es aún más oscuro en algunos aspectos. Acá uno descubre con frecuencia el puro y simple triunfo de la fuerza. Este es el dominio en el cual, de acuerdo con la famosa declaración de los generales atenienses citada por Tucídides, los fuertes hacen lo que pueden, los débiles hacen lo que deben. Inversamente, sin embargo, este triunfo de la fuerza a menudo ha hecho posible el orden, si bien éste ha sido un orden jerárquico. La única fórmula que a veces ha protegido a los Estados débiles y los ha salvado de las garras de una gran potencia (a menudo a cambio de una especie de supervisión colectiva ejercida por el Concierto Europeo) ha sido precisamente el mecanismo del equilibrio de poder. Aún esto no siempre funcionó, como las sucesivas particiones de Polonia en los siglos dieciocho y diecinueve lo demostraron. Pero, como hemos visto, el juego del equilibrio no siempre ha sido bien jugado; durante sus fiascos, las grandes potencias han tratado regularmente de adquirir los territorios que deseaban. Además, el sistema de equilibrio se aplicaba sólo a Europa. La bús-

quedaba de recursos y territorios era libre en el resto del mundo -excepto en los Estados Unidos-- protegidos por la doctrina Monroe; sin embargo, América Central no podía escapar a las intervenciones de los Estados Unidos.

La constitución de un imperio es uno de los fenómenos más frecuentes de la historia de las relaciones internacionales. Pero no es el mejor conocido, a pesar de la muy abundante literatura sobre el imperialismo desde el comienzo de este siglo. Hobson, Hilferding, Rosa Luxemburgo y Lenin (Brewer, 1980), todos ellos han estudiado el imperialismo como un fenómeno económico, ligado a la operatoria del sistema capitalista, a pesar de que sus interpretaciones fueron muy diferentes. Schumpeter (1955) fue el único en analizarlo como un fenómeno político, como una tendencia hacia una expansión "sin objeto" por las élites en el poder. Pero él también puso su dedo sólo sobre una clase de imperialismo: el de las castas militares y feudales que aún estaban en el poder en algunos países europeos; según él, un régimen político que siguiera la lógica pura del capitalismo no sería imperialista: acá, estamos en la órbita del pensamiento liberal.

Como lo ha reconocido Benjamín Cohén (1973), el imperialismo es un fenómeno político que debe ser distinguido de la explotación y la dominación económica: la formación de un imperio es todo esto, más el control político. Una revisión simple de la historia nos muestra dos cosas: en primer lugar, que uno encuentra este fenómeno sea cual fuere el sistema económico predominante. Algunos imperios fueron contruidos sobre la esclavitud, algunos fueron imperios coloniales mercantiles (Venecia, Portugal, los Países Bajos, el primer Imperio Británico), algunos fueron imperios coloniales en la era del capitalismo industrial moderno. Además, aunque la búsqueda de

ganancia económica raramente estuvo ausente, no fue siempre el único ni aún el principal motivo: el ansia de conquistas de Napoleón, el furor de Hitler por la dominación racial, la ambición de seguridad absoluta que empuja al imperio creado por la Unión Soviética, el proselitismo religioso mahometano, y a menudo -aún en la expansión de Roma- una noción de misión civilizadora, todos estos factores políticos han desempeñado un rol crucial.

Las técnicas han variado; pero en cada instancia la fuerza ha sido la pieza central, tanto en la conquista de territorios como en la protección de los imperios contra las amenazas externas y las revueltas internas. Tal protección a menudo parecía requerir una expansión constante (la expansión también era causada, por supuesto, por muchos otros factores: el deseo de dominación económica o del control de las principales rutas de comercio, la ambición de los gobernantes, etc.). Para el mantenimiento de los imperios, la fuerza ha tomado varias formas: ocupación y anexión, o, si no, un ejército móvil mantenido en el centro pero rápidamente desplegado en caso de amenaza a las áreas que necesitaban ser protegidas: el análisis de Edward Luttwak (1976) de la estrategia del imperio romano es ejemplar en este aspecto. Pero la fuerza sola nunca fue suficiente. Los imperios se apoyaban sobre cinco pilares: 1. la fuerza, 2. la diplomacia -una diplomacia vertical que manipula las políticas internas de los vasallos, y se asemejaba así a la diplomacia destinada a mantener el orden en los "campos" o alianzas desiguales creadas por las grandes potencias competidoras de los sistemas bipolares: Atenas y Esparta ayer, Washington y Moscú hoy; estas alianzas son redes que permiten al Hermano Mayor confiar en la lealtad de sus aliados, asegurándose que los gobernantes de estos países aliados sean "amigos" y trayéndolos con frecuencia al cuartel cen-

tral del imperio tanto para información como para recompensas; 3. la burocracia, bien analizada por Eisenstadt (1963) y eficaz sobre todo cuando permite que las costumbres locales y una cierta porción de la administración local permanezcan en un lugar; 4. la garantía de paz constituida por lo que los británicos llamaron "ley y orden" (los romanos ya lo habían comprendido): un sistema de leyes (tal como el *jus gentium*, el derecho contractual privado del Imperio Romano), de buena justicia y policía vigilante; y finalmente, por supuesto 5. recompensas económicas para los vasallos confiables.

Es cuando la fuerza se convierte en el único pilar que el imperio está amenazado; o, si no, cuando los costos de mantener el imperio comienzan a exceder los recursos del centro, o porque la guerra y la dominación política absorben una parte creciente de esos recursos; o porque el consumo privado aumenta a expensas de la porción recogida por el gobierno; o, si no, como señaló Gilpin, a causa de que el poder imperial está debilitado por la competencia con otros Estados, cuyo surgimiento no ha sido capaz de impedir y cuyo comportamiento a menudo estuvo inspirado por su propio ejemplo; o si no -y esto es un factor transnacional- cuando se desarrolla en el centro del imperio una ideología de descolonización, es decir, cuando el sentido de superioridad y de misión o la convicción sobre la legitimidad de la conquista se debilita, algo que es más probable que suceda cuando el régimen político del centro está basado en principios democráticos que el imperio viola o contradice, y que los pueblos esclavizados, después de prolongada docilidad, comienzan a su vez a reclamar.

En cuanto a las condiciones para establecer imperios, éstas también son múltiples. En la era moderna están, por supuesto, todos los factores enumerados por los teóricos del imperialismo (económico): sub-

consumo (Hobson), monopolio o capitalismo financiero (Hilferding, Lenin) -los grandes grupos financieros e industriales que necesitan el manto del Estado a modo de dominar los mercados. Pero, en cada era, otros dos factores tienen que ser tomados en cuenta: la ventaja tecnológica de los conquistadores (algunos imperios instaurados por los europeos en el siglo diecinueve en África fueron establecidos por un puñado de hombres con armas modernas) y la a menudo muy débil condición de los agrupamientos políticos de los conquistados: pueblos sin Estados o, si no, viejos Estados en decadencia, incapaces de organizar la resistencia. Este último factor es "periférico" y ha sido descuidado por aquellas teorías que examinan sólo los ataques desde el "centro", aquellas que Tony Smith (1981) ha criticado con justicia.

El imperio no es el único tipo de orden vertical en la historia de las relaciones internacionales. Uno también debería observar el caso muy especial de las relaciones jerárquicas superpuestas en la Europa feudal donde la idea de imperio sobrevivió y donde los vínculos personales del estado feudal se combinaron con la considerable influencia de la Iglesia para asegurar un orden completo y conflictivo. Aún cuando se esté viendo sólo los sistemas interestatales, uno debería notar también la existencia de relaciones jerárquicas que fueron menos coercitivas que los imperios, aún fuera de las áreas centrales en las cuales el juego del equilibrio estaba introduciendo alguna moderación: algunos países fueron capaces de preservar su independencia en el corazón de regiones que estaban siendo colonizadas, debido a su habilidad política (Siam) o a su capacidad militar para defenderse (Abisinia antes de 1935). También, los Estados de América Latina preservaron su independencia formal a pesar de la enorme preponderancia de los Estados Unidos, por razones complicadas, tales como la

oposición de muchos norteamericanos a una dominación política directa (aunque las intervenciones recurrentes y el establecimiento de protectorados parecían correctas). Se observa también la mezcla de dependencia económica e independencia formal de países tales como Canadá y México. La China anterior a 1914 también es un caso interesante: los principales países europeos y Japón actuaban cada uno para sí y de alguna manera se neutralizaban los unos a los otros; los Estados Unidos, al insistir en una política de "puertas abiertas" contribuyeron a preservar la independencia formal del país. Una vez que desapareció el sistema de equilibrio, Japón emprendió la colonización de su enorme y débil vecino.

La guerra de 1914 no resultó de la confrontación de los imperios coloniales (tal confrontación había enfrentado a Inglaterra contra Francia y Rusia, y el choque entre Alemania y Francia por Marruecos condujo a la guerra). Pero guerras generales ilimitadas han sido el resultado de ciertos intentos imperiales: aquellos que se desarrollaron en los principales campos diplomáticos antes que en la periferia. Es que la grandiosa empresa de Napoleón se topó con la coalición que Inglaterra incansablemente conformaba. El espantoso emprendimiento de Hitler arrastró a la guerra total a los países que más amenazados estaban por sus ambiciones a pesar de su deseo de evitar esa guerra, y fue el sueño de Japón de crear una vasta "esfera de co-prosperidad" para sí mismo en Asia del este y del sudeste lo que provocó tardíamente la resistencia diplomática de los Estados Unidos, y luego la decisión japonesa de atacar a los Estados Unidos antes de que fuera estrangulado por la presión económica de Washington.

Vayamos a la dimensión funcional. El estudio de las relaciones interestatales siempre ha sido, principalmente, el del comportamiento estratégico-diplomático: los objetivos en juego son la independencia, la conquista o aún la eliminación de las unidades, la expansión territorial o la frustración de los poderosos, la preservación o la ruptura del equilibrio. Fue durante las guerras generales ilimitadas (tales como la guerra del Peloponeso, las guerras de la Revolución Francesa y del Imperio, y la Primera y Segunda guerras mundiales) que las funciones del sistema proliferaron; incluyeron el nacimiento y muerte no sólo de Estados sino de regímenes políticos, la rapidez de la difusión de las nuevas tecnologías e ideas. Durante los períodos en los cuales reinó el orden horizontal, las ideas y las técnicas económicas también circularon, por supuesto. Pero principalmente a causa de los intercambios transnacionales. Este hecho plantea el problema de las relaciones entre el sistema interestatal y la sociedad transnacional, y particularmente el problema de los intercambios económicos. Es un doble problema: ¿en qué medida estos intercambios pertenecieron a la sociedad transnacional antes que al sistema de Estados? ¿En qué medida contribuyó la organización de los intercambios económicos al orden internacional?

La respuesta a la primera pregunta sólo puede ser histórica. Una sociedad transnacional relativamente intensa sólo ha existido durante períodos limitados, y nunca fue totalmente autónoma. Esa mayor frecuencia ha sido la bandera que ha seguido al comercio; los intercambios comerciales abrieron el camino primero a los colonos económicos y después a los colonos políticos (según se observa en la constitu-

ción de los imperios coloniales del siglo diecinueve de acuerdo con Staley [1935] y con Robinson y Gallagher [1961]). La sociedad transnacional de intercambios "despolitizados" era, en el siglo diecinueve, un ideal liberal y una realidad parcial; pero uno debe acentuar la palabra parcial. En efecto, muchos de estos intercambios tuvieron lugar, de modo desigual, dentro de las fronteras de los imperios, donde el poder colonial preservaba para sí, si no un monopolio económico, cuanto menos ventajas considerables en la explotación de los recursos locales y en la exportación de sus propios capitales y objetivos. Una vez más encontramos el juego del poder, extendido al dominio económico detrás de las vallas coloniales.

Además, en los intercambios entre Estados formalmente soberanos o entre imperios, el rol del poder siguió siendo considerable. En primer lugar, las "reglas del juego" fueron fijadas por el país que era el más poderoso en la economía mundial -esto es, el más desarrollado y el mejor dotado en medios de expansión y control económico a causa de su flota y de su vasta red de bases (era, por lo tanto, una cuestión de poderío económico a la vez que militar). Este fue el rol de Inglaterra, como lo observaría toda la joven escuela norteamericana de política económica internacional, siguiendo a Kindleberger (1977). Sus miembros se refieren no sólo al famoso imperialismo del libre comercio descrito por los autores británicos, sino también al sistema monetario del siglo diecinueve, basado sobre el oro y sobre la libra esterlina vinculada al oro. Luego, precisamente debido a que esas reglas de comercio aparentemente liberales y reglas automáticas de moneda parecían beneficiar a Londres a expensas de los competidores de Inglaterra, y también debido a que Inglaterra no siempre hizo cumplir estas reglas, los retadores no tardaron mucho en reaccionar y defenderse; usaron, para ins-

pirarse, la teoría de la economía nacional de Friedrich List. Esta era un neomercantilismo presentado como temporario, y necesario para la protección de las industrias incipientes, pero condujo más bien rápidamente al proteccionismo industrial (y a la disminución gradual del avance británico, una vez que Alemania y la Unión Soviética comenzaron a desarrollarse), así como también al proteccionismo agrícola, el cual fue considerado indispensable para la preservación, ya sea del pequeño campesinado que constituía el espinazo de la Tercera República Francesa, o de los *junkers*, o de los granjeros de los Estados Unidos. Así, ni los intentos de demostrar los absurdos de la conquista (hecho una vez más en vísperas de la Primera Guerra Mundial por Norman Angell, en 1914) ni los ataques al intervencionismo de Estado por parte de la escuela liberal tuvieron éxito.

¿En qué medida contribuyó la organización de los intercambios económicos a un orden mundial pacífico? Los liberales creían que sí contribuiría, en tanto quedara en manos de individuos operando libremente a través de las fronteras, y no de los Estados. Por otro lado, los teóricos del imperialismo, estudiando el mundo posterior a 1870, ridiculizaron la idea del libre comercio como un sueño y denunciaron una realidad compuesta no por comerciantes y productores individuales sino por grupos capitalistas corporativos que manipulaban sus Estados respectivos con el fin de explotar las materias primas, arrebatarse mercados y acumular riquezas, provocando así peligrosos conflictos entre Estados sobre la división del botín.

Volvamos de las teorías a los hechos. ¿Contribuyeron los largos períodos durante los cuales el Estado "mercantilista" consideraba que la riqueza era una forma de poder y buscaba ventajas relativas en la pugna por los recursos y mercados, al orden o al caos? La respuesta parece evidente (y es precisamente por-

que el mercantilismo parece conducir a la guerra que los liberales equiparaban la libertad económica a la paz). ¿Pero es realmente obvia? Hubo, por supuesto, muchas guerras de codicia y de rapiña no sólo entre conquistadores "adelantados" y víctimas "subdesarrolladas" (ya hemos mencionado el factor económico en las conquistas imperiales. Pero también hemos afirmado que los imperios fueron, de cierto modo, zonas de orden), sino también entre rivales europeos (Inglaterra y los Países Bajos). El surgimiento del proteccionismo ciertamente contribuyó al colapso del código común de la diplomacia europea después del fin del siglo diecinueve. Las políticas económica y monetaria seguidas por muchos de los Estados durante la gran depresión de 1929 -lo que los británicos llamaron "políticas de empobrecer a tu vecino", las cuales cargaban los costos de la crisis sobre los otros países- han contribuido ciertamente al deterioro general del sistema interestatal. Así, la crítica liberal es parcialmente correcta. Sin embargo, la mayoría de las guerras importantes que han sacudido o destruido el equilibrio europeo no tuvieron explicación económica: las ambiciones de Luis XIV o de Federico el Grande, los sueños de Napoleón, el deseo de Bismarck de poder prusiano, el *malaise* de ser una gran nación "rodeada" que calaba tan hondamente en la Alemania de Guillermo II, el delirio racial de Hitler, tienen muchas otras raíces. ¿Es el caso del Japón de 1941 una excepción? Aún allí el deseo de lograr una dominación económica exclusiva era inseparable de la exigencia geopolítica de un lugar bajo el sol. También podemos observar que, aún si el sistema económico interestatal no ha sido la causa principal de desorden, la gran esperanza de llegar a una especie de pacificación del mundo a través del progreso económico -comercio e industria- tan bien descrita por Aron (1958) no fue lograda antes de 1945. Y podemos

observar finalmente que, aún la despolitización limitada del siglo diecinueve, o el establecimiento antes de 1914 de una especie de sociedad transnacional de gente de negocios, científicos y sindicatos, no evitaron ni la "nacionalización" de los intelectuales y proletarios, ni la manipulación de las finanzas por los gobiernos (ver los estudios de Kennan [1979]) sobre las relaciones Germano-rusas y franco-rusas). Además, esta sociedad transnacional era capaz de existir sólo mientras los regímenes políticos de los actores principales dependieran para el desarrollo económico de la libre empresa y el mercado.

Para concluir: el orden interestatal siempre ha sido, de muchas maneras, el orden del poder y particularmente del poderío militar ~de ahí su precariedad. Si las guerras generales no siempre pusieron en cuestión la existencia misma de los actores, fue a menudo a causa del mecanismo del equilibrio, y también porque los medios de destrucción total, la posibilidad material para el perdedor de aniquilar al ganador, no existían. Este ya no es el caso.

ORDEN CONTEMPORÁNEO

El estudio del orden contemporáneo

¿Existe un orden interestatal contemporáneo? La originalidad múltiple de la presente situación ha sido descrita a menudo. Es el primer sistema a nivel mundial: el campo diplomático se extiende ahora a todo el planeta y aún a una parte del espacio. Por primera vez, el juego es capaz de matar no sólo a

algunos sino a todos los jugadores y de darse fin a sí mismo a causa de la invención de las armas termonucleares. El sistema es a la vez bipolar -sólo dos Estados tienen esta capacidad de "destrucción mutua asegurada"~y furiosamente heterogéneo (la rivalidad de los dos grandes es tanto un conflicto de poder como una guerra ideológica). Pero ha mostrado, hasta ahora, una notable flexibilidad (es decir, capacidad para absorber cambios enormes en la distribución del poder) y moderación (la ausencia de confrontaciones armadas entre los dos rivales principales); en este aspecto, se parece más a los sistemas de equilibrio que a los sistemas bipolares del pasado. ¿Qué es lo que provee este (relativo) orden en un mundo en el cual cada una de las superpotencias ha logrado para sí una red de aliados o vasallos, en el cual la desigualdad entre el rico y el pobre aumenta, la fragilidad interna de tantos Estados provoca innumerables intervenciones y conflictos armados, la multiplicación de unidades inyecta un factor adicional de complicación? (Me refiero a la contradicción entre el principio de soberanía, un principio igualitario que sigue siendo el fundamento de la ley y el orden internacional, y una realidad extraordinariamente heterogénea, dado que las "unidades" soberanas van desde inmensos imperios hasta Estados casi ficticios, de naciones con sistemas políticos complejos y diferenciados a países gobernados del modo más primitivo y brutal).

Este problema ha sido tratado por la ciencia política contemporánea con un vigor y con un ardor que a veces fueron alimentados por una comprensión insuficiente de, o poco interés en, la historia -con, por supuesto, algunas excepciones llamativas: Morgenthau, Deutsch (1968), Kissinger, tres europeos; Rosecrance (1963) y Osgood (1957) en los Estados Unidos, Aron en Francia, y Bull en Inglaterra. Se trata de un

problema triple. ¿Por qué hay una cierta cantidad de orden? ¿Cuáles son sus formas y límites? ¿Cuáles son sus probabilidades de durar? Trataremos de responder a estas preguntas mirando nuevamente en forma sucesiva las tres dimensiones del sistema. Son necesarias tres observaciones preliminares. Primero, el estudio del orden internacional contemporáneo se ha convertido, por razones expuestas anteriormente (ver Capítulo 1), mayormente en una especialidad norteamericana: la autonomía intelectual y organizativa de la ciencia política en los Estados Unidos es en gran parte responsable de esto, los recursos de las universidades norteamericanas han contribuido a ello, así como también lo hizo la posición de los Estados Unidos en el sistema mundial (pero esta posición no explica todo: por ejemplo, el deseo francés de independencia nacional nunca fue servido por una política sistemática dirigida a orientar la investigación en la dirección de los asuntos internacionales, a pesar de la presencia en Francia de estudiosos tan imponentes como Aron, Hassner, Grosser y Durose- lle). Segundo, aquellos que han estudiado el orden contemporáneo, sus condiciones y sus perspectivas son en su conjunto asombrosamente optimistas, aún si no todos coinciden con las ideas de Kenneth Waltz (1981) sobre la estabilidad de los sistemas bipolares y las ventajas de la proliferación nuclear. Aron había llegado a la conclusión ya en 1948, de que la paz era imposible pero la guerra improbable, y sostuvo esta opinión hasta su muerte. Finalmente, la investigación se ha movido hacia una creciente especialización, con algunas pocas excepciones (a veces más aparentes que reales: el rigor de la teoría general de Waltz excluye buena parte de la realidad). En particular, los expertos estratégicos y los estudiosos de las relaciones económicas internacionales han desa-

rrollado conceptos y jergas diferentes, y existen muchos problemas difíciles de conexión y de síntesis.

La dimensión horizontal sigue siendo la más importante en el sistema diplomático-estratégico. Las superpotencias, hasta ahora, a pesar de sus diferencias y crisis, han preservado exitosamente la paz mundial. ¿Por qué? La explicación más frecuente es la revolución nuclear, definida por Bernard Brodie (1969) y por Aron (1963) como la capacidad del Estado que posee el "arma absoluta" de *destruir* al enemigo sin tener que *derrotar* primero a los ejércitos del enemigo. Cuando dos grandes potencias rivales tienen esta capacidad, ésta se hace suicida; entonces, según la fórmula memorable de Churchill, la seguridad es el hijo robusto del terror y la supervivencia la hermana gemela de la aniquilación.

Como de costumbre, las cosas no son tan sencillas. Por un lado, los norteamericanos gozaron, por un buena docena de años, primero del monopolio de las armas nucleares y después un cuasi-monopolio de los medios de alcanzar el territorio rival con ellas. La moderación de los Estados Unidos, durante esta fase, puede ser explicada en parte por dos factores intelectuales: el horror ante la idea de una guerra preventiva, y una convicción manifiesta de que aunque la Unión Soviética, al igual que la Alemania nazi, era una potencia totalitaria y expansionista, sus dirigentes, de modo diferente al de Hitler, podrían ser obligados gradualmente a cambiar el comportamiento exterior soviético sin una guerra mundial. Existía también un factor externo: la amenaza convencional de la Unión Soviética en Europa. Así, el equilibrio bipolar ha sido un "equilibrio de desequilibrios". Por otro lado, como Kennan (1982) y otros críticos de la disuasión nuclear lo han afirmado, ¿puede probarse que la Unión Soviética y los Estados Unidos habrían librado una guerra si las bombas termonucleares no

hubieran sido inventadas? Ni el expansionismo soviético ni el ansia de poder de los Estados Unidos van aparejados de una política de agresión armada en gran escala. Pero es por lo menos probable que la revolución nuclear haya reforzado considerablemente los incentivos para preservar la prudencia. Es también plausible que la paz haya sido mantenida en parte a causa de la convicción soviética (ya mencionada por Kennan, aún en el tiempo en que él trató de forzar a los Estados Unidos a que descubrieran la existencia de la amenaza soviética) de que el curso mismo de la historia garantiza el triunfo definitivo del "socialismo"; y en parte debido a la fe de los Estados Unidos en el éxito de la "contención" sin guerra importante, dadas las enormes disponibilidades globales al alcance de los Estados Unidos.

¿Cómo funciona un orden que ya no es el de los sistemas equilibrados? Es distinto del orden equilibrado por dos razones. Aquellos sistemas anteriores eran multipolares, mientras que hoy la distancia que separa a las dos superpotencias de todos los demás, en el reino estratégico-diplomático, es inmensa. Además, el equilibrio de las fuerzas nucleares no es cuestión de coaliciones: "El recurso a los aliados para restaurar un equilibrio dañado es cosa del pasado" (Aron, 1966), en la medida en que concierne a las fuerzas estratégicas centrales, aún si el hecho de poder recurrir a los aliados sigue siendo esencial para el equilibrio global (aunque tal equilibrio ya no suceda en la vieja forma de un juego de alineamientos cambiantes, todo lo contrario) y sobre todo para los equilibrios regionales. De hecho, a nivel estratégico central, cada una de las superpotencias detesta las complicaciones introducidas por las fuerzas nucleares de terceras partes -aún la de sus propios aliados: la ruptura entre la Unión Soviética y China fue causada parcialmente por el conflicto entre el

deseo de Rusia de tener el monopolio en su campo y en parte por el abierto desafío chino. La falta de entusiasmo norteamericano por la fuerza nuclear francesa es bien conocida (en cuanto a la fuerza británica, Washington ha logrado en gran medida domesticarla).

El mecanismo crucial del orden horizontal es hoy la disuasión nuclear: la amenaza de una intolerable pero asegurada represalia en caso de agresión. Los estrategas y los estadistas han ideado una especie de fórmula para una disuasión estable: esto es, ser capaces de manejar las crisis sin tener el temor de que el rival tenga una ventaja enorme al pegar primero o la tentación de hacer uno lo mismo. Esta fórmula implica, por un lado, la protección de la fuerza de represalia de manera tal que, aún después de un primer golpe enemigo, ésta seguirá siendo capaz de amparar al grueso de la propia población, y una red de defensa activa (sistema de antimisiles para protección de las ciudades) suficientemente eficaz para alimentar la esperanza de devastar al enemigo sin arriesgar pérdidas terribles de población en represalia. La invulnerabilidad de las fuerzas nucleares, la vulnerabilidad de la población: tal ha sido la muy paradójica ecuación del equilibrio estable, cuya teoría ha sido elaborada por Glenn Snyder (1961), Thomas Schelling (1960) y Albert Wohlstetter en los Estados Unidos, y por Aron (1965, 1966), en Francia.

Independientemente aún de la evolución tecnológica (ver más adelante), la incertidumbre sobre dos cuestiones conectadas continúa sin embargo existiendo. ¿Contra qué tipo de agresión protege la amenaza nuclear, y qué hace creíble esta amenaza? A medida que el arsenal nuclear de la Unión Soviética se equipara al de los Estados Unidos, y a medida que se alcanza lo que McGeorge Bundy (1983) llamó "disuasión existencial" (una condición en la cual cada

parte tiene la capacidad de destruir a la otra), la política de amenazar con la destrucción total en caso de agresión se hace menos plausible (en la medida en que ahora es suicida), excepto como un medio para disuadir al enemigo de efectuar un ataque nuclear masivo y directo. Pero, como un elemento disuasivo contra una limitada agresión atómica o convencional contra una tercera parte cuya protección se considera vital (como Europa Occidental para los Estados Unidos), la amenaza aterradora de la "represalia masiva" ha dejado de ser enteramente creíble, y ~a pesar de los temores expresados por muchos comentaristas, y por los estadistas europeos en su momento- no por esto menos disuasiva, en tanto el riesgo de escalada en caso de una guerra convencional, o en caso de recurso a armas nucleares tácticas, sigue siendo extremadamente alto. En el otro extremo del espectro, siempre ha sido obvio que no se pueden evitar ya sean las operaciones enemigas limitadas o las guerras de liberación nacional libradas por los aliados de Moscú, por medio de la amenaza de guerra nuclear "flexible" contra una agresión convencional está reforzada por la presencia de fuerzas convencionales capaces de aminorar por sí solas el avance del enemigo, el enemigo está obligado a ser igualmente cauto cuando el objetivo que persigue es uno que su rival considera muy importante pero imposible de defender por medios convencionales solamente, ya que, en esta instancia, el riesgo de una rápida escalada a nivel nuclear es muy alto (como en Berlín y en Medio Oriente).

Los efectos de la disuasión nuclear mutua han sido extremadamente importantes.

1. Hubo, no una disminución de la violencia (hay demasiados factores de conflicto en este mundo), sino una descentralización de la violencia; la estabilidad

en los niveles central y global no ha impedido la inestabilidad en los niveles inferiores (guerras convencionales, guerras de guerrillas, subversión). Sin embargo, todas estas guerras han enfrentado entre sí a terceros países o a una superpotencia y un tercer país, estuvieran o no aliados a la otra superpotencia.

2. Hubo, al mismo tiempo, una fragmentación del sistema estratégico-diplomático en subsistemas regionales. Al respecto el resultado de los conflictos dependió mucho más del equilibrio de fuerzas en el área y de factores puramente internos (por ejemplo, la debilidad interna de Vietnam del Sur) que del equilibrio estratégico nuclear. Los efectos enumerados en este párrafo y el anterior han vuelto obligatoriamente la atención al problema de las guerras limitadas; éstas pueden seguir siendo, de acuerdo con la famosa fórmula de Clausewitz, una continuación de la política por otros medios (Kissinger 1957; Osgood, 1957).

3. Las confrontaciones militares directas entre las superpotencias han sido reemplazadas por crisis. Estas han estallado o bien a causa de los movimientos de una potencia en una zona considerada vital por la otra (bloqueo de Berlín en 1948; presión soviética sobre Berlín en 1958-1961; crisis de los misiles cubanos en 1962) o como derivados de una guerra entre terceras partes (Medio Oriente, 1973). Estas crisis fueron manejadas sin violencia, y su resultado final fue producto a veces del equilibrio regional de fuerzas (Cuba) y a veces del hecho de que la importancia misma de lo que estaba en juego, para la superpotencia que estaba a la defensiva, obligaba al otro lado a comportarse con considerable prudencia (Berlín). Hubo una notable ausencia de grandes crisis entre las superpotencias a partir de la crisis de los misiles cubanos (la breve confrontación americano-soviética

de octubre de 1973 ya fue mucho más limitada en cuanto a lo que estaba en juego y a su duración). ¿Es esto así porque cada lado tiene mucha más conciencia de la necesidad de prudencia, y de lo impredecible de las grandes crisis, en una edad de paridad y abundancia nuclear? ¿Es esto así porque las anteriores incursiones soviéticas en áreas de interés vital para los Estados Unidos habían sido intentos de compensar una inferioridad nuclear que ahora ya ha sido ampliamente remediada? ¿Fueron las crisis de las décadas de 1970 y 1980 evitadas en principio porque la Norteamérica post-Vietnam se rehusaba a considerar las acciones soviéticas en África como un desafío mayor (y sólo tenía medios muy limitados para responder a la invasión soviética a Afganistán) y después debido a que se sucedieron tres crisis paralizadoras de sucesión política en Moscú, factores que ahora han seguido su curso?

4. La estabilidad en el nivel estratégico, el interés común en evitar la destrucción general a través de un accidente o escalada, y la preocupación por reducir los gastos militares han hecho posibles varias negociaciones para el control de las armas estratégicas. Pero estos factores sólo han tenido resultados limitados: a saber, la prohibición de las pruebas en la atmósfera acordada por las dos superpotencias (1963), la prohibición de sistemas de defensa de misiles antibalísticos (1972), límites cuantitativos impuestos a las armas ofensivas acuerdo *SALT II* a partir de 1979. Se podría argüir que la mayor ventaja de estas largas y complicadas discusiones ha sido la comunicación entre las superpotencias.

5. Los sistemas bipolares del pasado siempre han sido inestables: en todo momento el precario equilibrio corría el riesgo de ser alterado por la defección de un aliado o la decisión de un neutral de sumarse

a uno o a otro campo. La paradoja del sistema nuclear bipolar en ésta: como las grandes maniobras en áreas vitales se han hecho demasiado peligrosas, la búsqueda de ventajas marginales en áreas secundarias (África, sudeste asiático) o la explotación de factores internos en los países de estas áreas con frecuencia se han vuelto más frenéticas; pero, al mismo tiempo, tales logros no han resultado ser capaces de afectar dramáticamente el equilibrio global. Es más cada una de las superpotencias ha observado ciertas reglas que han contribuido a la estabilidad. De este modo, cada una de ellas ha reconocido implícitamente, en una instancia la zona de dominación imperial de la otra potencia (Europa Oriental), en el otro caso un "derecho" menos bien definido de los Estados Unidos de preservar una influencia preponderante en América Central aún a expensas de fuerzas aliadas a Moscú. También, cada superpotencia de hecho, si bien no siempre en la doctrina estratégica, ha tratado a las armas nucleares como fundamentalmente diferentes de las convencionales. (A pesar de una variedad de amenazas a veces ambiguas, los Estados Unidos nunca han usado armas nucleares contra sus enemigos no nucleares: Corea del Norte, China durante la guerra de Corea, o Vietnam del Norte.) Finalmente, cada superpotencia ha tratado, *de facto* y luego *de jure*, como inviolable por la fuerza la línea que separa Europa Occidental de Europa Oriental, aunque ésta mantiene dividida a Alemania.

Este orden complejo, que ha durado cuarenta años, ¿será capaz de durar para siempre? ¿Prevalecerá al final la dialéctica que ha sido fatal en los pasados conflictos bipolares ~la dialéctica de la credibilidad y del compromiso- sobre las reglas del juego que han preservado el orden hasta ahora? Existen dos razones para preocuparse, y estas razones pueden unirse y potenciarse.

La primera de estas razones pertenece a las relaciones políticas entre las superpotencias. El estudio de los sistemas de equilibrio de poder muestra que la moderación puede terminar por hacer saltar los fusibles. Mientras más concesiones se hayan hecho antes, más tentado se estará la próxima vez de rehusarse a ceder nuevamente, especialmente si se tienen razones para creer que la posición de rival será más fuerte en el futuro si uno retrocede una vez más ahora, y que el rival tiene mejores incentivos para retractarse porque los objetivos en juego son menos serios para él (como en 1914). El alcance mismo del conflicto de intereses y poder entre los dos grandes -por no mencionar su conflicto ideológico- hace casi seguras las crisis futuras; así como también lo es el riesgo de que cada uno sea manipulado por aliados o clientes importantes. ¿Se puede estar seguro de que el manejo de las crisis será siempre exitoso, y de que no habrá nunca confrontación militar? ¿Prevalecerá la prudencia, si una o la otra superpotencia comienza a creer que está declinando y que debe tomar medidas fuertes para detener o revertir la tendencia?

La segunda razón es de naturaleza tecnológica. Los Estados Unidos y la Unión Soviética han pasado de las armas nucleares contra-ciudades, de poca precisión (complementadas por armas nucleares tácticas de corto alcance), a las armas estratégicas de precisión, capaces de alcanzar las fuerzas y sistemas de comando del enemigo, incluyendo una parte de sus fuerzas estratégicas (especialmente misiles basados en tierra). Así, una parte importante de los arsenales decisivos se ha vuelto vulnerable nuevamente, y nos hemos acercado al universo de la guerra tradicional o "normal" -esto es, la posibilidad de derrotar primero las capacidades militares del otro con la esperanza de evitar así la destrucción total (es decir, limitar el daño). Cada lado trata ahora de disuadir al otro

proveyéndose de medios creíbles de librar una guerra nuclear de contrafuerza o una guerra nuclear limitada contra objetivos militares, antes que amenazar al otro, de forma menos creíble, con la destrucción total. Mientras que en la "destrucción mutua asegurada" nadie puede ganar, la idea de una victoria de tipo clásico se hace nuevamente concebible. Por cierto, el riesgo de una escalada no ha desaparecido: ningún lado puede destruir las fuerzas de represalia del otro en un primer golpe. Debido a que la destrucción total sigue siendo una posibilidad de controlar un conflicto nuclear siguen siendo inciertas, aún funciona el freno de la disuasión existencial. Sin embargo, existen ahora tres posibilidades (contradictorias) todas las cuales plantean un peligro para el orden que experimentamos ahora.

La posibilidad apocalíptica es la tentación que cada lado puede tener, en una crisis grave, de atacar primero a los sistemas de comando y control (incluyendo los satélites) y a las fuerzas estratégicas vulnerables y su propio sistema de comando y control, u otros elementos militares importantes, si el enemigo pega primero. La carrera de sistemas defensivos en el espacio corre el riesgo de tener el mismo efecto: recrear la esperanza o el temor de una ventaja para el lado que dé el primer golpe. El país que esté adelantado en la construcción de tales sistemas podría llegar a creer que le interesa golpear los sistemas y fuerzas vulnerables del enemigo antes de que queden fuera de su alcance; o, si no, cada lado tendrá interés en multiplicar las fuerzas ofensivas precisas capaces de destruir los sistemas defensivos del enemigo. De este modo, es la evolución tecnológica la que socava la estabilidad de la crisis. Dicha estabilidad podría ser restaurada si cada lado desistiera de la competencia en el espacio, o si reemplazara sus misiles basados en tierra con múltiples ojivas, que constitu-

yen objetivos más que atractivos, por misiles móviles de una sola ojiva o aún submarinos, y sin embargo, aún así, quedarían dos peligros. Uno o el otro lado puede verse tentado de recurrir a un uso limitado de armas nucleares con el fin de proteger o lograr un objetivo importante con la esperanza de ser capaz de impedir la escalada y de limitar los daños gracias a la nueva precisión de las armas; pero podría no tener éxito en lograr esto último, a causa de lo que Clausewitz acostumbraba llamar "fricción". O, si no, el riesgo mismo de escalada, y la probable dificultad de limitar la guerra después de un primer recurso a las armas nucleares en zonas densamente pobladas de estas armas, podría llevar a las potencias rivales a abandonarla -de hecho o en sus doctrinas- la idea misma de tal recurso; esto haría posible regresar a las guerras convencionales (preferentemente limitadas), aún entre las superpotencias. Esto es precisamente lo que preocupa a muchos europeos occidentales: ellos creen que una guerra de este tipo se haría más probable si la OTAN abandonara la amenaza de un primer uso de las armas nucleares por temor a los efectos catastróficos de un fracaso de la disuasión nuclear y a una ejecución de la amenaza. La ansiedad de los europeos puede muy bien ser excesiva, en tanto las armas convencionales y nucleares sigan en un mismo paquete; pero constituye la forma actual del dilema: "O una amenaza de guerra nuclear que es total, aterradora pero no muy creíble, o un riesgo de guerra limitada que es menos aterrador pero más probable". En el futuro, el efecto disuasivo del riesgo podría ser mucho menor que en los días de la "respuesta flexible".

Por el momento, los duelistas, aunque acumulan armas, mantienen seca su pólvora. Muchos comentaristas han escrito sobre los efectos de este tipo de parálisis sobre la jerarquía interestatal: es decir, la dimensión vertical del sistema. La postergación indefinida del "pago al contado" o del "minuto de la verdad" entre las superpotencias parece haber dado lugar a una especie de emancipación de las potencias menores, a la cual se supone ha contribuido lo que el general Gallois (1963) ha llamado el poder igualador del átomo.

Obviamente la jerarquía ya no es lo que solía ser, pero se debe, en primer lugar, comprender por qué. Vienen a la mente cinco causas.

1. La primera causa implica la posibilidad, para un cliente débil, de chantajear a una gran potencia -por ejemplo, amenazándola o con el colapso o con un cambio de campo, a menos que reciba alguna ayuda del Gran Hermano. No hay nada original en esto: en cualquier sistema bipolar la pugna entre las grandes potencias por obtener la lealtad de los pequeños, pone las cartas en manos de estos últimos. (Las otras causas, que están conectadas, son mucho más originales.)

2. La segunda causa tiene que ver con la emancipación de las antiguas colonias, la destrucción de los imperios de ultramar que condujo a la creación de muchos Estados nuevos, dotados de los derechos provenientes de la soberanía y sobre todo de las posibilidades de maniobra y protección colectiva que resultan de pertenecer a las Naciones Unidas y a variadas organizaciones regionales (muchas de éstas -la Or-

ganización de la Unidad Africana, la Asociación de las Naciones del Sudeste Asiático, la Liga Árabe a pesar de sus cambios constantes, la Organización de los Estados Americanos a pesar de la pesada presencia de los Estados Unidos, la Comunidad Europea ayudan a reforzar a los pequeños y medianos Estados a través de la técnica de la asociación; la Asamblea General de las Naciones Unidas tiene la misma función).

3. La causa siguiente pertenece al terreno de los valores: en los países occidentales se ha desarrollado la resistencia a usar la fuerza contra los débiles; se trata de una especie de sentido posimperial de culpa {el famoso síndrome de Vietnam juega un rol comparable en los Estados Unidos), pero es también la expresión de los valores liberales.

4. Por otra parte, es cierto que cada una de las superpotencias a menudo tiene buenas razones para temer que una intervención demasiado brutal en un tercer país podría provocar una conRAINTERVENCIÓN por parte de su rival, conduciendo a riesgos y a costos que exceden el valor de lo que está en juego. En cuanto a potencias no tan grandes ansiosas de restaurar una jerarquía alterada por otras aún menores, el ejemplo de Gran Bretaña y Francia en Suez (1956) mostró que puede haber una colusión objetiva de las superpotencias con el fin de llamar al orden a las menores; además, el ejemplo de la "lección" más bien débil administrada por China a Vietnam en 1980 mostró la influencia moderadora ejercida por la necesidad china de no exponerse demasiado a una represalia soviética y al descontento norteamericano.

5. Finalmente, la fragmentación del sistema ~la relativa autonomía de los subsistemas regionales debido a la relativa neutralización mutua de las super-

potencias- da a los actores de aquellos escenarios más limitados una libertad de maniobra igualmente relativa y la oportunidad (o la ilusión, si pensamos en el Shah de Irán, en Nasser, en Sukharno o Nkrumah) de chapotear "como los Muchachitos Grandes" y de tratar de conseguir -con frecuencia agresivamente- la preponderancia regional (de ahí, en 1983-1985, el caso de Libia o de Siria).

La relativa emancipación de las pequeñas y medianas potencias se ha manifestado de dos maneras particularmente impresionantes. Hubo, aunque más lentamente de lo que algunos temían, una proliferación de armas nucleares y de los medios para obtenerlas, a pesar de las presiones de los "ricos" nucleares (en particular, el tratado de no proliferación de 1968). Por el momento, este proceso no ha tenido efectos desastrosos; ¿pero sería éste siempre el caso, una vez que estas armas fueran introducidas en áreas donde los odios son inexpiables, donde lo que está en juego es nada menos que la vida y la muerte de los Estados, y las condiciones de disuasión estable que existen entre las superpotencias están ausentes por completo?

Sobre todo, las potencias pequeñas y medianas han recurrido a la fuerza con mucho más entusiasmo y a veces muchos menos límites que las superpotencias: hubo guerras en el Medio Oriente (Israel y los Estados árabes, Irak contra Irán), en Corea, en Vietnam, entre India y Pakistán, intervenciones turcas en Chipre, la invasión de Camboya por Vietnam, la invasión argentina a las islas Malvinas, el terrorismo en gran escala patrocinado por Libia, Siria y el Irán de Khomeini, y así sucesivamente. A veces estas operaciones tuvieron lugar en los intersticios de la contienda Estados Unidos-Unión Soviética, por decirlo así; a veces cada beligerante había tomado la precaución de recibir ayuda o protección de una de

las superpotencias. Pero aún en aquellas instancias es casi imposible atribuir estos conflictos a la competencia entre los dos grandes rivales: la complejidad, la heterogeneidad del sistema, les impide reducir todos los asuntos internacionales a su confrontación (éste es, por cierto, uno de los factores más originales de moderación en el sistema bipolar de posguerra).

¿Se debe por lo tanto coincidir con Robert W. Tucker (1977) quien cree que la subversión de la jerarquía tradicional engendra el caos? Uno debería comprender, sin embargo, el segundo lugar, que el diálogo entre los atenienses y los desafortunados líderes de Melos no se ha vuelto enteramente irrelevante. Las grandes potencias no permiten a las menores socavar el frágil orden del sistema mucho más de lo que se lo permitían ayer. Y aún tienen muchos medios a su disposición.

En primer lugar, el uso más intensivo de la fuerza sigue siendo --obviamente- el privilegio del más poderoso, aún si éste no ha sido capaz de impedir la descolonización (en parte porque la fuerza está mal equipada para aplastar a un pueblo bien organizado para una guerra de guerrillas, en parte porque los países metropolitanos no tenían ni los medios ni el deseo de reclutar todas las fuerzas que hubieran sido necesarias para derrotar y someter a aquellos que se atrevían a reclamar el derecho a la autodeterminación). La Unión Soviética ha preservado su imperio en Europa Oriental por la fuerza; a pesar de todos los costos, invadió Afganistán; explotó circunstancias favorables (la ausencia predecible de reacciones de los Estados Unidos) con el fin de instaurar, por medio de cubanos aerotransportados, regímenes clientes en Angola y Etiopía. Los Estados Unidos han usado la fuerza más discretamente pero con éxito en Guatemala (1954), Santo Domingo (1965) y Grenada (1983), y están tratando de hacerlo en Nicaragua,

Israel se ha expandido a través de la conquista en un área en la cual su poderío militar lo hace una especie de superpotencia local. Y Vietnam aún sigue en Camboya, a pesar de las fuerzas guerrilleras que China sostiene allí.

En segundo lugar, aunque las alianzas proveen clientes con medios de chantaje, también dan a las superpotencias instrumentos importantes para influir o presionar, particularmente a través del uso de la asistencia militar y la ayuda económica.

En tercer lugar, la frecuente prudencia que caracteriza las intervenciones armadas directas de las superpotencias es contrabalanceada por la formidable expansión de lo que podría ser llamado el arma de la subversión. La conquista no siempre puede ser posible o deseable, pero la manipulación de la política interna de las potencias pequeñas se hace particularmente tentadora y frecuente a causa de la debilidad y la artificialidad de tantos de estos Estados.

En cuarto lugar, la emancipación o las maniobras de los Estados que tratan de convertirse en "potencias hegemónicas regionales" encuentran sus límites en su debilidad interna, económica, social y política, que disipa las ilusiones y hace volver a la realidad tarde o temprano. A menudo, tales Estados carecen de instrumentos efectivos para actuar en el exterior; están agobiados por conflictos internos que hacen imposible su ambiciosa política exterior; no poseen los medios militares aún si sus recursos económicos son grandes; están profundamente endeudados, etcétera.

Tal es el cuadro. Hasta ahora, tanto la subversión parcial de la jerarquía tradicional como su persistencia parcial han contribuido a dar al orden interestatal un aspecto hobbesiano. Con excepción del Este, ya no es más la ruda paz de los imperios, pero a menudo se parece a una especie de guerra de todos contra

todos, que se hace tolerable por su misma fragmentación. El mayor riesgo para el orden mundial surge de la impredecible combinación de lo nuevo (la emancipación contenciosa de los pequeños) con lo viejo (la subordinación forzada de los pequeños). En un sistema bipolar, esta emancipación, aunque multiplica la violencia parcial, desactiva de alguna manera la confrontación central o aleja ciertas áreas de su alcance, pero los rivales principales o bien tratan de reinsertarse o bien son convocados. Cuando ocurre esta intervención, la subordinación parcial de los pequeños, el juego clásico de manipular (y ser manipulado por) regímenes débiles, los peligros de las alianzas desiguales, de clientes comprados o alquilados con el fin de jaquear a la gran potencia rival, corren el riesgo (como en los casos de Corcyra y Potidea, o en los Balcanes de 1914) de generar una vasta confrontación en aquellos rincones de la tierra en los cuales los intereses vitales de las superpotencias, la autonomía parcial de sus clientes, los antagonismos regionales y los problemas internos están combinados. Ciertamente éste es el caso del Medio Oriente, y quizás también el del Lejano Oriente, donde el juego es aún más complicado pues lo juegan dos superpotencias, dos medianas potencias y varias pequeñas.

El orden económico mundial

¿Qué sucede con la dimensión funcional? Ha sido tema de un número considerable de estudios, especialmente desde fines de la década de 1960, cuando la crisis del sistema monetario mundial (el régimen de tasas de cambio fijas de Bretton Woods), seguida por la crisis del petróleo, volvió a enfocar la luz sobre las dimensiones económicas de la política internacio-

nal, especialmente desde que la distensión permitió un alivio temporario de los dolores de cabeza estratégicos.

Acá está la primera sorpresa: ahora todos coinciden en que la sociedad transnacional está fuertemente politizada y que la política económica mundial no es exclusivamente interestatal. El libro colectivo editado por Robert Keohane y Joseph Nye (1972) es muy claro sobre este punto. Por un lado, la agenda de los Estados es por lo menos tan económica como estratégica-diplomática. Esto es así debido a que la estrategia global, gracias a esas ominosas armas absolutas, se ha vuelto viscosa si no congelada y, sobre todo, debido a que el crecimiento, el desarrollo y el bienestar se han convertido en las metas esenciales en cada país: constituyen las aspiraciones del pueblo y la responsabilidad de los Estados mismos. (Cualquiera sea la importancia relativa de los intercambios comerciales ahora comparada con el período anterior a 1914, Waltz, enamorado siempre de las paradojas, ha argüido que eran mayores entonces; sin embargo, su significado político ha cambiado completamente, dado el enorme aumento de las funciones económicas de los gobiernos.) La satisfacción de tales necesidades no puede ser obtenida por la autarquía. Esto es así especialmente a causa de que las reglas del juego, fijadas, como en el pasado, por la potencia económica y militar dominante (los Estados Unidos), son aquellas de la economía internacional "abierta", con la baja de las barreras arancelarias y la convertibilidad de las monedas. (Esto es así también, paradójicamente, a causa de que las metas económicas del Estado pueden a veces ser mejor alcanzadas, no a través de la autarquía ni de seguir las reglas, sino haciendo trampas.) Hay, por supuesto, economías fuertemente cerradas —aquellas de los países "socialistas"— pero, en la medida en que no se aíslan y quieren beneficiar-

se con el crédito y el comercio internacional, contribuyen a su manera a la politización de las relaciones económicas.

Por otro lado, todos reconocen también que las relaciones económicas mundiales son manejadas no sólo por los Estados sino por una serie completa de otros actores transnacionales. Algunos de éstos son privados y disponen de considerable margen de autonomía tanto de su Estado de origen como del Estado anfitrión; me refiero a las corporaciones multinacionales, las cuales actúan de acuerdo con una lógica mundial de la ganancia que a menudo toma muy poco en cuenta las fronteras (ver los trabajos de Raymond Vernon [1971]). Otros son actores públicos, de dos clases: fragmentos de gobiernos que también tienen alguna autonomía y a menudo se alian con los fragmentos correspondientes de las burocracias extranjeras contra otros sectores de la burocracia nacional: gobernadores de bancos centrales, funcionarios a cargo de la energía, y militares, y así sucesivamente. El otro tipo está compuesto por organizaciones regionales o internacionales cuyas funciones son económicas y cuyos secretariados son con frecuencia muy influyentes.

Lo que resta es, obviamente, la otra pregunta anteriormente formulada sobre la dimensión económica antes de 1945. ¿Contribuyó este sistema, que es a la vez interestatal y transnacional, al orden? Acá viene la segunda sorpresa: encontramos dos teorías principales conflictivas -una es optimista, la otra sombría- pero las dos responden que sí.

La teoría oscura es la de la escuela de la *dependencia*, o la escuela de las relaciones centro-periferia (André Gunder Frank [1977], Samir Amin [1980], Galtung [1980] y muchos otros). Es oscura, pues describe la explotación de los países subdesarrollados de la periferia y de las clases sociales periféricas en los

países avanzados, por las élites (burguesías) de estos últimos. En particular, los países explotados están condenados a seguir siendo exportadores de productos primarios o a crear sólo aquellas industrias que son construidas para la satisfacción de las corporaciones multinacionales y controladas por éstas. Los excedentes y los técnicos, los recursos y los cerebros, son confiscados, por decirlo así, por los explotadores. Queda así excluido un desarrollo económico autónomo que estaría guiado por los intereses de las masas empobrecidas: Una agricultura capaz de alimentar al pueblo en lugar de estar centrada en la exportación, una industria que satisfaga las necesidades básicas del pueblo en vez de introducir tecnologías altamente sofisticadas y de capital intensivo. Esta teoría ha sido a menudo criticada (ver Tony Smith [1981]; y Raymond Vernon [1971]) -en particular, debido a que subestima la capacidad de las "periferias" de resistir y los beneficios que pueden derivar de las inversiones extranjeras para su propio desarrollo. Pero este debate sobre la realidad no debería hacernos olvidar que la teoría reconoce, y protesta contra, la existencia en el dominio de las relaciones económicas de un orden que es, una vez más, el orden de los fuertes: los "centros" capitalistas. Porque lo que nosotros encontramos aquí es una teoría modernizada del imperialismo económico, presentado como una necesidad capitalista.

La teoría color rosa, por el otro lado, es la de la *interdependencia*. Es una teoría esencialmente norteamericana (Richard Cooper [1968], Edward Morse [1976], el libro escrito en conjunto por Keohane y Nye [1977], Vernon, etc.). La presentación más lograda es el concepto de Keohane y Nye de "interdependencia compleja". Describe no sólo la fragmentación geográfica sino también la fragmentación y especialización funcional en un sistema internacional que ha expió-

tado en subsistemas "verticales", de los cuales la variedad estratégica-diplomática es sólo un ejemplo. A cada forma de poder (monetario, comercial, energético, etc.) le corresponde un subsistema que tiene su propia configuración. Los subsistemas distintos del estratégico-diplomático constituyen juegos que no implican el recurso a la fuerza, el cual no tiene cabida en el terreno de los intercambios y el desarrollo. De modo diferente a muchos de los juegos estratégicos, éstos no son, por lo menos a largo plazo, juegos de suma cero; la interdependencia de las variables económicas hace que cada jugador tenga interés en fomentar el crecimiento de los otros jugadores; estamos así en un terreno en el cual cada parte busca una ganancia absoluta, no una ventaja relativa. La idea que surge de este modelo es la de juegos cuyos resultados son determinados, no por la proporción de las fuerzas militares de los jugadores, sino por la estructura distintiva de cada uno de los juegos (la distribución del tipo de poder que está involucrado en él: el poder no es "fungible", es heterogéneo) así como también por factores más aleatorios (la importancia relativa del juego para cada jugador y su habilidad en el arte de formar coaliciones y de controlar la agenda). No se trata de una fantasía idealista, ya que comienza con el poder y reconoce la desigualdad (como cuando el poder de un jugador principal echa sobre otros los costos de los ajustes de cambio). Pero es un cuadro atractivo, desde que sugiere una especie de contención del poder de los fuertes (en tanto la jerarquía no es la misma en todos los subsistemas, y también en tanto el juego excluye el uso de la forma de poder más característica de los poderosos: la fuerza militar) así como también una especie de "declinar de las soberanías" (Aron, 1985) -tanto las pequeñas como las grandes- en favor de soluciones colectivas. El orden que es así descrito como extendiéndose es

bastante original, pues no requiere otros valores comunes fuera de una vaga noción de la compatibilidad en el largo plazo de los intereses económicos, ni ninguna potencia hegemónica que fije las reglas de los juegos (Keohane, 1984), ni ningún poder central común -sólo lo que estos autores llaman "regímenes internacionales", el rol de los cuales es facilitar y administrar las negociaciones. De modo diferente a las utopías tradicionales de gobierno mundial o de federalismo regional o mundial (o "supranacionalidad" funcional), tales regímenes no implican una transferencia de soberanía a un nuevo conjunto de instituciones centrales por encima de los Estados existentes, sino la *mancomunidad* de las soberanías, esto es, una preferencia por las acciones conjuntas antes que por la acción unilateral que a menudo resulta infructuosa o contraproducente. Sin embargo, se obtiene el cuadro de una sociedad mundial incipiente y parcial, fragmentada, cuyos procesos pueden ser comparados a los de la política interna: una nueva definición del interés nacional, menos estrecha, y sobre todo del más largo plazo, la utilidad de transigir, la preferencia por las soluciones colectivas como la mejor forma de lograr ganancias individuales, el interés en establecer y salvaguardar agencias que faciliten, conduzcan y ejecuten tales acuerdos. Esto es, brevemente, lo que asegura el orden.

Está claro que ambas teorías ponen el acento sobre técnicas absolutamente diferentes: la predatoria lógica económica y política del capitalismo en un caso (un factor que viene del interior de las economías dominantes) y, en otra instancia, la negociación y aquellas instituciones internacionales que resultan de la misma, a la vez que la encarnan, como en la concepción de Jean Monnet, convertida en teoría por Ernst Hass (1953), el mentor de muchos de los teóri-

eos de la "interdependencia". El trabajo colectivo editado por Stephen Karsner (1982) sobre "regímenes internacionales" es a la vez edificante y perturbador (debido a una mezcla de incertidumbres conceptuales y tautológicas). Una de las teorías produce una especie de unidad de lo estratégico-diplomático y lo económico, dando ventaja a lo segundo, que es considerado como el motor de toda la política mundial (se trata de un marxismo deshuesado); la otra separa claramente, y fragmenta, lo económico de lo que podría ser llamado lo clausewitziano (cuya importancia, aún para la preservación del sistema económico mundial, reconoce).

Desafortunadamente, se puede llegar a una conclusión mucho menos firme (ya sea firme y deprimida, o firme y complaciente) concerniente a la existencia y solidez del orden económico mundial si se parte de un enfoque diferente. Este es un enfoque que también reconoce la diversidad de juegos o subsistemas pero está menos seguro de la victoria de la lógica acumulativa de la interdependencia. Estas son las razones.

1. Permanecemos, aún acá, en el dominio de la autoayuda. La crisis del petróleo de 1973 demostró que ciertos Estados, cuando se coaligan en torno de su cuasi-monopolio o un oligopolio, pueden obtener una formidable redistribución de los recursos a través de tácticas de shock muy diferentes a las de la "negociación". En cada juego, la potencia dominante puede tratar ya sea de obtener una ganancia relativa o de librarse a sí misma de cargas que se han hecho insoportables (es decir, reducir su vulnerabilidad a la interdependencia) cambiando abrupta y unilateralmente las reglas de ese juego. (Ver lo que hicieron los Estados Unidos con el sistema monetario mundial en 1971, luego en 1973, y desde entonces, Washing-

ton ha estado decidido a dejar que el dólar sea modelado por las prioridades de la política económica interna mientras conserva su rol como divisa mundial).

2. A pesar de, o quizás debido a, su relativa autonomía como actores de la escena mundial, los bancos privados y las organizaciones técnicas internacionales pueden ser llevados por la lógica misma de la interdependencia o de los intereses mutuos a seguir políticas que resultan ser desastrosas en el caso de una recesión internacional: ésta es la amenaza que las deudas de los países subdesarrollados, incluyendo a algunos productores de petróleo, mantienen sobre todas las relaciones económicas mundiales.

3. A causa de la debilidad de los "regímenes internacionales", que están lejos de cubrir todos los terrenos de la interdependencia (cf. las dificultades concernientes al derecho marítimo) y de estar dotados de poderes extensivos y coercitivos (aún el más avanzado de tales regímenes, el de la Comunidad Europea, es paralizado en forma recurrente), los subsistemas económicos están sometidos no a muy frecuente determinación de los jugadores de poner su interés nacional por delante de los intereses del grupo, y de los esfuerzos de algunos por aumentar su independencia aún al precio de desgarrar la tela de la interdependencia.

4. La economía es a la vez un campo y un arma. Si bien la politización de los subsistemas económicos no significa que están dominados por la proporción de fuerzas militares, es sin embargo verdad que en el juego estratégico-diplomático el arma económica es usada con mucha frecuencia (ver el trabajo de Klaus Knorr, 1975): los embargos, las sanciones y recompensas abundan. Estos usos perforan unos cuantos

agujeros más en esa tela, y muestran que las relaciones entre los subsistemas son más complejas y menos tranquilizadoras de lo que sugiere la teoría del orden a través de la interdependencia.

5. Las contiendas económicas son por la riqueza y por el poder. Muchas de las demandas presentadas por los países en desarrollo en las Naciones Unidas y en una variedad de regímenes internacionales están dirigidas a aumentar el poder de estos países para modelar las reglas de los diversos juegos, definir las agendas, obtener recursos y mejores términos de comercio de los Estados ricos. También apuntan, a menudo, a reemplazar la asignación de bienes hecha por un mercado que juzgan distorsionado a sus expensas, por una asignación hecha con base en decisiones políticas y en tratos en los cuales ellos jugarían un rol más amplio. Muchas naciones industriales rechazan tales demandas (cf. la negativa de los Estados Unidos y de Alemania Occidental a aceptar la convención del derecho del mar). Como lo ha indicado Stephen D. Krasner (1985), este conflicto, que no excluye convenios específicos y que, se podría agregar, deja lugar para muchas variantes entre los contendientes de ambos lados, probablemente perdure. Muestra que la condición común de interdependencia no suprime la posibilidad de forcejeos sobre quién manda y quién se beneficia más con ella ~en mayor medida de lo que la solidaridad interna suprime las pugnas sobre los medios y objetivos en juego de la política entre partidos y grupos de interés.

El saber normativo

Esto es lo que tenemos: un orden que, por arriba, preserva la paz global preparándose para la guerra

atómica en todas sus formas y por la multiplicación de armas que se espera no tener que usar jamás de tan horribles que son pero que no se está para nada seguro de poder controlar, en caso de que debieran ser usadas. Es un orden cuyos aspectos cotidianos más visibles -que son a la vez los subproductos de este extraño equilibrio de la disuasión, y los resultados de circunstancias internas y regionales- son la adquisición frenética de armas y la proliferación de conflictos armados en pequeña escala (pero pequeña sólo en comparación con el Apocalipsis colectivo). Es un orden económico marcado por el contraste encefalizador entre el viejo principio de soberanía y la imposibilidad obvia de resolver por sí solo casi ninguno de los problemas planteados por el imperativo del bienestar y el desarrollo, así como también por la crisis de la ciencia económica, que priva de sus certezas aún a los campeones de cualquier método dado de progreso nacional o colectivo. Se puede comprender fácilmente por qué los investigadores tratan sólo con diferentes partes del monstruo o, si no, lo reducen a un esqueleto tranquilizador.

El riesgo de que podríamos algún día ver que la guerra general se hiciera menos improbable por la "paz imposible" (guerras locales o caos económico) incita, sin embargo, a muchos estudiosos y pensadores a la "praxeología" -esto es, el intento de derivar prescripciones políticas de sus análisis, o aún de definir una especie de política moral que permitiría que prevaleciera un orden menos frágil y menos injusto. Lo que es notable en estos análisis es el descrédito de las instituciones que fueron una vez el foco de tantas esperanzas. La paz-a-través-de-la-ley aparece sólo en la forma de "regímenes internacionales", pero éstos están más interesados por las negociaciones que por las reglas legales, y se coincide generalmente (ver Robert Jervis [1982]) en que tales re-

gímenes sólo tienen posibilidades exiguas en el dominio de la seguridad. Nadie parece creer ya más en las posibilidades de la seguridad colectiva; debido a su carácter coercitivo, es demasiado contraria a la libertad de juicio y acción que implica la soberanía; y, debido a la forma en que obligaría a la "comunidad" internacional a castigar a cualquier agresor, está en conflicto con los imperativos de prudencia de la era nuclear, en la cual la localización o el aislamiento de los conflictos parece preferible, por lejano a su generalización. El fracaso de las Naciones Unidas en lograr la solución pacífica de las disputas y su retirada en el mantenimiento de la paz (es decir, su intento de preservar o restaurar la paz no a través de la seguridad colectiva sino enviando fuerzas de interposición) resulta a la vez de su imposibilidad de trascender la guerra fría y del incremento del número de conflictos serios entre aquellos Estados no alineados de los cuales Dag Hammarskjöld había querido defender con el fin de impresionar y frenar a las superpotencias.

La paz por la federación, a su vez, ha perdido sus campeones: aquellos que habían puesto sus esperanzas en esta admirable fórmula o en el contagio del federalismo regional funcional han tenido que tomar en cuenta los fracasos de los intentos de integración regional, señalados por Ernst Haas (1953). Todavía existen movimientos populares, a menudo vehementes, por el desarme total o parcial. Pero la mayoría de los estudiosos no apuntan tan alto; estarían satisfechos aún con un congelamiento nuclear o con la reanudación algo vigorosa del control de armas, o con acuerdos para limitar la venta de armas y preservar los equilibrios militares regionales en un nivel razonable.

Es sintomático, de semejante desilusión política, el hecho de que los dos intentos más ambiciosos dé

praxeología ~el del Consejo de Relaciones Exteriores, el "Proyecto de los años 80", y el más radical y utópico emprendido por Richard Falk (1975), el "Modelo de Proyecto de Orden Mundial"-son mucho menos explícitos sobre el orden en el terreno de la seguridad que sobre las formas deseables de orden cooperativo y transferencias de soberanías en el dominio económico (formas inspiradas por los teóricos de la *dependencia*, quienes, como Galtung, abogan por una mezcla de autosuficiencia individual o colectiva de los países pobres y de una administración central de los bienes comunes de la humanidad bajo la dirección de aquellos países, en contraposición a las dos superpotencias imperiales). Sobre el dominio estratégico-diplomático, el "Proyecto de los años 80" dice muy poco (excepto que el "régimen de la disuasión nuclear" debería ser preservado y reducido el avance de la proliferación nuclear) y el proyecto radical cuenta con la voluntad del pueblo por el desarme; aquí, de todas formas, la ecología está antes que la estrategia.

La reanudación, en los Estados Unidos y en menor grado en Inglaterra, de trabajos sobre ética aplicada que tratan cuestiones políticas refleja enteramente el creciente interés de los filósofos por los problemas de la ética social, el nuevo interés de los científicos de la política por las dimensiones éticas de su campo, y la idea de que, después de todo, es más importante ayudar a los ciudadanos y a los estadistas a esclarecer sus metas y elecciones que prescribirles más o menos perentoriamente los procesos e instituciones deseables. Esta reanudación también refleja el pensamiento de que, aunque la búsqueda del orden en los asuntos internacionales está antes que la de la justicia, cada orden tiene sus propias características -características que expresan una concepción subyacente de justicia. En el pasado, había una concepción de justicia basada sobre el derecho de los

poderosos en todas las dimensiones del sistema. Hoy, este derecho ya no es reconocido por los demás débiles, quienes tienen ahora algunos medios eficaces de resistencia. Sobre todo, en la era atómica, los peligros que entraña el uso de la fuerza como medio para resolver conflictos y como fundamento de imperios se han hecho enormes. De ahí la idea de que un acuerdo sobre lo que es justo se ha convertido en un prerrequisito para el orden. ¿Pero es concebible un acuerdo semejante en un mundo tan inarmónico? Aquí, estamos mucho más allá de la escuela realista, la cual, en el mejor de los casos, se ocupó de la ética describiendo el iluminado interés nacional como un interés moral, por temor a caer en las trampas e hipocresías del moralismo en el furioso mundo de los Estados.

La reflexión ética actúa toma muchas formas. Algunos teóricos abogan por un orden basado algo modestamente en lo que Michael Walzer (1977) ha llamado el "paradigma legalista": reconocimiento mutuo por los Estados de su derecho a la independencia (no intervención pero también obligación de resistir a la agresión). Este derecho se basa sobre y deriva del principio del derecho de los pueblos a la auto-determinación. Otros, como Charles Beitz (1979), desean aplicar al mundo entero los principios que John Rawls (1971), en su *Teoría de la Justicia*, quería aplicar sólo a los ciudadanos de una comunidad política. Estos autores tratan de definir normas de justicia no para los Estados sino para la humanidad. Otros adoptan una posición intermedia (Hoffmann, 1981). Todos estos trabajos examinan las condiciones en las cuales, en la era nuclear, la guerra aún podría ser considerada justa (ver la declaración de la Conferencia Nacional de Obispos, 1983); al igual que los obispos, estos escritores condenan todo recurso -o casi todo recurso- a las armas atómicas, pero muchos vacilan en condenar la amenaza disua-

siva; ellos también se preguntan cuáles serían las posibilidades y la sustancia deseable de una política internacional de los derechos humanos. Examinan qué formas debería tomar una política de justicia distributiva, si quisiera vencer tanto el egoísmo de los Estados ricos como la corrupción y el estar a la defensiva de los regímenes políticos en los países pobres.

¿Muestran tales esfuerzos un deseo de pensar más profundamente sobre el orden mundial, en un tiempo en el cual los imperativos de la supervivencia y el desarrollo parecen dictar algunos consejos de moderación y ayuda mutua a los estadistas a pesar del choque de intereses, ideologías y valores? ¿O se trata meramente de una "esperanza de los desesperanzados", una última perspectiva abierta a los estudiosos espantados por lo que sus análisis descubren, pero totalmente exentos de ilusiones políticas?

BIBLIOGRAFÍA

Amin, Samir, *L'accumulation á l'échelle mondiale* (París, 1980).

Angelí, Norman, *The Great Illusion* (Londres, 1914).

Aron, Raymond, *Le grand schisme* (París, 1948).

___ *La société industrielle et la guerre* (París, 1958).

___ *Paix et guerre* (París, 1962) (En inglés; *Peace and War*, Nueva York, 1966)-

___ *Le grand débat* (París, 1963). (En inglés: *The Great Debate*, Garden City, 1965)

___ *Ecrits Politiques* (París, 1972), 475.

- Penser la guerre: Clausewitz*, 2 vol. (París, 1976). (En inglés: *Clausewitz*, Nueva York, 1985).
- Beitz, Charles, *Political Theory and International Relations* (Princeton, 1979).
- Brewer, Anthony, *Marxist Theories of Development* (Londres, 1980).
- Brodie, Bernard, *Strategy and the Missile Age* (Princeton, 1959).
- Bull, Hedley, *The Anarchical Society* (Nueva York, 1977)
- Bundy, McGeorge, "The Bishops and the Bomb", *Nueva York Review of Books* (16 de junio de 1983)
- Carr, E. H., *The Twenty Year's Crisis* (Londres, 1980).
- Claude, *Power and International Relations* (Nueva York, 1962).
- Cohén, Benjamín, *The Question of Imperialism* (Nueva York, 1973).
- Cooper, Richard, *The Economics of Interdependence* (Nueva York, 1968).
- Deutsch, Karl, *The Analysis of International Relations* (Englewood Cliffs, 1968).
- Eisendstadt, Schmuel, *The Political Systems of Bureaucratic Empire* (Nueva York, 1963).
- Falk, Richard, *A Study of Future Worlds* (Nueva York, 1975).
- Gallois, Pierre, *Pour ou contre la forcé de frappe* (París, 1963).

- Galtung, Johan, *The True Worlds* (Nueva York 1980)
- Gilpin, Robert, *War and Change in World Politics* (Nueva York, 1981).
- Gulick, Edward, *Europe's Classical Balance of Power* (Nueva York, 1955).
- Gunder, Frank, André, *L'accumulation mondiale* (París, 1977).
- Haas, Ernst, *American Political Science Review*, 1953.
- *The Uniting of Europe* (Stanford, 1958).
- *The Obsolescence of Regional Integration Theory* C. Berkeley, 1975;.
- Hegel, Georg, "Philosophy of Right and Law", en C.J. Friedrich (comp), *The Philosophy of Hegel* (Nueva York, 1953).
- Henkin, Luis, *How Nations Behave* (Nueva York, 1979).
- Hobbes, Thomas, *Leviathan*, (París, 1971).
- *Primacy of World Order* (Nueva York, 1978). Hay edición en castellano: *Orden mundial o primacía*, GEL, Buenos Aires, 1989.
- *Duties Beyond Borders* (Syracuse, 1981).
- Hume, David, *Philosophical Essays of Moral, Literature and Politics* (Georgetown, 1817).
- Jervis, Robert, en S. Krasner (comp.), "International Regimes", *International Organization* 36 (Primavera de 1982).
- Johnson, James, *Ideology, Reason and the Limitation of War* (Princeton, 1975).

- Kant, Emmanuel, "Idea for a Universal History" y "Eternal Peace", en C.M. Friedrich (comp.), *The Philosophy of Kant* (Nueva York, 1949).
- Kaplan, Morton, *System and Process in International Relations* (Nueva York, 1957).
- Kaplan, Morton y Katzenbach, Nicholas, *The Political Foundations of International Law* (Nueva York, 1961).
- Kennan, George, *American Diplomacy 1900-1950* (Chicago, 1951).
- *The Decline of Bismarck's European Order* (Princeton, 1979).
- *The Fateful Alliance* (Pantheon, 1984).
- *The Nuclear Delusion* (Nueva York, 1982).
- Keohane, Robert, "Theory of World Politics", en Ada Finifter, *Political Science: the State of the Discipline* (Washington, 1983).
- *After Hegemony* (Princeton, 1984). Hay edición en castellano: *Después de la hegemonía*, GEL, Buenos Aires, 1988.
- Keohane, Robert, y Nye, Joseph (eds.), *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, 1972).
- *Power and Interdependence* (Boston, 1977). Hay edición en castellano: *Poder e interdependencia*, GEL, Buenos Aires, 1988.
- Kim, Kyung Won, *Revolution and International System* (Nueva York, 1970).
- Kindleberger, Charles, *America in the World Economy* (Nueva York, 1977).

- Kissinger, Henry, *A World Restored* (Nueva York 1957).
- *Nuclear Wapons and Foreign Policy* (Nueva York, 1957).
- Knorr, Klaus, *The Power of Nations* (Nueva York, 1975).
- Krassner, Stephen (comp.), "International Regimes", *International Organizations* 36 (primavera de 1982).
- *Structural Conflict* (Berkeley, 1985). Hay edición en castellano: *Conflicto estructural*, GEL, Buenos Aires, 1989.
- Lebow, Richard Ned, *Between Peace and War: The Nature of International Crisis* (Baltimore, 1981).
- Locke, *Deuximéme traite du gouvernement civil* (París, 1967).
- Luttwak, Edward, *The Grand Strategy of the Román Empire* (Baltimore, 1976).
- Machiavelli, Nicolo, *The prince and Discourses* (Nueva York, 1940).
- Marx, Karl, *Communist Manifiesto*.
- Morgenthau, Hans, *Politics Among Nations* (Nueva York, 1948).
- Morse, Edward, *Modernization and the Transformation of International Relations* (Nueva York, 1976).
- Conferencia Nacional de Obispos Católicos, *The Challenge of Peace* (Washington, 1983).
- Osgood, Robert, *Limited War* (Chicago, 1957).
- Rawls, John, *A Theory of Justice* (Cambridge, 1971).

- Robinson, Ronald, y Gallagher, John, *África and the Victorians* (Londres, 1961).
- Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics* (Boston, 1963).
- Rousseau, Jean-Jacques, *Du contrat social: écrits politiques* (París, 1964).
- Ruggie, John, "Continuity and Transformation in the World Polity", *World Politics* 35, (enero de 1983).
- Schelling, Thomas, *The strategy of Conflict* (Cambridge, 1960).
- Schumpeter, Joseph, *Imperialism and Social Classes* (Nueva York, 1955).
- Silberner, Edmund, *La guerre et la paix dans l'histoire des doctrines économiques* (París, 1957).
- Smith, Tony, *The Pattern of Imperialism* (Cambridge, 1981).
- Snider, Glenn, *Deterrence and Béfense* (Princeton, 1961).
- Staley, Eugene, *War and the Private Investor* (Nueva York, 1935).
- Tucidides, *The Peloponnesian War* (Nueva York, 1964).
- Tucker, Robert W., *The Inequality of Nations* (Nueva York, 1977).
- Vernon, Raymond, *Sovereignty at Bay* (Nueva York 1971).
- Wallerstein, Immanuel, *The Capitalist World Economy* (Nueva York, 1979).

Waltz, Kenneth, *Man, the State and War* (Nueva York, 1959).

-"The Myth of National Interdependence", en Charles Kindleberger (comp.), *The International Corporation* (Cambridge, 1970).

—*Theory of International Politics* (Reading, 1979), Hay edición en castellano: *Teoría de la política internacional*, GEL, Buenos Aires, 1988.

—"The Spread of Nuclear Weapons", *Adelphi Paper.W* 171 (Londres, 1981).

Waltzer, Michael, *Just and Unjust Wars* (Nueva York, 1977).

Wohlstetter, Albert, "The Delicate Balance of Terror", *Foreign Affairs* (enero de 1959).

Wolfers, Arnold, *Discord and Collaboration* (Baltimore, 1962).

FUERZAS SOCIALES, ESTADOS Y ORDENES MUNDIALES:

Más allá de la teoría de las Relaciones Internacionales

Robert W. Cox

Las convenciones académicas dividen la tela sin costuras del mundo social real en esferas separadas, cada una con su propia teorización; es un camino necesario y práctico para lograr una mejor comprensión. La contemplación de la totalidad indivisa puede conducir a profundas abstracciones o revelaciones místicas, pero el conocimiento práctico (aquel que puede ser puesto en acción) siempre es parcial o fragmentario en sus orígenes. Definir si las partes deben permanecer como objetos limitados, separados, de conocimiento, o deben constituir la base para construir una perspectiva estructural y dinámica de mayores proporciones, es una cuestión importante de método y propósito. De otra manera, el punto de partida es alguna subdivisión inicial de la realidad, habitualmente dictada por la convención.

Es conveniente tener en mente que tal corte convencional de la realidad es, a lo sumo, sólo una conveniencia de la mente. Los segmentos resultantes, sin embargo, derivan indirectamente de la realidad en la medida en que ellos son el resultado de prácticas, es decir, las respuestas de la conciencia a las presiones de la realidad. Las subdivisiones del cono-

cimiento social, en consecuencia, difícilmente pueden corresponder a las formas según las cuales los asuntos humanos están organizados con tiempos y espacios específicos. Ellas pueden, por consiguiente, parecer arbitrarias cuando la práctica cambia.

Las relaciones internacionales constituyen un caso para analizar. Se trata de un área de estudio vinculada con las interrelaciones entre Estados en una época en la que los Estados, y mucho más comúnmente las naciones-Estados, son los principales agregados del poder político. Esto se relaciona con los resultados de la guerra y la paz y tiene, obviamente, importancia práctica. La práctica, sin embargo, ha generado confusión sobre la naturaleza de los actores que intervienen (diferentes clases de Estados y entidades no estatales), ha extendido la gama de intereses (tanto la baja como la alta política) ha introducido una gran diversidad de metas buscadas, y ha producido una enorme complejidad en los modos de interacción y en las instituciones en las cuales la acción tiene lugar.

Una antigua convención intelectual que contribuyó a la definición de las relaciones internacionales es la distinción entre Estado y sociedad civil. La distinción tuvo sentido práctico en los siglos XVIII y comienzos del XIX, cuando correspondía a dos esferas más o menos distinguibles de la actividad o práctica humana: una sociedad emergente de individuos, basada en relaciones contractuales y de mercado, que reemplazaba a una sociedad basada en el Estado, por una parte, y un Estado con funciones limitadas a mantener la paz interna, la defensa externa y las condiciones requeridas por los mercados, por la otra. La teoría tradicional de las relaciones internacionales mantiene la distinción de las dos esferas, con la política exterior como la pura expresión de los intereses del Estado. Hoy, sin embargo, Estado y sociedad civil

se interpenetran del tal modo que los conceptos se han convertido casi en puramente analíticos (en referencia a la dificultad de definir aspectos de una realidad compleja) y son solamente muy vagos e imprecisos para indicar las distintas esferas de actividad.

Una reciente tendencia en la teoría ha socavado la unidad conceptual del Estado, al percibirlo como el campo de entidades burocráticas competitivas, mientras que otra ha reducido la importancia relativa del Estado introduciendo un rango de actividad transnacional privada y una red transgubernamental de relaciones entre fragmentos de las burocracias estatales. El Estado, que permanece como el foco del pensamiento en materia de relaciones internacionales, era todavía un concepto singular: un Estado era un Estado. Hubo pocos intentos, dentro de los fundamentos de la teoría de las relaciones internacionales, de considerar el complejo Estado/sociedad como la entidad básica de las relaciones internacionales. Como consecuencia, la perspectiva de que exista una pluralidad de formas de Estado, que expresan diferentes configuraciones de los complejos Estado/sociedad, aún permanece muy inexplorada, al menos en conexión con el estudio de las relaciones internacionales.

Podría haberse esperado que el renovado interés marxista en el Estado contribuyera a superar esa brecha ampliando y diversificando la noción de Estado y, en particular, amplificando sus dimensiones sociales. Algunos de los productos más notables de esa renovación, sin embargo, o bien han sido de un carácter totalmente abstracto, definiendo el Estado como una "región" de un modo capitalista de producción singularmente concebido (Althusser, Poulantzas), o bien han cambiado la atención del Estado y el conflicto de clase hacia una crisis motivacional

en la cultura y la ideología (Habermas). Tampoco va demasiado lejos en la exploración de las diferencias actuales o históricas entre formas de Estado, ni considera las implicaciones de las diferencias para la conducta internacional.

Algunos historiadores, tanto marxistas como no marxistas, independientemente de teorizar sobre las relaciones internacionales o el Estado, han contribuido de una manera práctica a disminuir la brecha. E.H. Carr y Eric Hobsbawm han sido sensibles a las continuidades entre las fuerzas sociales, la cambiante naturaleza del Estado y las relaciones globales. En Francia, Fernand Braudel (1979) ha descrito esas interrelaciones en los siglos XVI y XVII en un amplio lienzo del mundo entero. Inspirado por el trabajo de Braudel, un grupo encabezado por Immanuel Wallerstein (1974 y 1979) ha propuesto una teoría de sistemas mundiales definida esencialmente en términos de relaciones sociales: las relaciones de intercambio de explotación entre un centro desarrollado y una periferia subdesarrollada, a las cuales corresponden diferentes formas de control del trabajo; por ejemplo, trabajo libre en las áreas centrales, trabajo coercitivo en las periferias, con formas intermedias en lo que se llama las semiperiferias. Si bien eso ofrece la alternativa más radical a la teoría convencional de las relaciones internacionales, el sistema mundial como concepción ha sido criticado en dos aspectos principales: en primer lugar, por su tendencia a subvaluar al Estado, considerándolo como meramente derivativo de su posición en el sistema mundo (Estados fuertes en el centro, Estados débiles en la periferia); en segundo término, por su alegado, si bien no intentado, sesgo de mantenimiento del sistema. Como sucede en la sociología estructural-funcional, el enfoque es más un recuento de fuerzas que mantienen o restauran un equilibrio del sistema que

la identificación de contradicciones que pueden conducir a la transformación del sistema/

Los comentarios que se acaban de hacer no son, sin embargo, el punto central de este ensayo, pero constituyen una advertencia sobre el intento que sigue, de diseñar un método para comprender las relaciones globales de poder: observar el problema del orden mundial en su globalidad, pero evitar reducirlo a un sistema mundial.^ Preocuparse por comprender el poder estatal, pero además darle la atención que merecen las fuerzas sociales y los procesos, y ver cómo ellos se relacionan con el desarrollo de los Estados y los órdenes mundiales. Sobre todo, no basar la teoría en teoría sino más bien en las prácticas de cambio y en el estudio empírico-histórico, que constituyen un fundamento probado para conceptos e hipótesis.

1. Entre los críticos de sistemas mundiales, ver especialmente Skocpol (1977 y 1979) y Brenner (1977).
2. Utilizo el término "orden mundial" en preferencia al de "sistema interestatal", porque es relevante en todos los períodos históricos (y no sólo en aquellos en los cuales los Estados han sido las entidades componentes), y en preferencia a "sistema mundial" en la medida en que es más indicativo de una estructura que tiene sólo una cierta duración en el tiempo y supera las connotaciones de equilibrio de "sistema". "Mundo" designa la totalidad relevante, limitada geográficamente por la gama de probables interacciones (algunos "mundos" del pasado estaban limitados al Mediterráneo, a Europa, a China, etc.). "Orden" es utilizado en el sentido en que las cosas habitualmente suceden (no la ausencia de turbulencia); desorden es incluido en el concepto de orden. Un sistema interestatal es una forma histórica del orden mundial. El término es utilizado en plural cuando se quiere indicar que los rasgos particulares de las relaciones de poder que han sido establecidas en el tiempo pueden ser contrastadas en términos de sus principales características como órdenes mundiales diferentes.

La teoría siempre es para alguien y tiene algún propósito. Todas las teorías tienen una perspectiva. Las perspectivas derivan de una posición en el tiempo y el espacio, específicamente tiempo y espacio social y político. El mundo es visto desde una perspectiva definible en términos de nación o clase social, de dominación o subordinación, de aumento o declinación del poder, de un sentido de inmovilidad o de crisis presente, de experiencia del pasado, y de esperanzas y expectativas en cuanto al futuro. Naturalmente, la teoría sofisticada nunca es tan sólo la expresión de una perspectiva. Cuanto más sofisticada es una teoría, más refleja y trasciende su propia perspectiva; pero la perspectiva inicial siempre está contenida en una teoría y es relevante para su explicación. De acuerdo con eso, no hay algo así como una teoría en sí misma, divorciada de una perspectiva espacial y temporal. Cuando alguna teoría se representa a sí misma de esa manera, lo más importante es examinarla como ideología, y dejar desnuda su perspectiva encubierta.

Para una perspectiva de ese tipo el mundo que la rodea plantea una cantidad de asuntos; las presiones de la realidad social se presentan a la conciencia como problemas. Una tarea primaria de la teoría es ser muy clara en la comprensión de esos problemas, para permitir a la mente enfrentarse con la realidad que confronta. A medida que la realidad cambia los antiguos conceptos, éstos deben ser ajustados o desechados y deben forjarse nuevos conceptos en un diálogo inicial entre el teórico y el mundo específico que trata de comprender. Este diálogo inicial se refiere a *la problemática* de una perspectiva específica. En sus orígenes, la teoría social y política se fundamenta en

la historia, puesto que siempre es posible lograr una conciencia condicionada históricamente sobre ciertos problemas y asuntos, una problemática, mientras al mismo tiempo trata de trascender la particularidad de sus orígenes históricos con el fin de colocarlos en el marco de ciertas proposiciones generales o leyes.

Al comenzar con su problemática, la teoría puede servir a dos propósitos distintos. Uno es una respuesta simple y directa: ser una guía que ayude a resolver los problemas planteados dentro de los términos de la particular perspectiva que sirvió como punto de partida. El otro es más reflexivo sobre el proceso de teorización mismo: ser claramente consciente de la perspectiva que ha dado origen a la teorización, y su relación con otras perspectivas (lograr una perspectiva sobre perspectivas), y abrir la posibilidad de elegir una perspectiva válida diferente para la cual la problemática se convierta en una aproximación a un mundo creativo y alternativo. Cada uno de esos propósitos da lugar a una diferente clase de teoría.

El primer propósito da lugar a la *teoría de resolución de problemas*. Toma el mundo como lo encuentra, con las relaciones sociales y de poder prevalecientes, y las instituciones en las cuales ellas están organizadas, como el marco para la acción. El propósito general de resolver el problema es hacer que esas relaciones e instituciones trabajen con tranquilidad, tratando efectivamente con fuentes particulares de dificultades. Dado que el esquema general de las instituciones y de las relaciones no está en cuestión, los problemas particulares deben ser considerados en relación con las áreas especializadas de actividad en las cuales ellos se presentan. Las teorías de resolución de problemas, en consecuencia, están fragmentadas en una multiplicidad de aspectos o esfuerzos de la acción, cada una de las cuales asume una cierta estabilidad en las otras esferas (lo que le permite en

la práctica ser ignoradas) cuando se confronta un problema planteado dentro de ellas. La fuerza de los enfoques de resolución de problemas reside en su capacidad para fijar límites o parámetros a un área de problemas y reducir el tratamiento de un problema particular a un número limitado de variables, las cuales deben ser sometidas a un examen próximo y preciso. La presunción *ceteris paribus* en la cual tal teorización está basada, permite llegar a la determinación de leyes o regularidades que parecen tener una validez general pero que implican, naturalmente, los parámetros institucionales y relacionales que se han asumido en el enfoque de resolución de problemas.

El segundo propósito conduce a una *teoría crítica*. Crítica en el sentido de que permanece aparte del orden prevaleciente en el mundo y pregunta cómo puede lograrse ese orden. La teoría crítica, a diferencia de la teoría de resolución de problemas, no da por garantizadas las instituciones y las relaciones sociales y de poder, sino que las pone en cuestión, remitiéndose a sus orígenes y analizando cómo y cuándo ellas pueden situarse en el proceso de cambio. Se dirige hacia un enfoque del verdadero marco de acción, o problemática, que la teoría de resolución de problemas acepta como sus parámetros. La teoría crítica se dirige al complejo social y político como una globalidad más que a sus partes por separado. En la práctica, la teoría crítica, como sucede con la teoría de resolución de problemas, toma como punto de partida algún aspecto o esfera particular de la actividad humana. Pero mientras el enfoque de resolución de problemas conduce a mayores subdivisiones analíticas y a limitaciones del asunto tratado, el enfoque crítico conduce a la construcción de una mayor descripción de la globalidad, de la cual la parte inicialmente vista es sólo un componente, y procura

comprender el proceso de cambio en el cual tanto las partes como el todo están envueltos.

La teoría crítica es teoría de la historia en el sentido de que tiene que ver no sólo con el pasado sino con un proceso continuo de cambio histórico. La teoría de resolución de problemas es no histórica o ahistórica desde que, en efecto, plantea un presente continuo (la permanencia de las instituciones y las relaciones de poder que constituyen sus parámetros). La fuerza de una es la debilidad de la otra. Dado que conduce a una cambiante realidad, la teoría crítica debe ajustar continuamente sus conceptos al objeto cambiante que procura comprender y explicar.[^] Estos conceptos y los métodos de investigación que los acompañan parecen carecer de la precisión que puede ser lograda por la teoría de resolución de problemas, que propone un orden fijo como su punto de referencia. Ese fortalecimiento relativo de la teoría de resolución de problemas, sin embargo, queda como una falsa premisa, desde que el orden social y político no es fijo sino (al menos en una perspectiva de largo plazo) cambiante. Sin embargo, la presunción de estabilidad no es sólo una conveniencia de métodos, sino un sesgo ideológico. Las teorías de resolución de problemas pueden ser representadas, en la perspectiva más amplia de la teoría crítica, como sirviendo intereses particulares nacionales, sectoriales o de clase, que bridan comodidad dentro del orden constituido. En realidad, el propósito que tiene la teoría de resolución de problemas es conservador, desde que procura resolver los problemas que surgen en diversas partes de una integridad compleja con el propósito de suavizar el funcionamiento del conjunto. Este

3. E.P. Thompson (1978, pp. 231-242) argumenta que los conceptos históricos a menudo deben ser "de extrema elasticidad y permitir gran irregularidad".

objetivo más bien contradice el frecuente reclamo de la teoría de resolución de problemas de que está libre de valor. Es metodológicamente libre de valor en la medida en que trata las variables que considera como objetos (como el químico trata a las moléculas o el físico a las fuerzas o al movimiento); pero está limitada por valores en virtud del hecho de que implícitamente acepta el orden prevaleciente como su propio marco. La teoría crítica contiene teorías de resolución de problemas dentro de sí misma, pero las contiene bajo la forma de ideologías identificables, apuntando de tal modo a sus consecuencias conservadoras, no a su utilidad como guías de acción. La teoría de resolución de problemas se fundamenta en su gran precisión y, en la medida en que no reconoce si quiera un poco a la teoría crítica, desafía la posibilidad de lograr cualquier conocimiento científico del proceso histórico.

La teoría crítica, naturalmente, no está alejada de los problemas del mundo real. Sus objetivos son tan prácticos como los de la teoría de resolución de problemas, pero se aproxima a la práctica desde una perspectiva que trasciende la del orden existente, que la teoría de resolución de problemas toma como su punto de partida. La teoría crítica permite una opción normativa en favor de un orden social y político diferente del orden prevaleciente, pero limita el margen de opciones a los órdenes alternativos que son transformaciones viables del mundo existente. Un objetivo central de la teoría crítica, por otra parte, es clarificar ese margen de alternativas posibles. La teoría crítica entonces contiene un elemento de utopía, en el sentido de que puede representar una descripción coherente de un orden alternativo, pero su carácter utópico es restringido por su comprensión de los procesos históricos. Debe negar alternativas improbables, del mismo modo que rechaza la perma-

nencia del orden existente. En ese sentido, la teoría crítica puede ser una guía para la acción estratégica con el fin de lograr un orden alternativo, mientras que la teoría de resolución de problemas es una guía de acciones tácticas que, intentadas o no, sustentan el orden existente.

Las perspectivas de los diferentes períodos históricos favorecen a una u otra clase de teoría. Los períodos de aparente estabilidad o fijeza en las relaciones de poder favorecen el enfoque de resolución de problemas. La Guerra Fría fue uno de esos períodos. En las relaciones internacionales, se favorece una concentración en los problemas de cómo manejar una relación aparentemente endurecida entre dos superpotencias. Sin embargo, una condición de incertidumbre en las relaciones de poder llama la atención de la teoría crítica sobre cómo la gente pretende comprender las oportunidades y riesgos del cambio. Los acontecimientos de los años setenta generaron un sentido de gran fluidez en las relaciones de poder, de crisis polifacéticas, atravesando los umbrales de la incertidumbre y abriendo oportunidades para un nuevo desarrollo de la teoría crítica dirigida a los problemas del orden mundial. Razonar sobre el futuro posible de los órdenes mundiales ahora, sin embargo, requiere una ampliación de nuestras inquietudes más allá de las relaciones internacionales convencionales, de tal modo que se abarquen procesos básicos que están funcionando en el desarrollo de fuerzas sociales y formas de Estado, y en la estructura de la economía política global. Ese, por lo menos, es el argumento central de este ensayo.

REALISMO, MARXISMO Y UNA
APROXIMACIÓN A LA TEORÍA
CRÍTICA DEL ORDEN MUNDIAL

Las corrientes teóricas que incluyen trabajos sofisticados habitualmente comparten algunos de los rasgos, tanto de la teoría de resolución de problemas como de la teoría crítica, pero tienden a enfatizar un enfoque sobre el otro. Dos corrientes que han tenido algo importante que decir sobre las relaciones interestatales y los órdenes mundiales ~el realismo y el marxismo- son consideradas aquí como preliminares a un desarrollo tentativo del enfoque crítico.

La teoría realista de las relaciones internacionales tuvo su origen en un modo histórico de pensamiento. Friedrich Meinecke (1957) en su estudio sobre la *raison d'état*, la hace remontar a la teoría política de Maquiavelo y a la diplomacia de las ciudades-estado del renacimiento italiano, muy diferentes de las normas generales propagadas por la institución ideológicamente dominante de la sociedad medieval, la iglesia cristiana. Al percibir las doctrinas y principios subyacentes en la conducta de los Estados como una reacción a las circunstancias históricas específicas, la interpretación de *razón de estado* de Meinecke es una contribución a la teoría crítica. Otros académicos asociados con la tradición realista, tales como E.H. Carr y Ludwig Dehio, han continuado ese modo de pensamiento histórico, delineando la particular configuración de fuerzas que fijaron el marco de conducta internacional en diferentes períodos y trataron de comprender instituciones, teorías y acontecimientos dentro de sus contextos históricos.

Desde la Segunda Guerra Mundial, algunos académicos estadounidenses, en especial Hans Morgent-

hau y Kenneth Waltz, han transformado el realismo en una forma de la teoría de resolución de problemas. Si bien tenían un considerable conocimiento histórico, ellos tendieron a adoptar la perspectiva ahistórica fijista del marco de acción, característica de la teoría de resolución de problemas, más que a salirse de ese marco, a la manera de E.H. Carr, y lo trataron como históricamente condicionado y, por ende, susceptible de cambio. No es un accidente que esta tendencia en la teoría coincidiera con la Guerra Fría, que impuso la categoría de bipolaridad en las relaciones internacionales, y una primordial preocupación para la defensa del poder estadounidense como un baluarte del mantenimiento del orden.

La forma generalizada del marco para la acción postulado por este nuevo realismo estadounidense (que podemos en adelante llamar neorrealismo, que es la forma ideológica abstraída del marco histórico real impuesto por la Guerra Fría) se caracteriza por tres niveles, cada uno de los cuales puede ser entendido en términos de lo que los filósofos clásicos llamarían sustancias o esencias, o sea el sustrato fundamental y fijo del cambio y de las manifestaciones accidentales o fenómenos. Estas realidades básicas fueron concebidas como: 1. La naturaleza del ser humano, comprendida en términos del pecado original agustiniano o del hobbesiano "perpetuo y agitado deseo de poder y más poder que cesa sólo con la muerte" (Hobbes 16: parte 1, capítulo xi); 2. La naturaleza de los Estados, que difieren en sus constituciones nacionales y en sus capacidades de movilización de fuerzas, pero son similares en su fijación con un particular concepto de interés nacional (una mónada leibniziana), como una guía de sus acciones; 3. La naturaleza del sistema de Estados, que pone restricciones racionales a la desenfrenada persecución

de intereses nacionales rivales mediante el mecanismo del balance de poder.

Habiendo llegado a esta visión de las sustancias subyacentes, la historia se convierte para los neorealistas en una fuente que provee materiales con los cuales ilustrar variaciones en esos temas siempre recurrentes. El modo de pensamiento deja de ser histórico aunque los materiales utilizados deriven de la historia. Mas aún, este modo de razonamiento señala que, con respecto a lo esencial, el futuro siempre será como el pasado.*

Además, este núcleo de teoría neorrealista se ha extendido en áreas tales como la teoría de los juegos, en la cual la noción de sustancias a nivel de la naturaleza humana es presentada como una racionalidad que se supone común a los actores que compiten y que valoran los intereses en juego, las estrategias alternativas y los resultados finales respectivos de una manera similar. La idea de una racionalidad común refuerza el modo de pensamiento no histórico. Otros modos de pensamiento pueden ser considerados como no aptos, y no hay intentos de comprenderlos en sus propios términos (lo que hace difícil interpretar la irrupción en los asuntos internacionales de un fenómeno como el integralismo islámico, por ejemplo).

La "racionalidad común" del neorrealismo surge de su polémica con el internacionalismo liberal. Para el neorrealismo, esa racionalidad es la apropiada para responder a un propuesto sistema anárquico de Estado. La moralidad es efectiva sólo en la medida en que está reforzada por un poder físico. Esto ha dado al neorrealismo la apariencia de ser una teoría

4. Kenneth Waltz (1980) plantea la cuestión "¿será el futuro como el pasado?", que él contesta afirmativamente; no sólo era el mismo modelo de relaciones que probablemente prevalecería, sino que sería bueno que así fuera. Debería notarse que el futuro visto por Waltz era el de la siguiente década o algo así.

no normativa. Está "libre de valores" en su exclusión de objetivos morales (en la cual ve la debilidad del internacionalismo liberal) y en su reducción de los problemas a sus relaciones físicas de poder. Esta calidad no normativa es, sin embargo, solamente superficial. Existe un elemento normativo latente que deriva de las presunciones de la teoría neorrealista: la seguridad dentro del sistema interestatal postulado depende de cada uno de los principales actores que comprenden el sistema de la misma manera, o sea que cada uno de ellos adopta una racionalidad neorrealista como guía de acción. La teoría neorrealista extrae de sus fundamentos la predicción de que los actores, desde sus experiencias en el sistema, tenderán a pensarlo de esa manera; pero la teoría también desarrolla una función de proselitismo, como abogada de esta forma de racionalidad. Para el teórico neorrealista, esta función proselitista (en la cual reside el papel normativo del neorrealismo) es particularmente urgente en los Estados que han logrado más poder que el requerido para equilibrar a sus rivales, desde que tales Estados pueden ser tentados a olvidar la racionalidad del neorrealismo y tratar de imponer su propio sentido del orden moral, particularmente si, como en el caso de Estados Unidos, la tradición cultural ha impulsado perspectivas más optimistas y moralistas de la naturaleza del ser humano, el Estado y el orden mundial.[^]

5. Un reciente ejemplo de este argumento es Stephen Krasner (1978). El intento normativo del nuevo realismo es más aparente como una respuesta polémica al moralismo liberal. Ese fue también el caso de E.H. Carr (1946), quien ofreció un modo "científico" de pensamiento sobre relaciones internacionales en oposición al "utopismo" de los seguidores de la Liga de las Naciones en Gran Bretaña. Dean Acheson y George Kennan, con respecto a los fundamentos de la política de guerra fría de Estados Unidos, reconocieron su deuda con Reinhold Niebuhr, cuya recreación de la perspectiva pesimista agustiniana sobre la naturaleza humana desafió el punto de vista lockeano opti-

El debate entre internacionalistas, neorrealistas y liberales reproduce, con materiales actualizados, el desafío que en el siglo xvii presentó la filosofía civil de Hobbes a la teoría del derecho natural de Grocio. Cada uno de sus argumentos está fundamentado en diferentes perspectivas de las esencias del ser humano, el Estado y el sistema interestatal. Una alternativa que ofreció la posibilidad de ir más allá en esa oposición de conceptos mutuamente exclusivos fue señalada por el napolitano Giambattista Vico en el siglo XVIII. Para Vico, la naturaleza del ser humano y de las instituciones humanas (entre las cuales deben incluirse el Estado y el sistema interestatal) no deberían ser pensadas en términos de sustancias fijas sino más bien como la creación continua de nuevas formas. En la dualidad de continuidad y cambio, que continúa siendo subrayada por el neorrealismo, el enfoque de Vico enfatiza el cambio. El escribe (1744/1970: parágrafo 349)"(...) este mundo de naciones ha sido ciertamente hecho por los seres humanos, y su forma de ser debe fundamentarse en las modificaciones de nuestra propia mente humana".

Esto no debería ser tomado como una proposición de idealismo radical (esto es, que el mundo es una creación de la mente). Para Vico las cambiantes formas de mente fueron talladas por el complejo de las relaciones sociales, en la génesis del cual la lucha de clases desempeñó el papel principal, como más tarde señaló Marx. La mente es, sin embargo, el hilo que conecta el presente con el pasado, una manera de acceder a un conocimiento de esos cambiantes modos de la realidad social. La naturaleza humana (las modificaciones de la mente) y las instituciones huma-

mista de la cultura estadounidense. La meta elegida por Krasner es el "liberalismo lockeano", que -en su óptica- ha socavado la defensa racional de los intereses nacionales de Estados Unidos.

ñas son idénticas a la historia humana; deben ser entendidas en términos genéticos y no esencialistas (como en el neorrealismo) o en términos teleológicos (como en el funcionalismo). Uno no puede, en la perspectiva de Vico, abstraer al hombre y al Estado de la historia y definir sus sustancias o esencias como anteriores a la historia, pues la historia es el archivo de las interacciones de las manifestaciones de esas sustancias. Un estudio apropiado de los asuntos humanos debiera permitir revelar tanto la coherencia de las características de las mentes e instituciones en diferentes períodos, y el proceso por medio del cual tal modelo coherente -que podemos llamar una estructura histórica- sigue a otros. El proyecto de Vico, que ahora podemos llamar ciencia social, era llegar a un "diccionario mental", o íseries de conceptos comunes, con los cuales uno pueda comprender el proceso de "historia eterna ideal", o qué es más general y común en la secuencia de cambios desarrollada por la naturaleza y las instituciones humanas (parágrafos 35, 145, 161, 349). El error que Vico criticó como "engreimiento de académicos", pues "lo que ellos conocen es tan viejo como el mundo", consiste en tomar una forma de pensamiento derivada de una particular fase de la historia (y de una particular estructura de las relaciones sociales) y suponer que es universalmente válida (parágrafo 127). Este es un error del neorrealismo y, más generalmente, la defectuosa fundamentación de toda la teoría de resolución de problemas. No niega, naturalmente, la utilidad práctica del neorrealismo y de las teorías de resolución de problemas dentro de sus límites ideológicos. La aproximación de Vico, en contraste, es la de la teoría crítica.

¿Cómo relaciona el marxismo su método o enfoque a una teoría del orden mundial? En primer lugar, es imposible, sin grave riesgo de confusión, considerar

al marxismo como una sola corriente de pensamiento. Para nuestros propósitos, es necesario distinguir dos corrientes marxistas divergentes, de una manera análoga a la bifurcación entre el viejo y el nuevo realismo. Hay un marxismo que razona históricamente y que busca explicar, así como también promover, cambios en la relaciones sociales; también hay un marxismo, designado como marco para el análisis del Estado y la sociedad capitalista, que dirige su conocimiento histórico en favor de una conceptualización más estática y abstracta del modo de producción. Podemos llamar al primero con el nombre con el cual él mismo se reconoce: materialismo histórico. Es evidente en los trabajos históricos de Marx, en aquellos de los historiadores marxistas de hoy, tales como Erick Hobsbawm, y en el pensamiento de Gramsci. Ha influido también sobre algunos que no pueden ser considerados (o considerarse a sí mismos) marxistas en un sentido estricto, tales como muchos de los historiadores franceses asociados con *los Aúnales*. El segundo es representado por el así llamado marxismo estructural de Althusser y Poulantzas ("así llamados", con el fin de distinguir su uso de "estructura" del concepto de estructura histórica en este ensayo) y más comúnmente toma la forma de una exégesis de *El Capital* y de otros textos sagrados. El marxismo estructural comparte algunos de sus rasgos con el enfoque neorrealista de resolución de problemas, tales como su epistemología esencialista y ahistórica, si bien no su precisión en el manejo de datos ni, desde que se ha mantenido durante mucho tiempo como un estudio sobre abstracciones, su aplicabilidad práctica a problemas concretos. En tal sentido, no nos concierne aquí estudiarlo. El materialismo histórico es, sin embargo, una fuente importante de la teoría crítica y corrige al neorrealismo en cuatro importantes aspectos.

El primero concierne a la dialéctica, un término que, como marxismo, ha sido utilizado para expresar una cantidad de pensamientos no siempre compatibles, de tal manera que su uso requiere alguna definición. Es usado aquí en dos niveles: el de la lógica y el de la historia real. En el orden lógico significa un diálogo que procura la verdad por medio de la exploración de contradicciones.*^ Un aspecto de esto es la confrontación continua de conceptos con la realidad que se supone ellos representan y sus ajustes a esa realidad a medida que ésta cambia continuamente. El otro aspecto, que es parte del método de ajuste de conceptos, es el conocimiento de que cada aserto concerniente a la realidad contiene implícitamente su opuesto y que ambos, aserto y opuesto, no son mutuamente exclusivos sino que comparten en alguna medida la verdad; una verdad, por otra parte, que siempre está en movimiento, y nunca encapsulada en ninguna forma definitiva. A nivel de la historia real, la dialéctica es la posibilidad de formas alternativas de desarrollo que surjan de la confrontación de fuerzas sociales opuestas en alguna situación histórica concreta.

Tanto el realismo como el materialismo histórico dirigen su atención al conflicto. El neorrealismo ve al conflicto como inherente a la condición humana, un factor constante que fluye directamente de la esencia de búsqueda de poder de la naturaleza humana y toma la forma política de una continua reorganización del poder entre los participantes en un juego de *suma cero*, que siempre es desarrollado de acuerdo con sus propias reglas innatas. El materialismo his-

6. Ver, por ejemplo, R.G. Collingwood (1942), quien distingue el razonamiento dialéctico y el polémico. Collingwood vuelve a la dialéctica en sus orígenes griegos y nos ahorra las afirmaciones del marxismo teológico encerradas en el materialismo dialéctico.

tórico busca en el conflicto el proceso de un permanente rehacer de la naturaleza humana y la creación de nuevos modelos de relaciones sociales que cambian las reglas del juego y fuera de las cuales -si el materialismo histórico permanece fiel a su propia lógica y método-pueden esperarse nuevas formas de conflicto. En otras palabras, el neorrealismo ve al conflicto como una consecuencia recurrente de una estructura continua, mientras que el materialismo histórico ve al conflicto como una causa posible de cambio estructural.

En segundo término, por su enfoque sobre el imperialismo, el materialismo histórico añade una dimensión vertical del poder a la dimensión horizontal de rivalidad entre la mayoría de los Estados más poderosos, lo cual atrae la casi exclusiva atención del neorrealismo. Esta dimensión es la dominación y subordinación de metrópoli sobre colonia, centro sobre periferia, en una economía política mundial.

En tercer término, el materialismo histórico ensancha la perspectiva realista en lo concerniente a las relaciones entre el Estado y la sociedad civil. Tanto los marxistas como los no marxistas se dividen entre quienes ven al Estado como la mera expresión de los intereses particulares en la sociedad civil y quienes lo ven como una fuerza autónoma que expresa alguna clase de interés general. Para los marxistas, esos serían los intereses generales del capitalismo como distintos de los intereses particulares de los capitalistas. Gramsci (1971: 158-168) contrastó el materialismo histórico, que reconoce la eficacia de las fuentes éticas y culturales de acción política (si bien siempre relacionándolas con la esfera económica), con lo que él llamó economismo histórico o reducción de todo a los intereses tecnológicos y materiales. La teoría neorrealista en Estados Unidos ha retornado a la relación Estado/so-

ciudad civil, si bien ha tratado a la sociedad civil como una restricción al Estado y una limitación impuesta por intereses particulares en la *raison d'état*, que es concebida y definida como independiente de la sociedad civil.^ El sentido de una relación recíproca entre estructura (relaciones económicas) y superestructura (la esfera ético-política) en el pensamiento de Gramsci contiene la posibilidad de considerar el complejo Estado/sociedad como entidades constituyentes de un orden mundial para explorar las formas históricas particulares tomadas por esos complejos.^

En cuarto término, el materialismo histórico enfoca el proceso de producción como un elemento crítico en la explicación de la particular forma histórica tomada por un complejo Estado/sociedad. La producción de bienes y servicios, que crea tanto la riqueza de una sociedad como la base de la capacidad del Estado para movilizar el poder detrás de su política exterior, tiene lugar por medio de una relación de poder entre quienes controlan y quienes ejecutan las tareas de producción. El conflicto político y la acción del Estado no mantienen ni pro-

7. Como en Krasner (1978b) y Katzenstein (1978). Estados Unidos es presentado por esos autores como un Estado débil en relación con la fortaleza de la sociedad civil, (o más particularmente de los intereses en la sociedad civil) más que otros Estados -por ejemplo Japón o Francia-, que son más fuertes con respecto a sus sociedades. La sociedad civil es vista entonces, en el caso de Estados Unidos, como una limitación a la efectividad del Estado.
8. Gramsci consideró las ideas, la política y la economía como relacionadas recíprocamente, convertibles una en otra y en unidades reunidas en un *blocco storico*. "El materialismo histórico", escribió, "es en cierto sentido una reforma y desarrollo del hegelianismo. Es filosofía liberada de elementos ideológicos unilaterales, la conciencia plena de las contradicciones de la filosofía" (1975, p. 471).

ducen cambios en esas relaciones de producción de poder. El materialismo histórico examina las conexiones entre poder en la producción, poder en el Estado y poder en las relaciones internacionales. El neorrealismo, por el contrario, ha ignorado virtualmente el proceso de producción. Este es el punto en el cual el sesgo de solución de problemas del neorrealismo es más claramente distinguible del enfoque crítico del materialismo histórico. El neorrealismo implícitamente toma los procesos de producción y las relaciones de poder inherentes a él como un elemento dado del interés nacional, y en consecuencia como parte de sus parámetros. El materialismo histórico es sensible a las posibilidades dialécticas de cambio en la esfera de producción que podrían afectar a las otras esferas, tales como el Estado y el orden mundial.

Esta discusión ha distinguido dos clases de teorización como preliminares a la propuesta de un enfoque crítico a una teoría del orden mundial. Pueden señalarse algunas de las premisas básicas de tal teoría crítica:

1. La comprensión de que la acción nunca es absolutamente libre, sino que tiene lugar dentro de un marco que constituye su problemática. La teoría crítica debería empezar con este marco, lo que significa comenzar con una investigación histórica o una apreciación de la experiencia humana que impulsa la necesidad de la teoría.[^]

9. La noción de un marco para la acción recuerda lo que Maquiavelo (1531/1970, pp. 105-106) llamó *necessitá*, en el sentido de que las condiciones de existencia requieren acción para crear o sostener una forma de orden social. *Necessitá* supone tanto la posibilidad de un nuevo orden y todos los riesgos inherentes al cambio del orden existente. "Pocos hombres dan la bienvenida a leyes que establecen un nuevo orden en el Estado, a menos que necesiten hacer claro para ellos que existe nece'si-

2. Comprender que no sólo la acción sino también la teoría es compartida por la problemática. La teoría crítica es consciente de su propia relatividad, pero por medio de esa conciencia puede lograr una perspectiva de tiempo más amplia y convertirse en menos relativa que la teoría de solución de problemas. Sabe que la tarea de teorización nunca puede finalizar en un sistema cerrado sino que debe continuamente comenzarse uno nuevo.

3. El marco de acción cambia con el tiempo; un objetivo importante de la teoría crítica es comprender esos cambios.

4. Ese marco tiene la forma de una estructura histórica, una combinación particular de modelos de pensamiento, condiciones materiales e instituciones humanas que tienen cierta coherencia entre sus elementos. Esas estructuras no determinan las acciones de la gente en ningún sentido mecánico, pero constituyen el contexto de hábitos, presiones, expectativas y limitaciones en los cuales dicha acción se desarrolla.

5. El marco o estructura dentro del cual se desarrolla la acción es visto, no desde arriba en términos de requisitos para su equilibrio o reproducción (lo cual nos conduciría nuevamente a la resolución de problemas) sino más bien desde abajo o afuera, en términos de los conflictos que surgen dentro de él y abren la posibilidad de su transformación.

dad de tales leyes; y desde que tal necesidad no puede surgir sin peligro, el Estado podrá fácilmente ser arruinado antes de que el nuevo orden haya llegado a completarse."

10. En este sentido, Stanley Hoffmann (1977) ha escrito: "nacida y arraigada en América, la disciplina de las relaciones internacionales está, por así decirlo, demasiado próxima al fuego. Necesita triple distancia: debería moverse desde el mundo contemporáneo hacia el pasado; desde la perspectiva de una

MARCOS DE ACCIÓN: ESTRUCTURAS HISTÓRICAS

En su aspecto más abstracto, la noción de un marco para la acción o estructura histórica es la descripción de una particular configuración de fuerzas. Esta configuración no determina acciones directas, ni un camino mecánico, pero impone presiones y limitaciones. Los individuos y los grupos pueden superar las presiones o resistirse y oponerse a ellas, pero no pueden ignorarlas. En la medida en que resisten exitosamente a una estructura histórica prevaeciente, ellos apuntalan sus acciones con una configuración de fuerzas emergentes alternativa, una estructura rival.

Tres categorías de fuerzas (expresadas como potenciales) interactúan en una estructura: capacidades materiales, ideas e instituciones (ver Fig. 1). Ningún determinismo de un solo camino necesita ser asumido entre esas tres categorías; las relaciones pueden ser asumidas de manera recíproca. La determinación de qué caminos seguirán las líneas de fuerza es siempre una cuestión histórica que debe ser respondida por un estudio de caso particular.

Las capacidades materiales son potenciales productivos y destructivos. En su forma dinámica, existen como capacidades tecnológicas y organizativas, y en sus formas acumuladas como recursos naturales con tecnología que puede ser transformada, *stocks* de equipamiento (por ejemplo, industrias y armamentos) y la riqueza de que se pueda disponer.

superpotencia (una altamente conservadora) hacia la del débil y el revolucionario, lejos de la imposible búsqueda de estabilidad; desde el deslizamiento hacia la ciencia política, ascendiendo hasta la cumbre que las cuestiones planteadas por la filosofía política tradicional representan (p. 59).

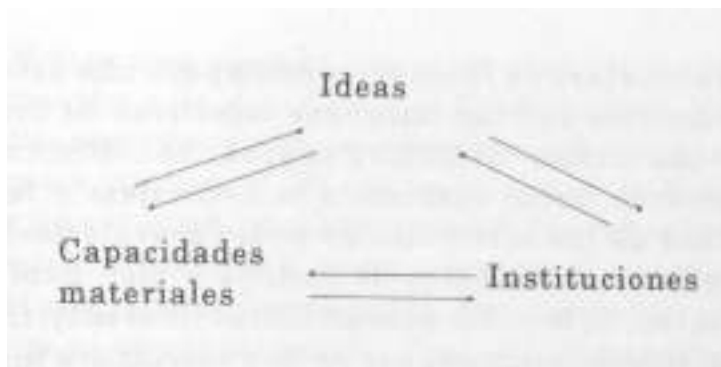


Fig. 1

Las ideas son de dos clases. Una consiste en pensamientos intersubjetivos, o en aquellas nociones compartidas de la naturaleza de las relaciones sociales que tienden a perpetuar hábitos y expectativas de conducta (Taylor 1965). Algunos ejemplos de pensamientos intersubjetivos en el mundo político contemporáneo son las nociones de que la gente es organizada y dirigida por Estados que tienen autoridad sobre territorios definidos; que esos Estados se relacionan entre ellos mediante agentes diplomáticos; que ciertas reglas se aplican a la protección de agentes diplomáticos por ser de interés común de todos los Estados; y que es esperada cierta clase de conducta cuando los conflictos se dan entre Estados, tales como negociación, confrontación o guerra. Esas nociones, si bien se mantienen a lo largo de prolongados períodos, están condicionadas históricamente. Las realidades de la política mundial no siempre han sido representadas precisamente de esta manera y pueden no serlo en el futuro. Es posible diseñar los orígenes de tales ideas y también detectar signos de debilitamiento de algunas de ellas."

11. Taylor (1965) señala que las expectativas con respecto a negociar conductas están culturalmente diferenciadas en el presente mundo. Garrett Mattingly (1955) estudió el origen de las

La otra clase de ideas relevantes para una estructura histórica son las imágenes colectivas de orden social que tienen diferentes grupos. Son diferentes perspectivas, tanto respecto a la naturaleza y la legitimidad de las relaciones de poder prevalecientes, como a los pensamientos de justicia y bien público, entre otras. Si bien los pensamientos intersubjetivos habitualmente son comunes en una estructura histórica particular y constituyen el suelo común del discurso social (incluido el conflicto), las imágenes colectivas pueden ser diversas y opuestas. La colisión de imágenes colectivas rivales proporciona evidencia sobre la posibilidad de formas alternativas de desarrollo y plantea cuestiones tales como la posible base material e institucional para que emerja una estructura alternativa.

La institucionalización es un medio de estabilizar y perpetuar un orden particular. Las instituciones reflejan las relaciones de poder prevalecientes en su punto de origen y tienden, al menos inicialmente, a apoyar imágenes colectivas consistentes con esas relaciones de poder. Eventualmente, las instituciones asumen su propia vida; ellas pueden convertirse en un campo de tendencias opuestas o las instituciones rivales pueden reflejar diferentes tendencias. Las instituciones son particulares amalgamas de ideas y poder material que, a su vez, influyen en el desarrollo de ideas y capacidades materiales.

ideas subrayadas en este párrafo, implícitas en el moderno sistema de Estado.

12. Las imágenes colectivas no son agregados de opiniones fragmentarias de individuos, tal como se compilan en las encuestas; son tipos mentales coherentes que expresan las perspectivas o las cosmovisiones de grupos específicos, tal como pueden ser reconstruidas por medio del trabajo de historiadores y sociólogos; por ejemplo, las reconstrucciones hechas por Max Weber de las formas de la conciencia religiosa.

Existe una cercana conexión entre la institucionalización y lo que Gramsci llamó hegemonía. Las instituciones proveen maneras de enfrentar los conflictos y minimizar, de ese modo, el uso de la fuerza. Hay un reforzamiento potencial en las relaciones materiales de poder subyacentes a cualquier estructura, en el cual el más fuerte puede dar una paliza al débil si piensa que es necesario. Pero la fuerza no debe ser utilizada con el fin de asegurar el dominio del fuerte hasta el límite de que el débil acepte las relaciones de poder prevalecientes como legítimas. Esto lo puede hacer el débil si el fuerte ve su misión como hegemónica y no meramente dominante o dictatorial, esto es, si desea hacer concesiones que puedan asegurar la aquiescencia del débil respecto a su liderazgo y si puede expresar su liderazgo en términos de intereses universales o generales, más que como mero apoyo a sus propios intereses particulares.^^ Las institucio-

13. La principal aplicación de Gramsci del concepto de hegemonía fue con respecto a las relaciones entre clases sociales; por ejemplo, al explicar la incapacidad de la burguesía industrial italiana para establecer su hegemonía después de la unificación de Italia y al examinar las perspectivas de los trabajadores industriales italianos para establecer su hegemonía de clase sobre los campesinos y la pequeña burguesía y crear un nuevo *blocco storico* (bloque histórico), un término que en los trabajos de Gramsci corresponde aproximadamente a la noción de estructura histórica en este ensayo. El término "hegemonía" en el trabajo de Gramsci está ligado a los debates del movimiento de la Internacional Comunista concernientes a la estrategia revolucionaria, en su conexión y aplicación específica a las clases. La forma del concepto, sin embargo, muestra sus lecturas de Maquiavelo y no se restringe a las relaciones de clases; tiene una aplicación potencial más amplia. La adaptación de Gramsci de las ideas de Maquiavelo a las realidades del mundo que conocemos fue un ejercicio dialéctico en el sentido definido más arriba. Es una continuación apropiada de su método para percibir la aplicabilidad del concepto de estructuras del orden mundial, como aquí se sugiere. Para Gramsci, como para Maquiavelo, la cuestión general implícita en lo concerniente a hegemonía es la naturaleza del poder, y el poder es un centauro, en parte hombre, en parte bestia, una

nes deben convertirse en el ancla de tal estrategia hegemónica, desde que ellas tienden a la representación de diversos intereses y a la universalización de la política.

Es conveniente poder distinguir entre estructuras hegemónicas y no hegemónicas, es decir entre aquellas en las cuales el poder básico de la estructura tiende a encubrirse en el ámbito de la conciencia, y aquellas en las cuales la administración de las relaciones de poder siempre está en la esfera visible. La hegemonía no puede, sin embargo, ser reducida a una dimensión institucional. Uno debe tener cuidado al permitir un enfoque de las instituciones que oscurezca los cambios en las relaciones de fuerzas materiales o la emergencia de un desafío ideológico a un antiguo orden prevaleciente. Las instituciones pueden estar fuera de fase con esos otros aspectos de la realidad y su eficacia, como un medio de regular conflictos (y en consecuencia su función hegemónica). Pueden ser una expresión de hegemonía pero no pueden ser tomados como idénticos a la hegemonía.

El método de las estructuras históricas representa lo que pueden ser llamadas totalidades limitadas. La estructura histórica no representa el mundo global, sino más bien una particular esfera de la actividad humana en su totalidad históricamente localizada. El problema *ceteris paribus*, que falsifica la teoría de la resolución de problemas y conduce a la presunción de una estasis total, es evitado yuxtaponiendo y conectando estructuras históricas en esferas de acción relacionadas. La dialéctica es introducida, en primer lugar, por derivación de la definición de una estructura particular, no de un modelo abstracto del sistema social o modo de producción.

combinación de fuerza y consentimiento. Ver Maquiavelo (1513/1977, pp. 149-150) y Gramsci (1971, pp. 169-170).

sino de un estudio de la situación histórica con la cual se relaciona y, en segundo término, buscando la emergencia de las estructuras rivales que expresan posibilidades alternativas de desarrollo. Las tres series de fuerza indicadas en la Fig. 1 constituyen un instrumento heurístico, no categorías con una jerarquía predeterminada de relaciones. Las estructuras históricas son modelos contrastantes: como tipos ideales, ellas proveen, en una forma lógicamente coherente, una representación simplificada de la realidad compleja y una expresión de tendencias limitada en su aplicabilidad en tiempo y espacio, más que desarrollos íntegramente realizados.

Para los propósitos de la presente discusión, el método de las estructuras históricas es aplicado a los tres niveles o esferas de actividad: 1. organización de la producción, más especialmente con respecto a las *fuerzas sociales* generadas por el proceso de producción; 2. *formas de Estado* derivadas de un estudio de los complejos de Estado/sociedad; 3. *órdenes mundiales*, o sea las particulares configuraciones de fuerzas que sucesivamente definen la problemática de guerra o paz para el conjunto de Estados. Cada uno de esos niveles puede ser estudiado como una sucesión de estructuras rivales dominantes y emergentes.

Los tres niveles están interrelacionados. Los cambios en la organización de la producción generan nuevas fuerzas sociales, las cuales, a su turno, provocan cambios en la estructura de los Estados; a su vez, la generalización de los cambios en la estructura de los Estados altera la problemática del orden mundial. Por ejemplo, como E.H. Carr (1945) señala, la incorporación de los trabajadores industriales (una nueva fuerza social) como participantes dentro de los Estados occidentales a finales del siglo XIX, acentuó el movimiento de esos Estados hacia el nacionalismo económico y el imperialismo (una nueva forma de

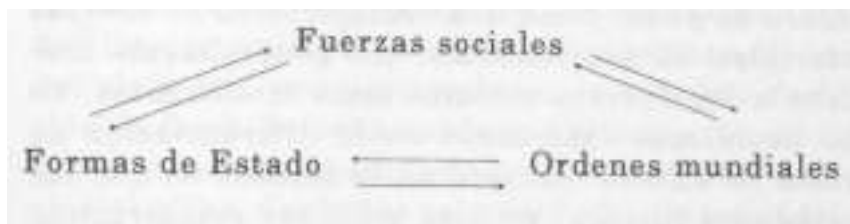
Estado), lo cual ocasionó una fragmentación de la economía mundial y una fase más conflictual de las relaciones internacionales (la nueva estructura del orden mundial).

La relación entre los tres niveles no es, sin embargo, simplemente unilineal. Las fuerzas sociales transnacionales han influido a los Estados por medio de la estructura mundial, como se pone en evidencia por el efecto del capitalismo expansivo del siglo XIX, *les bourgeois conquérants* (Morazé 1957), en el desarrollo de las estructuras del Estado tanto en el centro como en la periferia. Las estructuras particulares del orden mundial ejercen influencia sobre las formas que toman los Estados: el estalinismo fue, al menos en parte, una respuesta a la percepción de una amenaza a la existencia del Estado soviético desde un orden mundial hostil; el complejo militar-industrial en los países centrales justifica su influencia hoy apuntando a la condición conflictual del orden mundial, y la prevalencia del militarismo represivo en los países periféricos puede ser explicada por el apoyo externo del imperialismo, como así también por una conjunción particular de fuerzas internas. Las formas del Estado también afectan el desarrollo de fuerzas sociales por medio de las clases de dominación que ejerce, por ejemplo, apoyando los intereses de una clase y desbaratando otros.

Considerados de manera separada, las fuerzas sociales, las formas de Estado y los órdenes mundiales pueden ser representados, en una aproximación preliminar, como configuraciones particulares de capacidades materiales, ideas, instituciones (como se indica en la Fig. 1). Considerados en relación unos con otros, y llegando a una representación más com-

14. Una reciente discusión del carácter recíproco de esas relaciones puede verse en Gourevitch (1978).

pleta del proceso histórico, cada uno puede ser visto como conteniendo, así como recibiendo, el impacto de los otros (como se muestra en la Fig. 2).^^



Hegemonía y órdenes mundiales

Fig. 2

¿Cómo deben ser leídas esas relaciones recíprocas en la presente coyuntura histórica? ¿Cuáles de las diferentes relaciones nos dirán más? Un cierto sentido de la historicidad de los conceptos sugiere que las relaciones críticas pueden no ser las mismas en períodos históricos sucesivos, incluso dentro de la era post-westphaliana, para la cual el término "sistema de Estados" tiene particular significado. La aproximación a una teoría crítica del orden mundial, aquí bosquejada, asume la forma de una serie interconectada de hipótesis históricas.

15. Me he comprometido con Jeffrey Harrod en un estudio de las relaciones de producción a escala mundial que comienza con un examen de los diferentes modelos de las relaciones de poder en el proceso de producción como estructuras históricas separadas y que conducen a una consideración de diferentes formas de Estado y de la economía política global. Llevándolo a esos dos últimos niveles, es necesario comprender la existencia de diferentes modelos de relaciones de producción y la jerarquía de relaciones entre ellas. Uno podría igualmente adoptar formas de Estado u órdenes mundiales como punto de partida y utilizar los otros niveles para explicar el proceso histórico.

El neorrealismo pone el acento en Estados reducidos a su dimensión de fuerza material y, de manera similar, reduce la estructura del orden mundial al balance de poder como una configuración de fuerzas materiales. El neorrealismo, que generalmente considera a las fuerzas sociales como irrelevantes, no está demasiado interesado en la diferenciación de formas de Estado (excepto en la medida en que las "sociedades fuertes" en las políticas democráticas liberales puede amenazar el uso de la fuerza por el Estado o avanzar intereses particulares sobre el interés nacional) y tiende a dar un bajo valor a los aspectos normativos e institucionales del orden mundial.

Un esfuerzo para ampliar la perspectiva realista con la inclusión de variaciones en la autoridad de normas e instituciones internacionales es la teoría de la "estabilidad hegemónica", la cual, como señala Robert Keohane (1980), "sostiene que las estructuras hegemónicas de poder, dominadas por un solo país, son más propensas a llevar al desarrollo de regímenes internacionales fuertes, cuyas reglas son relativamente precisas y bien obedecidas". Las ilustrá-

is. Keohane cita, como otros autores que han contribuido a esta teoría, a Charles Kindleberger, Robert Gilpin y Stephen Krasner. "Hegemonía" es utilizado por Keohane en el sentido limitado de dominación por un Estado. Esta acepción debe distinguirse de su significado en este artículo, que deriva de Gramsci; por ejemplo, hegemonía como una estructura de dominación, dejando abierta la cuestión de determinar si el poder dominante es un Estado o un grupo de Estados, o alguna combinación de Estado y poder privado, lo cual es sostenido mediante la aceptación de una ideología y de instituciones consistentes con su estructura. De modo que una estructura hegemónica del orden mundial es aquella en la cual el poder toma primariamente una forma consensual, distinto de un orden no hegemónico en el cual hay poderes rivales manifiestos y ninguna potencia ha podido establecer la legitimación de su predominio. Puede haber dominación sin hegemonía; hegemonía es una posible forma de predominio que puede adoptar-

ciones clásicas de la teoría discutida por Keohane son la *pax britannica* de mediados del siglo XIX y la *pax americana* de los años siguientes a la Segunda Guerra Mundial. La teoría parece ser confirmada por la declinación en la observación de las normas del orden del siglo XIX, que acompañaron la relativa declinación de Gran Bretaña desde la última parte del siglo XIX. Algunos exponentes de la teoría ven una declinación similar, desde los primeros años setenta, del siglo XX en la observación de normas del orden público referidas a una relativa declinación en el poder de Estados Unidos. Robert Keohane ha verificado la teoría en áreas particulares (energía, moneda y comercio), con el convencimiento de que el poder no es un bien fungible, sino que debe ser diferenciado de acuerdo con los contextos en los cuales un Estado trata de ser influyente. El encuentra que, particularmente en las áreas de comercio y moneda, los relevamientos en el poder en Estados Unidos son insuficientes para explicar los cambios que han ocurrido, y que el análisis necesita ser complementado por la introducción de factores internos, políticos, económicos y culturales.

Una aproximación alternativa debería comenzar redefiniendo qué es lo que debe ser explicado, o sea la estabilidad relativa de los órdenes mundiales sucesivos. Esto puede ser realizado equiparando estabilidad con un concepto de hegemonía que se basa en

se. La hegemonía institucionada, como es utilizada en este ensayo, corresponde a lo que Keohane llama un "régimen fuerte internacional". Su teoría puede ser presentada en nuestros términos como: la dominación por un Estado poderoso es más conveniente para el desarrollo de hegemonía. En este texto, el término "hegemonía" se reserva para un orden consensual y "dominación" se refiere sólo a una preponderancia del poder material. La discusión de Keohane sobre hegemonía se desarrolla en su último trabajo (1984), pero sin afectar la distinción que aquí se ha hecho.

una conjunción coherente o que encaja con una configuración de poder material, la imagen colectiva prevaleciente del orden mundial (incluidas ciertas normas) y una serie de instituciones que administran el orden con una cierta apariencia de universalidad (es decir, no exactamente como el instrumento directo de la dominación de un Estado particular). En esta formulación, el poder del Estado deja de ser el único factor de explicación y forma parte de lo que debe ser explicado. Este replanteamiento de la cuestión presenta una dificultad importante en la versión neo-realista señalada por Keohane y otros, en el sentido de cómo explicar el fracaso de Estados Unidos para establecer un orden mundial estable en el período entre guerras a pesar de su preponderancia de poder. Si la dominación de un solo Estado coincide con un orden estable en algunas ocasiones, pero no en otras, entonces corresponde mirar más de cerca qué significa o qué se entiende por estabilidad y más ampliamente cuáles deben ser sus condiciones suficientes. La dominación de un Estado poderoso puede ser una condición necesaria pero no suficiente de hegemonía.

Los dos períodos de la *pax britannica* y la *pax americana* también satisfacen la definición reformulada de hegemonía. A mediados del siglo XIX, la supremacía mundial británica se fundaba en su poder marítimo, que permaneció libre de desafíos por un Estado continental como resultado de la capacidad británica para desempeñarse como factor de equilibrio en un relativamente fluido balance de poder en Europa. Las normas de la economía liberal (libre comercio, patrón oro, libre movimiento de capitales y personas) logró amplia aceptación con el aumento del prestigio británico, proveyendo una ideología universalista que representaba esas normas como las bases de una armonía de intereses. Si bien no había instituciones internacionales formales, la separación

ideológica entre economía y política significaba que la *City* podía aparecer como administradora y reguladora de acuerdo con esas normas universales, con el poder marítimo británico remanente en escena como potencial refuerzo.

La estructura histórica fue transformada en sus tres dimensiones durante el período que fue de la última cuarta parte del siglo XIX hasta la Segunda Guerra Mundial. Durante ese período, el poder británico declinó relativamente, perdiendo su supremacía indisputada en el mar, primero con el desafío alemán y luego con el aumento del poder de Estados Unidos; el liberalismo económico se derrumbó con el auge del proteccionismo, los nuevos imperialismos y el fin del patrón oro, y el demorado y abortado intento de institucionalización internacional por medio de la Liga de las Naciones, que no fue sostenido ni por un poder dominante ni por una ideología ampliamente aceptada, y colapso en un mundo crecientemente organizado en bloques rivales de poder.

La configuración de poder de la *pax americana* fue más rígida que en el caso de la primera hegemonía; tomó la forma de alianzas (todas vinculadas con el poder de Estados Unidos), creadas con el fin de contener a la Unión Soviética. La estabilización de esta configuración de poder creó las condiciones para el desdoblamiento de una economía global en la cual Estados Unidos desempeñaba un papel similar al de Gran Bretaña a mediados del siglo XIX. Estados Unidos rara vez tuvo que intervenir directamente en apoyo de los intereses económicos nacionales específicos; mediante el mantenimiento de las normas de un orden económico internacional, de acuerdo con el liberalismo revisado en Bretton Woods, el fortalecimiento de las corporaciones de Estados Unidos en la búsqueda de beneficios fue suficiente para asegurar la continuidad del poder nacional. *La pax americana*

produjo un mayor número de instituciones internacionales formales que las que se generaron durante la primera hegemonía. La separación del siglo XIX entre política y economía había sido empañada por la experiencia de la gran depresión y el ascenso de las doctrinas keynesianas. Dado que los Estados tenían ahora un papel legitimado y necesariamente abierto en la administración de la economía nacional, se hizo necesario multilateralizar la gestión administrativa de la economía internacional y darle una calidad intergubernamental.

La noción de hegemonía como una combinación de poder, ideas e instituciones hizo posible tratar algunos de los problemas en la teoría de dominación estatal como la condición necesaria de un orden internacional estable; eso permitió retardos y avances en la hegemonía. Por ejemplo, tan fuerte era la nostalgia de la hegemonía del siglo XIX que la dimensión ideológica de la *pax britannica* florecía todavía después del desvanecimiento del poder que la apoyaba. Se hicieron esfuerzos sostenidos, y finalmente fútiles, para revivir una economía mundial liberal junto con el patrón oro en el período entre guerras. Aun en el período de posguerra, la política de Gran Bretaña continuó dando precedencia a los problemas de balanza de pago sobre el desarrollo de la industria nacional y las consideraciones de empleo. Un caso ilustrativo es el de Estados Unidos, donde los indicadores del crecimiento de poder material durante el período entre guerras fueron insuficientes para predecir la nueva hegemonía. Era necesario que los líderes de Estados Unidos llegaran a verse a ellos

17. Dos estudios clásicos particularmente relevantes sobre el período de entre guerras son: Karl Polanyi (1957b) y E.H. Carr (1946). Stephen Blank (1978) comenta la política económica británica de posguerra, como también lo hace Stephen Krasner (1976). También ver R.E. Harrod (1951).

mismos, en términos ideológicos, como los necesarios garantes de un nuevo orden mundial. La era Roosevelt logró esa transición, incluido tanto el rechazo consciente de la vieja hegemonía (por ejemplo, torpedeando la Conferencia Económica Mundial en 1933 y abandonando el patrón oro) y la gradual incorporación de los principios del *New Deal* en la base ideológica del nuevo orden mundial. A eso siguió la iniciativa de Estados Unidos para crear las instituciones que administraran ese orden. Los neomercantilistas en Estados Unidos ahora están alertas contra el peligro de repetir del error británico, urgiendo a los decisores políticos estadounidenses a no continuar operando de acuerdo con las doctrinas de la *pax americana*, mientras Estados Unidos no pueda actuar como un garante del orden universalista mundial. Sus esfuerzos persuasivos subrayaron el hecho de que en esos temas la ideología es una esfera determinante de acción que debe ser interpretada en sus conexiones con las relaciones materiales de poder.

FUERZAS SOCIALES, HEGEMONÍA E IMPERIALISMO

Representada como una combinación de poder material, ideología e instituciones, la hegemonía puede parecer adscribirse a una teoría cíclica de la

18. Las implicaciones internacionales del *New Deal* pueden encontrarse en varios pasajes de Arthur M. Schlesinger, Jr. (1960, vol. 2). Charles Maier (1978) discute las relaciones entre el *New Deal* y la ideología de posguerra en el orden mundial. Richard Gardner (1956) muestra el vínculo de las ideas del *New Deal* y las instituciones de la economía mundial elaboradas después de la Segunda Guerra Mundial en las negociaciones de Bretton Woods.

historia; las tres dimensiones se unen en ciertos tiempos y espacios y desaparecen en otros. Eso es una reminiscencia de las tempranas nociones de *virtú* o del *Weltgeist* desplazándose de pueblo en pueblo. La analogía solamente apunta a algo que permanece inexplicado. Lo que se pierde es alguna teoría sobre cómo y por qué tal adaptación se produce y desaparece. Creo que la explicación debiera ser buscada en el objetivo de las fuerzas sociales formadas por las relaciones de producción.

Las fuerzas sociales no deben ser pensadas como existentes exclusivamente dentro de los Estados. Ciertas fuerzas sociales particulares pueden desbordar los límites de los Estados, y las estructuras mundiales pueden ser descritas en términos de fuerzas sociales, así como también como configuraciones de poder del Estado. El mundo puede ser representado como un modelo de fuerzas sociales en interacción, en el cual los Estados desempeñan un papel intermedio, si bien autónomo, entre la estructura global de las fuerzas sociales y las configuraciones locales de las fuerzas sociales en países determinados. Esto puede ser denominado una perspectiva político-económica del mundo: el poder es visto como un emergente de procesos sociales, más que como un resultado de la forma de capacidades materiales acumuladas, o sea como resultado de esos procesos. (Parafraseando a Marx, uno puede describir la segunda, que es la perspectiva neorrealista, como el "fetichismo del poder"). En la búsqueda de una perspectiva polí-

19. El punto básico que aquí trato es sugerido por un pasaje de Gramsci (1971, pp. 176-177; 1975, p. 1562), que dice: "¿las relaciones internacionales preceden o siguen (lógicamente) a las relaciones sociales fundamentales? No hay duda de que las siguen. Cualquier innovación orgánica en la estructura social, por medio de sus expresiones técnico-militares, modifica orgánicamente las relaciones absolutas y relativas también en el campo internacional". Gramsci utiliza el término "orgánico"

tico-económica, pasamos de identificar las características estructurales de los órdenes mundiales como configuraciones de capacidades materiales, ideas e instituciones (Fig. 1) a explicar sus orígenes, crecimiento y defunción en términos de las interrelaciones de esos tres niveles de estructuras (Fig. 2).

No es un gran descubrimiento, por cierto, encontrar que, vista desde la perspectiva de la economía política, la *pax britannica* se basaba tanto en el aumento del capitalismo manufacturero en la economía internacional de cambio, de la cual Gran Bretaña era el centro, y en el poder social e ideológico, en Gran Bretaña y otras partes del noroeste de Europa, de la clase que obtuvo su riqueza de la manufactura. La nueva burguesía no necesitó controlar directamente a los Estados; su poder social se convirtió en la premisa de la política del Estado.[^]"

La declinación de ese orden hegemónico también puede ser explicada por el desarrollo de las fuerzas sociales. El capitalismo movilizó fuerza de trabajo industrial en la mayoría de los países avanzados, y desde el último cuarto del siglo XIX los trabajadores industriales tuvieron un impacto en la estructura del Estado en esos países. La incorporación de los trabajadores industriales, la nueva fuerza social impelida por el capitalismo manufacturero en la nación, supuso una extensión en la gama de la acción del Estado bajo la forma de intervención económica y política social. Esta, a su vez, introdujo el factor del bienes-

para referirse a los cambios relativos y permanentes de largo plazo, como opuesto a "coyuntural".

20. E.J. Hobsbawm (1977, p. 15) escribe: "los hombres que oficialmente condujeron los asuntos del orden burgués victorioso en su momento de triunfo fueron nobles campesinos profundamente reaccionarios de Prusia, un emperador de imitación en Francia y una serie de propietarios aristocráticos en Gran Bretaña."

tar doméstico (por ejemplo, el mínimo social requerido para mantener la lealtad de los trabajadores) entre los objetivos de la política interna. Los reclamos de bienestar compitieron con las exigencias del internacionalismo liberal dentro de la administración de los Estados; como el primero ganó terreno, el proteccionismo, el nuevo imperialismo y el fin del patrón oro señalaron la larga declinación del internacionalismo liberal. La forma liberal de Estado fue lentamente reemplazada por la forma de Estado nacionalista de bienestar.

La difusión de la industrialización y la movilización de las clases sociales que ella supuso, no solamente cambió la naturaleza de los Estados sino que alteró la configuración internacional del poder del Estado, a medida que nuevos rivales amenazaron la conducción de Gran Bretaña. El proteccionismo, como medio de construcción de un poder económico comparable al británico, era para esos nuevos países industriales más convincente que la teoría liberal de la ventaja comparativa. Los nuevos imperialismos de los mayores poderes industriales fueron una proyección hacia afuera del consenso nacionalista de bienestar entre fuerzas sociales planteado o logrado al interior de las naciones. Dado que tanto el predominio material de la economía británica y el llamado a la hegemonía ideológica se debilitaron, el orden mundial hegemónico de mediados del siglo XIX dio lugar a una configuración no hegemónica de bloques de poder rivales.

El imperialismo es un concepto demasiado amplio que, en la práctica, debe ser nuevamente definido con referencia a cada período histórico. No es demasiado

21. Entre los analistas que coincidieron en esto se cuentan Karl Polanyi (1957b); Gunnar Myrdal (1960), y Geoffrey Barraclough (1968).

conveniente buscar alguna "esencia" del imperialismo más allá de las formas de dominación y subordinación asumidas en diferentes estructuras mundiales sucesivas. La actual forma, ya sea activada por Estados, por fuerzas sociales (por ejemplo, la administración de corporaciones multinacionales) o alguna combinación de ambas, ya sea la dominación primariamente política o económica, debe ser determinada por análisis histórico y no por razonamiento deductivo.

El capitalismo expansivo de mediados del siglo XIX llevó a la mayoría del mundo a participar en las relaciones de intercambio de una economía internacional centrada en Londres. El imperialismo liberal de esa fase fue muy indiferente al hecho de que los países periféricos fueran o no formalmente independientes o estuvieran bajo el control político administrativo de un poder colonial, con tal de que fueran observadas las normas de la economía internacional.^{^^} Canadá y Argentina, por ejemplo, tenían posiciones similares en términos reales, si bien uno tenía estatus colonial y el otro era un país independiente. En el período del imperialismo liberal, las autoridades locales, que a menudo eran precapitalistas en sus relaciones con el proceso de producción (por ejemplo, las basadas en sistemas agrarios tradicionales), mantuvieron a sus países en el sistema comercial. Durante el segundo período, el del así llamado nuevo imperialismo que siguió a 1870, el control estatal directo comenzó a suplantar los moldes menos formales del período comercial. Las relaciones capitalistas de producción bajo ese eje político penetraron la periferia con mayor fuerza, especialmente en la extrac-

22. George Lichtheim (1971) ha propuesto una periodización de los imperialismos, y yo he tomado de él el término "imperialismo liberal".

ción de materiales pesados y en la construcción de infraestructura (caminos, ferrocarriles, puertos y administraciones comerciales y gubernamentales), requeridos para vincular a las colonias más íntimamente con la metrópoli.

Las relaciones capitalistas de producción generaron nuevas fuerzas sociales en la periferia. Los extranjeros debían desempeñar importantes roles en la sociedad local, algunos como agentes de la administración colonial y del gran capital en la metrópoli, otros en negocios menores, llenando los intersticios entre el gran capital y la producción local tradicional (por ejemplo, los chinos en el sureste asiático, los hindúes en el este de África o los libaneses en el oeste de África). Una fuerza de trabajo local a menudo numéricamente pequeña y materialmente más rica que la mayoría de la población, fue atraída a la producción capitalista. Ese grupo, políticamente estratégico, se oponía al capital en temas de salarios y trabajo, pero se alineaba con sus propuestas en torno al desarrollo del sector capitalista de producción. Una pequeña burguesía nativa también creció, ocupando las posiciones subordinadas en la administración colonial y en las empresas basadas en la metrópoli, como así también en los pequeños negocios locales. Un aparato de Estado local emergió bajo el tutelaje colonial, impulsando las nuevas relaciones de producción como métodos que iban de la introducción de trabajo compulsivo o de impuestos de capacitación, como medios de generar fuerza de trabajo, a reproducir, en el contexto colonial, algunas de las instituciones y procedimientos de las relaciones industriales de la metrópoli.

La existencia en el territorio colonial de esas nuevas fuerzas sociales, trabajadores y pequeña burguesía, que podrían unirse en un programa político nacionalista, junto con la introducción por la admi-

nistración colonial de los elementos de un aparato de Estado moderno (el control del cual podría ser el objetivo de ese programa) sentó las bases de la revuelta anticolonial que se expandió por el mundo después de la Segunda Guerra Mundial. Ese movimiento reaccionó contra el control administrativo de la metrópoli, pero no contra el continuo involucramiento en la producción capitalista y en las relaciones de intercambio. La etiqueta antiimperialista en las fuerzas que reemplazaron a las estructuras creadas por la segunda fase o nuevo imperialismo oscureció su papel de anunciar una tercera fase del imperialismo.

James Petras (1980), en su utilización del concepto de sistema imperial, ha planteado numerosas cuestiones concernientes a las características estructurales de los Estados en el presente orden mundial. El Estado imperial dominante y los Estados subordinados colaboradores difieren en la estructura y tienen funciones complementarias en el sistema imperial; no son solamente unidades más o menos poderosas de la misma clase, como podría ser representado en un modelo neorrealista simple. Un rasgo sorprendente en su estudio es que el Estado imperial que él analiza no es el gobierno de Estados Unidos íntegro; comprende "aquellos cuerpos ejecutivos dentro del gobierno que están encargados de promover y proteger la expansión del capital más allá de los límites del Estado". El sistema imperial es, al mismo tiempo, más y menos que el Estado. Es más que el Estado en el sentido de que es una estructura transnacional con un centro dominante y una periferia dependiente. Esta parte del gobierno de Estados Unidos está en el núcleo del sistema, junto (y aquí nos permitimos extender las indicaciones de Petras) con instituciones interestatales tales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial, simbióticamente

relacionados con el capital expansivo, y con gobiernos colaboradores (o algunas partes de ellos vinculados al sistema) en la periferia del sistema. Es menos que el Estado en el sentido de que fuerzas no imperiales, o incluso antiimperiales pueden estar presentes en otras partes de los Estados tanto del centro como de la periferia. La unidad del Estado propuesta por el neorrealismo es fragmentada en esta imagen, y la lucha por y contra el sistema imperial puede continuar dentro de las estructuras del Estado tanto en el centro como en la periferia, como también entre fuerzas sociales alineadas en apoyo y oposición al sistema. El Estado es entonces una categoría necesaria pero insuficiente para dar cuenta del sistema imperial. El sistema imperial en sí mismo se convierte en el punto de partida de la investigación.

El sistema imperial es una estructura mundial de orden diseñada con el apoyo de una particular configuración de fuerzas sociales, nacionales y transnacionales, y de los Estados del centro y la periferia. Uno debe ser consciente de que entra en el lenguaje de la reificación cuando se habla de estructuras; hay limitantes a la acción, no actores. El sistema imperial incluye algunas organizaciones formales y otras menos formales a nivel del sistema, a través de las cuales las presiones sobre los Estados pueden ser ejercidas sin ese complejo de organizaciones que usurpan realmente el poder del Estado. La conducta de los Estados particulares o de las actividades organizadas de acuerdo con sus intereses económicos y sociales, sin embargo, encuentran su significado en la gran totalidad del sistema imperial. Las acciones son conformadas, ya sea directamente por presiones proyectadas en el sistema o indirectamente por la conciencia subjetiva, por parte de los actores, de las limitaciones impuestas por el sistema. En consecuencia, uno no puede esperar comprender el sistema

imperial identificando el imperialismo con los actores, sean ellos Estados o multinacionales; ambos son elementos dominantes en el sistema, pero el sistema como una estructura es más que la suma de sus componentes. Por otra parte, uno no debe ignorar el principio de la dialéctica al sobreenfatizar el poder y la coherencia de una estructura, incluso de una muy dominante. Donde una estructura es manifiestamente dominante, la teoría crítica conduce a ver una contraestructura, incluso una latente, buscando sus posibles bases de soporte y elementos de cohesión.

En este punto, es preferible volver a la primera terminología, que se refería a estructuras hegemónicas y no hegemónicas del orden mundial. Introducir el término "imperial" con referencia a la *pax americana* supone el riesgo, tanto de oscurecer la importante diferencia entre los órdenes mundiales hegemónicos y no hegemónicos como de confundir estructuralmente diferentes clases de imperialismo (por ejemplo, el imperialismo liberal, el imperialismo nuevo o colonial, y el sistema imperial tal como se ha descrito). La discusión aquí es que la *pax americana* era hegemónica: encabezaba un amplio consenso entre Estados fuera de la esfera soviética y permitía proveer suficientes beneficios a los elementos asociados y subordinados, con el propósito de mantener su aquiescencia. Naturalmente, el consenso actuaba como una aproximación a la periferia cuando el elemento de fuerza era siempre aparente, y era en la periferia donde el desafío al sistema imperial se había manifestado en primer lugar.

Se ha sugerido ya cómo comenzó la particular combinación entre poder, ideología e instituciones que constituye la *pax americana*. Dado que en la práctica el tema hoy es si la *pax americana* es o no irrecuperable y, si así fuera, qué puede reemplazarla, dos cuestiones específicas merecen nuestra aten-

ción: 1. ¿cuáles son los mecanismos para mantener la hegemonía en esta particular estructura histórica?; 2. ¿qué fuerzas sociales o también formas de Estado han sido generadas dentro de ella que puedan oponerse y finalmente encarar una transformación de la estructura?

LA INTERNACIONALIZACIÓN DEL ESTADO

Una respuesta parcial a la primera cuestión concierne a la internacionalización del Estado. Los principios básicos de la *pax americana* eran similares a los de la *pax britannica*: movimientos relativamente libres de bienes, capital y tecnología y un razonable grado de predictibilidad en las tasas de cambio. La convicción de Cordell Hull de que un mundo de comercio abierto era una condición necesaria de la paz, puede ser tomada como su texto ideológico, suplementada por la confianza en el crecimiento económico y una siempre creciente productividad, como bases de moderación y control de conflictos. La hegemonía de posguerra fue, sin embargo, más institucionalizada que la *pax britannica* y la función principal de sus instituciones fue reconciliar las presiones sociales internas con los requerimientos de una economía mundial. El Fondo Monetario Internacional fue instalado para proveer préstamos a los países con déficits en su balanza de pagos, con el propósito de proveer un tiempo durante el cual se pudieran hacer ajustes, e impedir las consecuencias agudamente deflacionarias de un patrón de oro automático. El Banco Mundial debía ser un instrumento para la asistencia financiera a largo término. Los países eco-

nómicamente pobres debían recibir asistencia del sistema mismo, ya fuera directamente por medio de las instituciones del sistema o por otros Estados, una vez que las instituciones del sistema hubieran certificado su conformidad con las normas establecidas. Esas instituciones incorporaban mecanismos para supervisar la aplicación de las normas del sistema, hacer la asistencia financiera efectiva y verificar que existiera una razonable evidencia de intentar el cumplimiento de las normas.

Este aparato de vigilancia era, en el caso de los aliados occidentales y, subsecuentemente, de todos los países capitalistas industrializados, complementado por un elaborado mecanismo para la armonización de las políticas nacionales. Tales procedimientos comenzaron con las mutuas críticas de los planes de reconstrucción en los países de Europa occidental (la condición de Estados Unidos para los fondos de ayuda del plan Marshall), continuaron con el desarrollo de un procedimiento de revisión anual en la OTAN (que tenía que ver con defensa y con los programas de apoyo a la defensa) y se convirtieron en un hábito de consulta mutua y de revisión mutua de las políticas nacionales (por medio de la OCDE y otras agencias).

La noción de obligación internacional se desplazó de unos pocos compromisos básicos, tales como la observancia del principio de nación más favorecida o el mantenimiento de una tasa de cambios convenida, a un reconocimiento general de las medidas de política económica nacional que afectarían a otros países y de que tales consecuencias deberían ser tenidas en cuenta antes de que se adoptaran políticas nacionales. A la inversa, otros países debían ser lo suficientemente comprensivos de las dificultades de un país en particular para aceptar excepciones en el corto plazo. Los ajustes son entonces percibidos como una

respuesta a las necesidades del sistema como un todo y no al deseo de los países dominantes. Las presiones externas sobre las políticas nacionales fueron internacionalizadas de acuerdo con esas ideas.

Naturalmente, tal proceso de política internacionalizada presuponía una estructura de poder en la cual las agencias centrales del gobierno de Estados Unidos estuvieran en una posición dominante. Pero no era necesariamente una estructura de poder completamente jerárquica, con líneas de fuerza que surgieran exclusivamente de arriba hacia abajo, ni tampoco una estructura en la cual las unidades de interacción fueran naciones-Estados integrales. Era una estructura de poder que buscaba mantener consenso mediante la negociación, en la cual las unidades de negociación eran fragmentos de Estado. El poder detrás de la negociación era tácitamente tomado en cuenta por las partes.

La práctica de armonización política se convirtió en un poderoso hábito de ese tipo cuando las normas básicas de la conducta económica internacional ya no parecían válidas, como fue el caso, durante los años setenta, de los procedimientos para ajustes mutuos de las políticas económicas nacionales, que fueron reforzados. En ausencia de normas claras, la necesidad de ajustes mutuos surgió como la mayor.

23. Max Beloff (1961) fue quizás el primero en señalar los mecanismos por los cuales la participación en las organizaciones internacionales alteraba la elaboración interna de políticas de las prácticas de los Estados. R.W. Cox y H.K. Jacobson *et af.* (1972) representaron los sistemas políticos de las organizaciones internacionales como incluyendo segmentos de Estados. R.O. Keohane y J.S. Nye (1974) señalaron los procesos que determinan que las coaliciones estén formadas por segmentos de los aparatos de diferentes Estados y las formas mediante las cuales las instituciones internacionales facilitan tales coaliciones. Esos diversos trabajos, al tiempo que señalan la existencia de mecanismos de coordinación política entre Estados y la penetración de influencias externas dentro de esos Estados,

Las estructuras estatales apropiadas a este proceso de armonización política pueden ser contrastadas con las del Estado nacionalista de bienestar del período precedente. El nacionalismo del bienestar tomó la forma de planificación económica a nivel nacional e intentó el control de los impactos de la economía externa sobre la economía nacional. Para lograr que la planificación nacional fuera efectiva, crecieron estructuras corporativas en la mayoría de los países industriales avanzados, con el propósito de llevar la industria, y también el trabajo organizado, a consulta con el gobierno en la formulación y ejecución de políticas. Las estructuras corporativas nacionales e industriales pueden presentar obstáculos proteccionistas o restrictivos a los ajustes requeridos para la adaptación de las economías nacionales a la economía mundial en un sistema hegemónico. El corporatismo, a nivel nacional, fue una respuesta a las condiciones del período entre guerras; se consolidó institucionalmente en Europa occidental cuando la estructura mundial estaba cambiando en algo para lo cual el corporatismo nacional era impropio.

no discuten las implicaciones de esos mecanismos para la estructura de poder dentro de los Estados. Es a ese aspecto estructural al cual deseo designar con el término "internacionalización del Estado". Christian Palloix (1975, p. 82) se refiere a "la internacionalización del aparato del Estado nacional, de ciertos lugares de ese aparato del Estado", con lo cual él designa a aquellos segmentos de los Estados nacionales que sirven de soporte político para la internacionalización de la producción. El presenta la cuestión de los cambios estructurales en el Estado, si bien no profundiza el punto. Keohane y Nye (1977) vinculan el mecanismo transgubernamental al concepto de "interdependencia". Encuentro que este concepto tiende a oscurecer las relaciones de poder envueltas en los cambios estructurales, tanto en el Estado como en el orden mundial; por esa razón prefiero no utilizarlo. Gourevitch (1978) mantiene el concepto de interdependencia, e insiste que está ligado con las luchas de poder entre fuerzas sociales dentro de los Estados.

La internacionalización del Estado da prioridad a ciertas agencias del Estado -en especial los ministerios de Finanzas y las oficinas de los primeros ministros- que son puntos clave en el ajuste de la política económica nacional e internacional. Los ministerios de Industrias y de Trabajo, las oficinas de Planificación, que fueron preparadas en el contexto del corporatismo nacional, tendieron a subordinarse a los órganos centrales de la política pública internacionalizada. A medida que las economías nacionales se integraron más en la economía mundial, fueron las más grandes y más avanzadas empresas las que se adaptaron mejor a las nuevas oportunidades. Un nuevo eje de influencia vinculó las redes de política internacional con las agencias centrales clave de los gobiernos y con los grandes negocios. Esta nueva estructura corporativa informal eclipsó el más antiguo corporatismo nacional formalizado y reflejó la dominación del sector orientado a la economía mundial sobre el sector orientado más nacionalmente en la economía de un país.^*

24. Existe, naturalmente, toda una literatura implícita en el argumento de este párrafo. Algunas rápidas referencias pueden ser útiles. Andrew Shonfield (1965) ilustró el desarrollo de las estructuras de tipo corporativo de la clase que yo asocio con el Estado nacionalista de bienestar. El cambio del corporativismo de nivel industrial al corporativismo basado en la empresa conducida por el gran público y las corporaciones privadas ha sido advertido en algunos trabajos de relaciones industriales, particularmente aquellos concernientes a la emergencia de una "nueva clase trabajadora"; por ejemplo, Serge Mallet (1963). Pero la literatura sobre relaciones industriales generalmente no ha vinculado lo que yo he llamado corporativismo de empresa con el marco más amplio sugerido aquí (R.W. Cox 1977). Erhard Friedberg (1974, pp. 94-108) discute la subordinación del antiguo corporativismo al nuevo. El cambio de terminología de planificación a política industrial se refiere a la internacionalización del Estado y la economía. La política industrial se ha convertido en un tema de interés para los decisores políticos de la economía global (ver William Diebold 1980, y John Pinder, Takashi Hosomi y William Diebold, para

La internacionalización del Estado no está, naturalmente, limitada a los países del capitalismo avanzado del centro. No sería difícil hacer un catálogo de casos recientes en países periféricos donde las instituciones económicas internacionales, habitualmente como una condición para la renovación de la deuda, dictaron políticas que solamente podían ser sostenidas por una coalición de fuerzas conservadoras. Turquía, Perú y Portugal se cuentan entre esos países recientemente afectados. En Zaire, una conferencia de acreedores impuso las condiciones que los funcionarios del Fondo Monetario Internacional habían in-

la Comisión Trilateral, 1979). Si planificación evoca el espectro del nacionalismo económico, política industrial, como el estudio de la Comisión Trilateral lo señala, puede ser visto desde una perspectiva económica mundial como un aspecto necesario de la armonización política: "hemos argumentado que las políticas industriales son necesarias para tratar problemas estructurales en las economías modernas. En consecuencia, la acción internacional no debería tratar de dismantelar esas políticas. La presión debería, más bien, apuntar a políticas industriales positivas y adaptativas, ya fuera por parte de países individuales o de grupos de países combinados. Lejos de ser proteccionista, la política industrial puede ayudarlos a remover una causa del proteccionismo, haciendo que el proceso de ajuste sea menos doloroso" (p. 50). Podría objetarse que el argumento y las referencias aquí presentados son más válidos para Europa que para Estados Unidos y que, en realidad, el concepto de corporativismo es ajeno a la ideología de Estados Unidos. A esto yo puedo replicar que, desde que los principales soportes de la economía mundial están en Estados Unidos, el ajuste de la economía estadounidense ajusta menos que el de los países europeos y periféricos, y la institucionalización de los mecanismos de ajuste está, en consecuencia, menos desarrollada. Ciertos análisis estructurales de la economía de Estados Unidos, sin embargo, señalan una distinción entre un sector corporativo orientado internacionalmente y un sector nacionalmente orientado a los medianos y pequeños negocios, y a los diferentes segmentos del Estado y diversas orientaciones políticas asociadas con cada uno. Ver John Kenneth Galbraith (1974) y James O'Connor (1973). Los historiadores señalan los elementos de corporativismo en el *New Deal*; por ejemplo, Shlesinger (1960).

roducido en los ministerios clave del Estado para controlar las condiciones de renovación de la deuda.

LA INTERNACIONALIZACIÓN DE LA PRODUCCIÓN

La internacionalización del Estado está asociada con la expansión de la producción internacional. Esto significa la integración de los procesos de producción a escala transnacional, con diferentes bases de un proceso que se desarrolla en diferentes países. La producción internacional actualmente desempeña el mismo rol formativo, en relación con la estructura de los Estados y el orden mundial, que la manufactura nacional y el capital comercial desempeñaron a mediados del siglo XIX.

La producción internacional se expande por medio de inversiones directas, mientras que el imperia- lismo rentista, del cual escribieron Hobson y Lenin, primero tomó la forma de inversiones de portafolio. Con las inversiones de portafolio, el control sobre los recursos productivos financiados por la transacción pasaba del propietario al prestamista. Con la inver- sión directa, el control es inherente al proceso de producción en sí mismo y permanece con el objeto originador de la inversión. El rasgo esencial de la inversión directa es la posesión no de moneda, sino de conocimiento, bajo la forma de tecnología y en especial de la capacidad de continuar el desarrollo de

25. El caso de Zaire subraya los arreglos impuestos por poderes occidentales en el imperio Otomano en Egipto a finales del siglo XIX, efectivamente vinculados a ciertas rentas del servicio de la deuda externa. Ver Herbert Feis (1961, pp 332-342 384-397). [^]

nuevas tecnologías. Los arreglos financieros para inversión directa pueden variar enormemente, pero todos están subordinados a ese factor decisivo de control técnico; los arreglos pueden tomar la forma de subsidiarias completamente controladas; *joint ventures* (emprendimientos conjuntos) con capital local, algunas veces puesto por el Estado en otros países; contratos de administración con empresas propiedad del Estado, o convenios de compensación con empresas socialistas a cambio de la provisión de tecnología. Esas empresas se convierten en proveedoras de elementos a un proceso de producción organizado globalmente, planeado y controlado por la fuente de la tecnología. La propiedad formal es menos importante que la manera en la cual varios elementos se integran en el sistema de producción.

La inversión directa parece sugerir el dominio del capital industrial sobre el capital financiero. Las grandes corporaciones multinacionales que se expanden por inversión directa son, hasta cierto grado, autofinanciadas, al extremo de que no parecen capaces de movilizar capital monetario en diversas formas, como por medio de mercados locales de capital (cuyo crédito es mejor que el de los empresarios nacionales), mediante los mercados europeos de divisas, mediante inyecciones de capital de otras multinacionales vinculadas a convenios de tecnología y producción, mediante subsidios estatales, y otros. Y, particularmente desde los años setenta, el capital financiero parece estar volviendo a tener preeminencia en las operaciones de los bancos multinacionales, no sólo en la antigua forma del imperialismo rentista, de administrar préstamos a los Estados periféricos, sino también como una red de control y planificación privada de la producción internacional de la economía mundial. Esta red evalúa y colectiviza los riesgos de inversión y asigna oportunidades de inver-

sión a los participantes en la expansión de la producción internacional. Es decir, desempeña la función del capitalista colectivo de Lenin en las condiciones de las relaciones de producción de finales del siglo XX.

PRODUCCIÓN INTERNACIONAL Y ESTRUCTURA DE CLASES

La producción internacional moviliza fuerzas sociales, y es por medio de esas fuerzas que pueden ser anticipadas sus principales consecuencias políticas vis-á-vis la naturaleza de los Estados y de los órdenes mundiales futuros. Hasta ahora, se había establecido que las clases sociales existen dentro de formaciones sociales definidas nacionalmente, a pesar de las apelaciones retóricas a la solidaridad internacional de los trabajadores. Ahora, como consecuencia de la producción internacional, se hace cada vez más pertinente pensar en términos de una estructura de clases global extendida o superpuesta en las estructuras de clases nacionales.

En la cima de una estructura de clases global emergente se encuentra la clase administradora transnacional. Con su propia ideología, estrategia e instituciones de acción colectiva, es una clase en sí y para sí. Sus puntos focales de organización, la Comisión Trilateral, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y la OCDE, constituyen tanto un marco de pensamiento como una guía de acción para las políticas. Desde esos puntos, la acción de clase penetra los países por medio del proceso de internacionalización del Estado. Los integrantes de esta clase transnacional no están limitados a quienes

cumplen funciones en el nivel global, tales como ejecutivos de corporaciones multinacionales o funcionarios de agencias internacionales, sino que incluyen a aquellos que administran los sectores orientados internacionalmente dentro de los países, los funcionarios de los ministerios de Finanzas, los administradores locales de empresas vinculadas a los sistemas internacionales de producción y otros.

Los capitalistas nacionales deben ser distinguidos de la clase transnacional. El reflejo natural del capital nacional frente al desafío de la producción internacional es el proteccionismo. Y gira entre el deseo de utilizar el Estado como un baluarte de la economía nacional independiente y la oportunidad de llenar nichos dejados por la producción internacional en una relación simbiótica subordinada con los anteriores.

26. La evidencia de la existencia de una clase gerencial transnacional reside en las actuales formas de organización, la elaboración de ideología, apoyos financieros y conducta de los individuos. Otras estructuras permanecen como tendencias rivales, por ejemplo el capital nacional y sus intereses, sostenidos por una estructura integral de lealtades, agencias, etc. Los individuos o firmas y agencias del Estado pueden en algunas fases de su actividad ser captados por una u otra tendencia. En consecuencia, la membresía de las clases debe continuamente cambiar, a medida que la estructura permanece. Algunas veces se argumenta que ése es solamente un caso de los capitalistas estadounidenses, que se asignan a sí mismos un aura hegemónica, un argumento que, por implicación, hace del imperialismo un fenómeno puramente nacional. No hay duda del origen estadounidense de los valores que conllevan y propagan esta clase, como tampoco hay duda de que muchos ciudadanos y agencias no estadounidenses también participan en esto, ni de que la perspectiva del mundo es global y distingible del capitalismo puramente nacional que existe en él. De ese modo, la cultura estadounidense de la clase gerencial transnacional, o una cierta cultura estadounidense de los negocios, se ha hecho globalmente hegemónica. Naturalmente, las tendencias neomercantilistas deberían prevalecer en las relaciones económicas internacionales, y esta estructura de clases transnacionales palidecería.

Los trabajadores industriales han sido doblemente fragmentados. Una línea de separación se encuentra entre el trabajo establecido y el no establecido. Los trabajadores establecidos son aquellos que han logrado un estatus de relativa seguridad y estabilidad en sus trabajos y tienen algunas perspectivas de progreso en sus carreras. Generalmente, están relativamente especializados, trabajan para grandes empresas y cuentan con sindicatos organizados. Los trabajadores no establecidos, en contraste, no tienen seguridad en el empleo, no tienen perspectivas de progreso en sus carreras y están relativamente menos especializados, al tiempo que confrontan grandes obstáculos para el desarrollo efectivo de sus sindicatos. Con frecuencia los no establecidos están desproporcionadamente relacionados con los estratos bajos de las minorías étnicas, inmigrantes y mujeres. Las instituciones de acción de la clase trabajadora han privilegiado a los trabajadores establecidos. Sólo cuando la ideología de solidaridad de clase permanece fuerte, lo que habitualmente sucede en condiciones de alta polarización ideológica y conflictos sociales y políticos, las organizaciones controladas por trabajadores establecidos (sindicatos y partidos políticos) tratan de reunir y actuar también para los trabajadores no establecidos.

La segunda línea de separación entre los trabajadores industriales es ocasionada por la división entre capital nacional e internacional (por ejemplo, el comprometido con la producción internacional). Los trabajadores establecidos en el sector de la producción internacional son aliados potenciales del capital internacional. Esto no significa que esos trabajadores no tengan conflictos con el capital internacional, sólo que éste cuenta con los recursos necesarios para resolver sus conflictos y aislarlos de conflictos que envuelven a otros grupos de trabajadores mediante la

creación de un corporativismo empresarial, en el cual ambas partes perciben sus intereses como resultado de la expansión continua de la producción internacional.

Los trabajadores establecidos en el sector del capital nacional son más susceptibles al llamado del proteccionismo y del capitalismo nacional (más que empresarial), en el cual la defensa del capital nacional, de los trabajos y de los trabajadores que han adquirido estatus en las instituciones industriales se perciben como interconectadas.^^

El trabajo no establecido ha adquirido una particular importancia en la expansión de la producción internacional. Los sistemas de producción son diseñados de tal modo que se pueda utilizar una reciente proporción de trabajadores semi-especializados (y, en consecuencia, frecuentemente no establecidos) en relación con los especializados (y establecidos).^^ Esta tendencia en la organización de la producción hace posible para el centro descentralizar la actual producción física de bienes a localizaciones periféricas, en las cuales puede encontrarse una abundante oferta de trabajo no establecido relativamente bara-

27. Algunas industrias aparecen ambiguamente montadas a horcajadas sobre las dos tendencias, por ejemplo la industria automotriz. Durante un período de expansión económica, el aspecto internacional de esta industria dominó en Estados Unidos, y el Sindicato Unido de Trabajadores Automotores tomó la iniciativa de crear consejos mundiales para las más importantes empresas automotrices, con la perspectiva de iniciar negociaciones multinacionales. Como esa industria fue golpeada por la recesión, el proteccionismo comenzó a imponerse.

28. Ver Cox (1978). Esta tendencia puede ser vista como la continuación de una dirección en el largo plazo de organización de la producción, de la cual el taylorismo fue una primera etapa, en la cual el control sobre el proceso laboral es progresivamente separado de los trabajadores y alejado de la realización de tareas, así como concentrado en la administración. Ver Harry Braverman (1974).

to, y retener el control de los procesos y de la investigación y desarrollo de los cuales su futuro depende.

Dado que una fuerza de trabajo no establecida se moviliza en los países del Tercer Mundo a causa de la producción internacional, los gobiernos en esos países muy frecuentemente han procurado que esa nueva fuerza social desarrolle sus propias organizaciones conscientes de clase, imponiendo sus estructuras de corporativismo estatal bajo la forma de sindicatos establecidos y controlados por el gobierno o el partido político dominante. Esto también proporciona a los gobiernos locales, por medio de su control sobre el trabajo, ventajas adicionales ante el capital internacional en lo que se refiere a los términos de la inversión directa. Si los trabajadores industriales de los países del Tercer Mundo algunas veces han sido reducidos a la tranquilidad política y social, el corporativismo de Estado puede probar ser un paso que suspenda, pero no impida en el largo plazo una autoconciencia más articulada.

Aunque la industria se moviera rápidamente en el Tercer Mundo y los gobiernos locales fueran hábiles para mantener el control de sus fuerzas de trabajo industriales, la mayoría de las poblaciones de esos países no tendrían mejoras, sino probablemente un deterioro en sus condiciones. Los nuevos trabajos industriales están sumamente rezagados con respecto a los incrementos de la fuerza laboral, al tiempo que los cambios en la agricultura los desplazan de la población rural. No importa cómo se distribuya la producción internacional, una gran parte de la población mundial en las áreas más pobres permanece marginalizada con respecto a la economía mundial;

29. Recientes informaciones de Brasil indican inquietud por parte de los trabajadores de Sao Paulo, cuyos sindicatos han sido sometidos a una estructura corporativista estatal desde la época del presidente Vargas.

no cuenta con empleo ni renta, ni el poder de compra derivado de ellos. Un gran problema para el capital internacional en sus aspiraciones de hegemonía es cómo neutralizar el efecto de esa marginalización de quizás un tercio de la población mundial, para prevenir que esa pobreza sea el combustible de una rebelión.'"

FUERZAS SOCIALES, ESTRUCTURAS DE ESTADO Y PERSPECTIVAS DEL FUTURO ORDEN MUNDIAL

Naturalmente, sería inadmisibles en términos lógicos, y también imprudente, basar las predicciones del futuro orden mundial en las consideraciones que siguen. Su utilidad está más bien en llamar la atención sobre los factores que podrían inclinar un nuevo orden mundial emergente en una dirección u otra. Las fuerzas sociales generadas por los cambiantes procesos de producción son el punto de partida para pensar sobre futuros posibles. Esas fuerzas pueden combinarse en diferentes configuraciones y, como un ejercicio, uno puede considerar las configuraciones hipotéticas que más probablemente conduzcan a tres diferentes resultados en el futuro del sistema estatal. Enfocar esos tres posibles resultados no implica, por cierto, que no sean posibles otras configuraciones de las fuerzas sociales.

30. El Banco Mundial promueve el desarrollo rural y el control de la natalidad. El concepto de "confianza en sí mismo", alguna vez eslogan del antiimperialismo con el significado de "desenganche" del sistema imperial, ha sido cooptado por el sistema imperial para significar autoayuda entre las poblaciones marginadas, como un programa de bienestar al estilo "hágalo usted mismo".

En primer lugar, se vislumbra la perspectiva de una nueva hegemonía basada en la estructura global del poder social generada por la internacionalización de la producción. Eso requeriría una consolidación de dos tendencias fuertes y vinculadas: el continuo dominio del capital internacional sobre el nacional en los países mayores, y la continua internacionalización del Estado. Implícita en esa configuración se encuentra la continuación del monetarismo como la política económica de la ortodoxia, enfatizando la estabilización de la economía mundial (políticas anti-inflacionarias y tasas de cambio estable) sobre el cumplimiento de las demandas socio-políticas nacionales (la reducción del desempleo y el mantenimiento de niveles de salarios reales).

La configuración de poder interestatal que podría mantener tal orden mundial, suponiendo que sus Estados miembros se conformaran a este modelo, es una coalición centrada en Estados Unidos, la República Federal de Alemania y Japón, con el apoyo de otros estados de la OCDE, la cooptación de unos pocos de los mayores países industrializados del Tercer Mundo, tal como Brasil, y la conducción conservadora de los países de la OPEP; también la posibilidad de una rediviva detente que permita una mayor vinculación de la esfera soviética en la economía de producción internacional. La nueva división internacional del trabajo, construida alrededor de la progresiva descentralización de la manufactura en el Tercer Mundo por el capital internacional, satisfacería las demandas de industrialización de esos países. Los conflictos sociales en los países centrales serían combatidos mediante el corporativismo empresarial, si bien muchos podrían quedar sin protección por ese método, en especial los trabajadores no establecidos. En los países periféricos, el conflicto social podría ser con-

tenido mediante una combinación de corporativismo estatal y represión.

Las fuerzas sociales opuestas a esta configuración ya han sido señaladas: el capital nacional, aquellas secciones del trabajo establecido vinculadas al capital nacional, los trabajadores no establecidos movilizados nuevamente en el Tercer Mundo y los marginados sociales en los países pobres; todos ellos, de una manera u otra, están potencialmente opuestos al capital internacional y a las estructuras estatales y del orden mundial más vinculadas con el capital internacional. Esas fuerzas no tienen, sin embargo, cohesión natural; podrían ser separadas o neutralizadas por una hegemonía efectiva. Si ellas se unieran en algunas circunstancias particulares en un país en especial, precipitando un cambio de régimen, entonces ese país podría ser sometido al aislamiento en la estructura mundial; en otras palabras, cuando la hegemonía fallara dentro de un país en especial, podría reafirmarse a sí misma en la estructura mundial.

Una segunda configuración posible es una estructura mundial no hegemónica de centros de poder conflictivos. Quizás el camino más posible para esa evolución podría ser el ascenso en varios países centrales de coaliciones neomercantilistas que vincularan el capital nacional y el trabajo establecido, y que estuvieran determinadas a optar fuera de los acuerdos diseñados para promover el capital internacional y organizar su propio poder y bienestar con una base nacional o de influencia sectorial. La búsqueda continua de políticas monetaristas puede ser la causa más probable de la reacción neomercantilista. Legitimadas como antiinflacionarias, las políticas monetaristas han sido percibidas como trabas al capital nacional (a causa de sus altas tasas de interés), que generan desempleo (por medio de la recesión planifi-

cada) y afectan negativamente a los grupos sociales relativamente desposeídos y a las regiones dependientes de los servicios del gobierno y de las transferencias de pago (a causa de los cortes presupuestarios en los gastos del Estado). Una coalición de oposición podría atacar el monetarismo, por subordinar el bienestar nacional a fuerzas externas y por mostrar una ilusoria fe en los mercados (que son percibidos como manipulados por la fijación de precios determinada por la administración corporativa). La posible forma estructural de neomercantilismo dentro de los Estados centrales sería un corporativismo de nivel industrial y nacional, llevando al capital nacional y al trabajo organizado a una relación con el gobierno, con el propósito de diseñar y ejecutar políticas estatales. Los Estados periféricos tendrían, en buena medida, la misma estructura que en la primera configuración, pero podrían estar más vinculados con una u otra de las economías de los países centrales.

Una tercera y menos posible configuración sería el desarrollo de una contrahegemonía basada en una coalición del Tercer Mundo contra la dominación de los países centrales, que tendrían como objetivo el desarrollo autónomo de los países periféricos y la terminación de las relaciones centro-periferia. Una contrahegemonía consistiría en una perspectiva coherente de un orden alternativo mundial, apoyada por una concentración de poder suficiente para mantener el desafío a los países centrales. Mientras esa configuración es prefigurada por la demanda de un nuevo orden económico internacional, el consenso prevaleciente detrás de ella carece de una perspectiva suficientemente clara sobre una economía política alternativa mundial para constituir la contrahegemonía. Las perspectivas de contrahegemonía resi-

den, en buena medida, en el futuro desarrollo de las estructuras estatales en el Tercer Mundo.

La fuerza social de control en esos países es, típicamente, la que ha sido llamada una "clase estatal",³¹ una combinación de partido, burocracia, personal militar y líderes sindicales, en su mayoría pequeños burgueses en su origen, que controlan el aparato del Estado y tratan, de ese modo, de ganar mayor control sobre el aparato productivo en el país. La clase estatal puede ser comprendida como una respuesta local a las fuerzas generadas por la internacionalización de la producción y un intento de ganar algún control local sobre esas fuerzas. La orientación de la clase estatal es indeterminada. Tanto puede ser conservadora como radical. Tanto podría negociar por una mejor participación en la economía mundial de producción internacional como procurar la superación del desarrollo interno desigual generado por el capital internacional.

Las clases estatales de la primera orientación son susceptibles de incorporarse a una nueva economía mundial hegemónica y al mantenimiento de estructuras corporativistas de Estado como contraparte nacional del capital internacional. La segunda orientación podría proveer apoyo para la contrahegemonía. Sin embargo, una clase estatal solamente parecería poder mantener la segunda y más radical orientación si ésta fuera apoyada bajo la forma de un genuino populismo (y no sólo un populismo manipulado por líderes políticos). Uno puede especular que ésto podría lograrse mediante el desdoblamiento de las consecuencias sociales de la producción internacional, tales como la movilización de una fuerza de trabajo no establecida unida a la marginalización de una creciente parte de la población urbana. La alter-

31. Debo este término a Hartmut Elsenhans (s.f.).

nativa radical podría ser la forma de respuesta al capital internacional en los países del Tercer Mundo, así como el neomercantilismo podría ser la respuesta en los países más ricos. Cada uno proyecta una estructura de Estado y una visión del orden mundial de acuerdo con sus propias características.

COMENTARIO DE 1985

La propuesta de Robert Keohane de incluir mi artículo publicado en *Millennium* en el verano de 1981 en esta colección de ensayos es un desafío para definir mi posición en relación con los demás textos seleccionados. Todos esos textos forman parte de un único debate estimulado por recientes trabajos de Waltz y Gilpin. Mi artículo surge de un diferente -y muy personal-proceso intelectual. Sin embargo, toca temas que emergen en el debate, haciendo de mí un Monsieur Jourdain, que escribía prosa sin saberlo.

Deliberadamente me he abstenido de revisar mi texto y sólo he hecho algunos cambios estrictamente estilísticos y editoriales a la versión 1981, para adaptarla al presente volumen. Una vez colocado ante el público, un texto debe respetar su propia integridad. Tiene una vida por sí propio, sea rico o pobre. El autor también debe asumir cierta independencia del texto. Mis propios puntos de vista (como espero que suceda con la mayoría de los autores) han evolucionado desde 1981. De acuerdo con eso, prefiero tratar de establecer un vínculo con los otros ensayos mediante este comentario.

Al analizar los diferentes argumentos, me encuentro en acuerdo y desacuerdo con determinados aspectos de cada uno de los textos de los otros autores. Me queda, sin embargo, la expresión general de que éste es un debate específicamente estadounidense-

se, aunque se haya dado en términos de sistemas mundiales e internacionales. Stanley Hoffmann (1977) señaló que las relaciones internacionales son una ciencia social estadounidense. Esto no significa (por mi parte no más que en el caso de Hoffmann) sugerir que el pensamiento estadounidense está modelado de una manera unitaria. (Declaro de antemano mi inocencia respecto de las críticas de Robert Gilpin en cuanto a poner juntos a autores cuyas perspectivas difieren en importantes aspectos). Lo que es común, me parece, es: 1. La perspectiva de Estados Unidos como la preponderante de las dos potencias mayores del sistema y, consecuentemente, la asunción de cierta medida de responsabilidad por la política de Estados Unidos; 2. La organización de argumentos sobre ciertos temas obligatorios de debates, notablemente los de poder *versus* moralidad y de ciencia *versus* tradición. El primero de ellos es, para emplear el lenguaje de Waltz, un condicionante sistémico del pensamiento estadounidense. El segundo deriva más de un proceso cultural explícitamente estadounidense. Un aspecto de este proceso fue la conversión intelectual de los decisores políticos de Estados Unidos al uso del poder físico acumulado del país para el cumplimiento de un papel de creación y mantenimiento de un sistema mundial. Importantes influencias en esta conversión fueron pensadores formados en Europa, como Reinhold Niebuhr y Hans Morgenthau, quienes introdujeron una perspectiva de la humanidad más pesimista y orientada hacia el poder en un medio estadounidense condicionado por el optimismo del siglo XVIII y por la creencia del siglo XIX en el progreso. Otro aspecto fue la necesidad de legitimar este nuevo realismo en términos "científicos". El segundo aspecto puede ser leído como la revancha del pensamiento de derecho natural del siglo XVIII por la falta de inocencia implícita en el

primero. Richard Ashley ha descrito bien el proceso de socialización a través del cual sucesivas cohortes de graduados estadounidenses (y por asimilación canadienses) han sido insertados en esta corriente de pensamiento.

A esta altura, siguiendo el ejemplo de Gilpin, corresponde una referencia autobiográfica. El lector debería saber que este autor no experimentó el ya mencionado proceso de formación intelectual. Su introducción a los procesos de política internacional llegó mediante la práctica como un "neutral empático" (Cox y Jacobson 1977), en su papel de funcionario internacional de una de las menos destacadas esferas de política. Su único entrenamiento académico formal fue el estudio de la historia. De acuerdo con eso, él nunca compartió un sentido de responsabilidad para aspirar a influir en la política de Estados Unidos o la de cualquiera otro país, si bien él ha sido consciente de que su destino, como el del resto de la humanidad, está profundamente influido por lo que él no puede influenciar. Esas circunstancias lo han inclinado hacia una aceptación inicial de la posición realista. El mundo político es, de partida, un mundo *dado*. Los hombres hacen la historia, como Marx escribe, pero no en condiciones elegidas por ellos. Para tener alguna influencia sobre los acontecimientos, o al menos anticipar las peores eventualidades, es necesario comenzar con la comprensión de las condiciones no elegidas por uno mismo en las cuales la acción es posible.

Las influencias intelectuales que contribuyeron a la formación de esta perspectiva personal comparten con el realismo una fuente común en Maquiavelo. Divergen en haber seguido una corriente historicista, a través de Giambattista Vico y Georges Sorel y, sobre todo, Antonio Gramsci. Esos pensadores no estaban vinculados primariamente con las relaciones

internacionales; ellos estaban ocupados en el problema del conocimiento sobre la sociedad y las transformaciones sociales. Los historiadores proveen la luz más específica sobre las estructuras internacionales: de alguna manera los historiadores marxistas británicos del siglo XX, y muy particularmente Fernand Braudel y la escuela francesa de los *Anuales*. Los puntos de contacto intelectual con influencias en otros contribuyentes a este volumen incluyen a E.H. Carr (especialmente en su trabajo con Gilpin), Friedrich Meinecke, Ludwig Dehio y Karl Polanyi (especialmente en su trabajo con Ruggie). Como se ve, hay mucho de autobiografía: el punto es que el itinerario hacia el artículo de *Millennium* no pasó por el neorrealismo; contempla el neorrealismo desde el punto de destino alcanzado.

Para cambiar el mundo, debemos empezar con una comprensión del mundo como es, lo cual significa las estructuras de realidad que nos rodean. "Comprender" es la palabra clave aquí. Los temas en la confrontación de enfoques están vinculados a diferentes modos de conocimiento: positivismo e historicismo. Dado que esos dos términos han sido usados de manera contradictoria en diferentes textos incluidos en este libro, reitero aquí mi propio uso.

Por "positivismo" entiendo el esfuerzo de concebir la ciencia social de acuerdo con el modelo de la física (o, más particularmente, de la física como era conocida en los siglos XVIII y XIX, antes de que hubiera asimilado los principios de relatividad e incertidumbre). Esto supone plantear una separación de sujeto y objeto. Los datos de la política son acontecimientos percibidos externamente causados por la interacción de los actores en un campo. El campo en sí mismo, como es un encuentro de actores, tiene ciertas propiedades que pueden ser llamadas "sistémicas". El concepto de "causa" es aplicable en un marco de fuerza

como ése. Los actores fuertes son "causas" de cambio en relación con otros menos poderosos, y la estructura del sistema "causa" cierta forma de conducta por parte de los actores.

Utilizo "historicismo" para significar un enfoque un poco diferente sobre el conocimiento de la sociedad que ha sido bien definido por Giambattista Vico (1774/1970) y ha continuado como una tradición distingible hasta el presente. En este enfoque, las instituciones humanas están formadas por gente, no por los gestos individuales de "actores" sino por respuestas colectivas a una problemática percibida correctamente que produce ciertas prácticas. Las instituciones y las prácticas deben ser comprendidas por medio de los cambiantes procesos mentales de sus protagonistas. Hay, en esa perspectiva, una identidad de sujeto y objeto. Las realidades objetivas que esta aproximación supone -el Estado, las clases sociales, los grupos de conflicto a que Robert Gilpin (siguiendo a Ralf Dahrendorf) se refiere, y sus prácticas- están constituidas por ideas intersubjetivas. Como Gilpin dice, ninguna de esas realidades existe del mismo modo en que existen los individuos, pero los individuos actúan como si esas otras realidades existieran, y al actuar de esa manera las reproducen. Las instituciones sociales y políticas son vistas entonces como respuestas colectivas al contexto físico-material (naturaleza natural) en la cual los agregados humanos se encuentran a sí mismos. A su vez, ellos forman parte del marco social-material (naturaleza artificial o red de relaciones sociales) en el cual tienen lugar las acciones históricas. El historicismo así entendido es el mismo del materialismo histórico. El método del materialismo histórico -o, en términos de Robert Keohane, su programa de investigación- es encontrar la conexión entre el esquema mental por medio del cual la gente concibe la acción y el mundo

material, que condiciona tanto lo que la gente puede hacer como lo que ellos pueden pensar sobre hacerlo.

Las dos aproximaciones -positivista e historicista- cuentan con diferentes versiones de la tarea de la ciencia. No puede haber disputa sobre la adhesión de Kenneth Waltz a la posición positivista y él presenta claramente las tareas de una ciencia positivista: encontrar leyes (las cuales son regularidades en la actividad humana descriptibles en la forma de "si a, entonces b") y desarrollar teorías que expliquen por qué las leyes observables permanecen dentro de esferas específicas de actividad. Las leyes y las teorías avanzan en conocimiento más allá de la "mera descripción", por ejemplo catalogar acontecimientos observados externamente.'^

En la medida en que esta aproximación aspira a una ciencia general de la sociedad, no puede discriminar entre tiempos y espacios. Toda actividad humana es su provincia (si bien esta actividad está dividida arbitrariamente entre categorías a priori de actividad entre las cuales las relaciones internacionales constituyen una), todo ello tratado como mate-

32. El término "descripción", como es utilizado en el discurso positivista (a menudo precedido por "mera") no tiene sentido en el discurso historicista. Descripción, para el historicista, es inseparable de interpretación o comprensión; por ejemplo, la evaluación de un hecho único por medio de una hipótesis explicatoria. La tarea de la teoría es desarrollar tales hipótesis y los conceptos de limitada aplicación histórica en los cuales se expresan; por ejemplo, conceptos como mercantilismo, capitalismo, fascismo, etc. La diferencia entre "descripción" (positivista) y "comprensión" (historicista) se refleja en las palabras utilizadas para denotar el objeto de estudio: dato (positivista) *versus* hecho (historicista). La distinción es menos evidente en inglés que en las lenguas latinas, donde las palabras correspondientes son participios pasados de los verbos "dar" y "hacer". El positivismo trabaja con datos percibidos externamente; el historicismo con acontecimientos o instituciones que son "hechas". Deben ser comprendidas por medio de la subjetividad de los autores, así como en términos de las consecuencias objetivas que fluyen de su existencia.

ria prima para el hallazgo de leyes y el desarrollo de teorías. Creo que ésta es la raíz del mayor defecto en la aproximación de Waltz apuntada por sus críticos (ver en especial Keohane y Ruggie): la incapacidad de su teoría para explicar o dar cuenta de la transformación estructural. Una ciencia general (leáse: aplicable universalmente) de la sociedad puede permitir variaciones en las tecnologías y en las capacidades relativas de los actores, pero no en la naturaleza básica de los actores (búsqueda de poder) o en su modo de interacción (balance de poder). La universalidad de estos atributos básicos del sistema social comienza a ser percibida como que está afuera de y antes de la historia. La historia se convierte en una fuente de datos que ilustran los cambios y combinaciones posibles dentro de una evolución humana esencialmente sin cambio. A pesar de sus vastos conocimientos históricos, el trabajo de Waltz es fundamentalmente ahistórico; la elegancia que él logra y la claridad de sus planteos teóricos paga el precio de un modo inconvincente de comprensión histórica.

La aproximación historicista a la ciencia social no supone ningunas leyes válidas generales o universales que puedan ser explicadas por el desarrollo de las teorías de apropiación generalmente aplicables. Para el historicismo, el cambio de la naturaleza humana tanto como el de las estructuras de la interacción humana es muy lento. La historia es el proceso de su cambio. Uno no puede hablar de "leyes" en ningún sentido válido en general que trascienda las eras históricas, ni las estructuras de fuera de o antes de la historia. Las constantes en las actividades huma-

33. Tampoco puede uno hablar de "causas" en el discurso historicista, excepto en un sentido muy trivial. La "causa" de un asesinato es la contracción del dedo del asesino en un gatillo que detona una carga en un cartucho, enviando una bala a partes vitales de la víctima. La explicación es el propósito de

ñas pueden en realidad ser observadas en eras particulares; entonces la aproximación positivista puede ser fructífera dentro de límites históricos definidos, si bien no con las pretensiones universales a las cuales aspira. El programa de investigación del historicismo consiste en revelar las estructuras características históricas de las eras particulares en las cuales tales constantes prevalecen. Aún más importante: este programa de investigación aspira a explicar transformaciones de una estructura a otra. Si elegancia es que Robert Keohane escriba de una teoría "libre, lógicamente libre" (p. 197), entonces la aproximación historicista no conduce a la elegancia. Debería, sin embargo, conducir a una mejor comprensión de las coyunturas específicamente históricas. La elegancia de una persona es la sobresimplificación de otra.

Elegir entre dos enfoques depende en buena medida de la idea que uno tenga de para qué es la teoría. He sugerido, al respecto, dos amplios propósitos correspondientes a los dos enfoques: el propósito de resolución de problemas, por ejemplo, supone tácitamente la permanencia de estructuras existentes, lo cual es utilizado por el enfoque positivista; y el propósito crítico que apunta a las posibilidades de transformación estructural, que es utilizado con el enfoque historicista. La utilidad de toda teoría, sea de resolución de problemas o crítica, reside en su aplicabilidad a situaciones particulares. Pero mientras que la teoría de resolución de problemas asimila situaciones particulares a reglas generales o provee una clase de método programado para llegar a ellos.

la investigación historicista. Es mucho más compleja; requiere un conjunto de motivaciones individuales y estructuras sociales que son conectadas por hipótesis explicatorias.

la teoría crítica procura el potencial de desarrollo dentro de lo particular.

Potencial de desarrollo significa un posible cambio de estructura. Puede lograrse comprendiendo las contradicciones y fuentes de conflicto existentes en las estructuras; esa tarea puede ser complementada por la comprensión de cómo las transformaciones estructurales han sucedido en el pasado.^{^*} En consecuencia, la determinación de puntos de ruptura entre sucesivas estructuras -aquellos puntos en los cuales las transformaciones tienen lugar- se convierte en un gran problema de método. John Ruggie asumió este tema apuntando a la disyuntura estructural entre el sistema mundial, medieval y moderno, y a la inhabilidad del realismo estructural de Waltz para considerar incluso la explicación de esa transformación. El caso es extremadamente importante, ya que conforman dos mundos constituidos por muy distintas intersubjetividades. Las entidades y también los modos de relación entre ellas son de diferentes órdenes.

Este caso de transformación puede ser confrontado con las frecuentes invocaciones a Tucídides en la literatura neorrealista, en apoyo a la opinión de que el sistema de balance de poder es la condición universal. Lo que esas invocaciones establecen es que hubo otros períodos en la historia en los cuales aparecieron estructuras análogas al balance de poder de los

34. Eso no implica la presunción de que el futuro será como el pasado. Pero puede no existir (en el enfoque historicista) completa separación entre pasado y futuro. La utilidad práctica del conocimiento sobre el pasado se da en el desarrollo de hipótesis explicatorias con cambio. Fernand Braudel (1958) empleó la metáfora de un barco para tales hipótesis. La hipótesis navega bien en ciertas aguas bajo ciertas condiciones; permanece calma en otros. La tarea de la teoría es explorar los límites de validez de las hipótesis particulares y diseñar nuevas hipótesis para explicar aquellos casos en los cuales falla.

sistemas modernos de Estado. Ellos no consideran que también hubo estructuras históricas constituidas de otra manera, entre las cuales el orden medieval de la cristiandad europea fue uno. El instinto de realismo estructural puede reducir el orden medieval a su modelo de poder, pero si eso sucediera se rechazaría una oportunidad para la exploración científica.

Ruggie sospecha -y yo comparto esa suposición- que la transformación del orden medieval al moderno no puede ser comprendida sólo en términos de la teoría de sistemas internacionales generales (en realidad, uno puede señalar que el término "internacional", derivado de la práctica moderna, es inapropiado para el mundo medieval), sino que probablemente también algo tiene que ser explicado en términos de cambiantes estructuras estatales y cambiantes modos de producción. Esto se une al punto sustantivo de mi razonamiento: he tratado de diseñar un programa de investigación que pueda examinar la vinculación entre los cambios en la producción, las formas de Estado y los órdenes mundiales.

La relevancia de tal programa de investigación es estrictamente práctica. Surge de la cuestión de determinar si el presente momento es uno de aquellos puntos de ruptura históricos entre las estructuras del orden mundial, si la actual situación del mundo contiene el desarrollo potencial de un diferente orden mundial. Si ese fuera el caso, ¿cuál sería el margen de posibilidades estructurales futuras? ¿Qué fuerzas sociales y políticas deberían ser movilizadas con el propósito de lograr uno u otro de esos resultados viables? La aplicación de la teoría política debería ayudar a contestar a tales preguntas. Está claro que ellas están presente en las mentes de los colaboradores de este volumen; por ejemplo, en la preocupación primaria de Keohane en descubrir los significados de provocar un cambio pacífico, y en Gilpin con los pro-

blemas de cambio bajo condiciones de hegemonía declinante. Ninguno de esos autores ve claramente cómo el realismo estructural puede ser una guía a las respuestas. Mi sugestión es que el enfoque de estructuras históricas sería más apropiado.

Para Fernand Braudel (1958), una estructura histórica es la *longue durée*, las prácticas desarrolladas por la gente para enfrentar las necesidades recurrentes de la vida social y política, que son vistas como atributos fijos de la naturaleza humana y del encuentro social. Pero, particularmente con respecto al sistema mundial, ¿cómo es de prolongada la *longue durée*? Ruggie apunta al momento de ruptura entre los órdenes mundiales medieval y moderno, ¿pero hubo otros puntos de ruptura desde entonces? ¿Cuál es la priorización adecuada de los órdenes mundiales? Estoy inclinado a responder que sí, que hubo más puntos de ruptura, y sugerir una sucesión de órdenes mercantilista, liberal (*pax britannica*), neoimperialista y neoliberal (*pax americana*). Al mismo tiempo, no deseo dar la impresión de que eso de alguna manera fue el descubrimiento de un sustrato ontológico de la historia mundial, que esos órdenes mundiales sucesivos fueron entidades reales fijas en el tiempo, de acuerdo con un plan histórico mundial inmutable. Esta periodización es una construcción intelectual pertinente hoy, útil para comprender cómo los cambios en las prácticas económicas y políticas y en las relaciones de los grupos sociales contribuyen a la génesis de nuevos órdenes mundiales. El enfoque no es reduccionista en el sentido de hacer de un simple factor o serie de factores la explicación de todos los cambios. Se basa en la noción de las relaciones recíprocas entre fuerzas básicas que constituyen la práctica social y política.

35. Waltz escribe sobre reduccionismo y reificación de una manera

Ruggie también sugiere que el hincapié exclusivo de Waltz en las capacidades de poder impide la consideración de otros factores significativos que diferencien los sistemas internacionales, en particular la presencia o ausencia de hegemonía. En realidad, en el discurso neorrealista el término "hegemonía" se reduce a la dimensión singular de dominación; por ejemplo, una relación de capacidades físicas entre Estados. El significado gramsciano de hegemonía que he utilizado (ver también Cox 1983) y que es importante para distinguir la *pax britannica* y la *pax americana* de los otros órdenes mundiales de la secuencia arriba sugerida, une un elemento ideológico e intersubjetivo a la relación de poder en bruto. En un orden hegemónico, el poder dominante hace ciertas concesiones o compromisos para asegurarse la aquiescencia de poderes menores hasta un nivel que puede ser expresado en términos de interés general. Es importante, al evaluar un orden hegemónico, conocer: a. que funciona básicamente por consentimiento, de acuerdo con principios universalistas y b. que permanece dentro de una cierta estructura de poder y sirve al mantenimiento de esa estructura. El elemento consensual distingue órdenes mundiales hegemónicos de los no hegemónicos. También tiende a mistificar las relaciones de poder en las cuales, en última instancia el orden permanece.

El concepto hegemónico tiene aplicabilidad analítica tanto a nivel nacional como internacional (en

curiosa, al decir que los sistemas son reificados por los científicos sociales cuando ellos los reducen a las partes interactuantes (p. 61). En mi lectura de su trabajo, Waltz se aproxima al opuesto de esa posición, reificando el sistema internacional al tratarlo no como una construcción intelectual sino como una "causa", y derivando el comportamiento de sus partes (por ejemplo, Estados) del sistema mismo; de ese modo, las relaciones internacionales se reducen a los trabajos de un sistema reificado.

realidad, Gramsci lo desarrolló para su aplicación a nivel nacional). Yo diferiría de Gilpin cuando él (y Stephen Krasner 1978a, en su misma línea) sugiere que es posible distinguir un interés nacional de la confusión de intereses particulares, si ello significa que existe un deseo general como alguna forma de realidad objetiva. Yo puedo aceptar esa propuesta si el interés nacional es comprendido en un sentido hegemónico, por ejemplo, por la manera en la cual los grupos dominantes en el Estado han podido -por medio de concesiones a los reclamos de los grupos subordinados- configurar un modo de pensamiento ampliamente aceptado sobre los intereses generales o nacionales. Infortunadamente, Gilpin (y Krasner) finaliza su investigación con la identificación de intereses nacionales. Cuando se introduce el concepto de hegemonía, se hace necesario preguntar cuál es la forma de poder que fundamenta al Estado y produce esa comprensión especial de los intereses nacionales, esa particular *raison d'état* o, en términos gramscianos, la respuesta al interrogante ¿cuál es la configuración del bloque histórico?.

Finalmente, debo referirme a la inquietante cuestión de la naturaleza ideológica del pensamiento; inquietante en la medida en que la imputación de ideología puede aparecer como insultante al positivista que traza una línea de separación entre su ciencia y la ideología de otro. Yo debería aclarar que no trazo tal línea; acepto que mi propio pensamiento se basa en una perspectiva particular, y pienso que no es una ofensa que yo señale lo que aparece un fundamento similar en el pensamiento de otros. Ciencia, para mí, es una cuestión de rigor en el desarrollo de conceptos y en la evaluación de evidencias. Existe un elemento inevitablemente ideológico en la ciencia, que reside en la elección de sujeto y en los propósitos con que se realiza el análisis. Lo inquietante aparece

cuando algún enfoque científico reclama trascender la historia y propone alguna forma universalmente válida de conocimientos. El positivismo, por sus pretensiones de escapar de la historia, corre el gran riesgo de caer en la trampa de la ideología inconsciente.

Hay dos conceptos opuestos de historia, cada uno de los cuales está basado intelectualmente en la separación de sujeto y objeto. Uno consiste en una separación metodológica, en la cual los acontecimientos son concebidos como una serie infinita de datos objetivados. Ese enfoque busca leyes universales de conducta. El realismo estructural, como ya se ha señalado, es una de sus manifestaciones. El otro ve la subjetividad de la acción histórica como determinada por un proceso histórico objetivado. Procura descubrir las "leyes de movimiento" de la historia. Ambos conceptos de la historia conducen rápidamente a la ideología: uno se convierte en ideología que reifica el statu quo; el otro es una ideología que apuntala la revolución revela la certidumbre de un futuro particular. Ambos quitan el elemento de incertidumbre inherente a la expectativa historicista de desarrollo dialéctico que surge de las contradicciones de las fuerzas existentes; se trata de una concepción en la cual, como se ha dicho, el sujeto y el objeto están unidos.

El neorrealismo, tanto en la forma estructuralista waltziana como en la forma interactiva teórica, aparece ideológicamente como una ciencia al servicio de la gestión de los grandes poderes del sistema internacional. Hay una inequívoca calidad panglosiana en una teoría publicada en los últimos años setenta, que llega a la conclusión de que un sistema bipolar es el mejor de todos los mundos posibles. El momento histórico ha dejado su marca indeleble sobre esa ciencia pretendidamente universalista.

Para la ciencia social estadounidense de las relaciones internacionales, el marxismo es el gran "otro", la ideología que soporta a la superpotencia rival. También es el modo de pensamiento que más fácilmente se asocia con la forma alternativa de separación de sujeto y objeto. En los trabajos de la ciencia social estadounidense, el marxismo es reconocido con elegancia, pero habitualmente reducido a unas pocas simples proposiciones que no dan una idea exacta de su discurso real. Si existe un diálogo entre la ciencia estadounidense de las relaciones internacionales y el marxismo, es un diálogo de sordos. Gilpin tenía razón al referirse a la riqueza y diversidad del pensamiento realista, pero es al menos tan justificable señalar la diversidad del pensamiento marxista; ese pensamiento corta longitudinalmente las distinciones epistemológicas ya discutidas. Hay un marxismo estructuralista que, como Richard Ashley ha indicado, tiene analogías con el realismo estructural, no en el uso de dicha teoría sino en su concepción sobre la naturaleza del conocimiento. Existe una tradición determinista (quizás menos evidente hoy) que se propone revelar las leyes de movimientos de la historia. Y hay un marxismo historicista que rechaza la noción de leyes objetivas de la historia y enfoca la lucha de clases como el modelo heurístico para la comprensión del cambio estructural. Es, obviamente, en la última de estas corrientes marxistas que este escritor se siente más comfortable. Si no fuera por la diversidad contradictoria del pensamiento marxista, él estaría contento de reconocerse a sí mismo (en una parodia de la retórica reaganista) como su amistoso vecino marxista-leninista subversivo. Pero como están las cosas en el complejo mundo del marxismo, él prefiere ser identificado simplemente como un materialista histórico.

SOBRE LOS AUTORES

Joseph Samuel Nye, Jr. Profesor en Harvard University. Su libro más reciente es *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power* (Basic Books, 1990). El artículo publicado en esta selección corresponde al original en inglés "The Changing Nature of World Politics", reproducido con autorización de *Political Science Quarterly* 105 (Verano 1990). Traducido por Tomás Saraví.

Stanley Hoffmann. Profesor en Harvard University y Director del Centro de Estudios Europeos. Es autor de numerosas obras sobre política internacional. Este artículo corresponde al original en inglés "Is There an International Order?". Fue tomado de la edición en español de su libro *Jano y Minerva. Ensayos sobre la Guerra y la Paz.* ©1991. Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires.

Robert M. Cox. Profesor en York University. Su libro más reciente es *Production, Power, and World Order. Social Forces in Making History* (Columbia University Press, 1987). El artículo fue reproducido de Robert O. Keohane (Ed.), *Neorealism and Its Critics.* ©1986. Columbia University Press. Nueva York. NY. Traducido por Tomás Saraví.

ÍNDICE



INTRODUCCIÓN	7
LA CAMBIANTE NATURALEZA DEL PODER MUNDIAL	13
<i>Joseph S. Nye, Jr.</i>	
Poder	13
Las cambiantes fuentes del poder	17
Balance de poder	26
La hegemonía en la historia moderna	29
Teorías de la transición y la estabilidad hegomónicas	34
¿EXISTE UN ORDEN INTERNACIONAL?	45
<i>Stanley Hoffmann</i>	
Concepto del orden	45
Orden prenuclear	65
Orden contemporáneo	80
Bibliografía	111

FUERZAS SOCIALES, ESTADOS Y ORDENES MUNDIALES: Más allá de la teoría de las relaciones internacionales	119
<i>Robert W. Cox</i>	
Sobre perspectivas y propósitos	124
Realismo, marxismo y una aproximación a la teoría crítica del orden mundial	130
Marcos de acción: estructuras históricas	142
Fuerzas sociales, hegemonía e imperialismo	155
La internacionalización del Estado	164
La internacionalización de la producción	170
Producción internacional y estructura de clases	172
Fuerzas sociales, estructuras de Estado y perspectivas del futuro orden mundial	177
Comentario de 1985	182
SOBRE LOS AUTORES	197
ÍNDICE	199

FLACSO
Facultad
Latinoamericana
de Ciencias Sociales
—Secretaría General—

