

El carácter cambiante del poder mundial

Joseph S. Nye, Jr.

*L*a etapa de transición por la que atraviesan las relaciones internacionales luego del fin de la Guerra Fría ha traído consigo un extendido incremento de los esfuerzos por interpretar los rasgos del nuevo orden mundial, apuntando sobre todo a discernir cuáles son los polos de poder que comienzan a emerger y la configuración de fuerzas que ellos tienden a delinear.

En el presente ensayo de Joseph S. Nye¹, se hace una penetrante evaluación del diferente peso específico que pueden llegar a tener los factores reales de poder en la actual coyuntura y, en consecuencia, de cuáles pueden ser los goznes fundamentales que han de definir las relaciones internacionales en los próximos años.

* * *

EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL, el poder es como el clima. Todo el mundo comenta sobre él, pero muy pocos llegan a entenderlo. Así como los granjeros y los meteorólogos tratan de predecir las tormentas, también los líderes y los analistas intentan comprender la dinámica de los principales cambios que afectan la distribución del poder entre Estados. Sus transiciones influyen en las fortunas individuales de las naciones y, por lo general, se asocian a las catastróficas tempestades de una guerra mundial.

Pero antes de que podamos examinar las teorías de la transición hegemónica (es decir, algunos de los mayores esfuerzos emprendidos para prever las grandes transformaciones del clima político internacional) debemos primero reconocer algunas distinciones básicas entre términos tales como *poder*, *equilibrio del poder* y *hegemonía*.

Poder

AL IGUAL QUE EL AMOR, es más fácil experimentarlo que definirlo o medirlo. El poder es la capacidad que se posee para alcanzar metas y propósitos propios. El diccionario lo explica como la facultad para mandar o ejecutar algo y controlar a los demás. Robert Dahl, reconocido politólogo, describe el poder como la facilidad de lograr que otros realicen aquello que, de lo contrario, no estarían dispuestos a hacer.

IV TRIMESTRE 1990

Sin embargo, cuando medimos el poder según los cambios del comportamiento de los demás, tenemos que conocer sus preferencias. De otro modo corremos el riesgo de estar tan equivocados con respecto a nuestro poder como el zorro que creyó perjudicar al famoso conejo Hermano Rabbito cuando lo arrojó entre los brezos. Es generalmente difícil saber anticipadamente cómo se comportarían otros pueblos o naciones en ausencia de nuestros esfuerzos.

La definición comportamental del poder tendría utilidad para analistas e historiadores que le dedican un tiempo considerable a la reconstrucción del pasado; pero es posible que a los políticos y líderes prácticos les parezca demasiado pasajera, puesto que la habilidad para controlar a otros está frecuentemente asociada con la posesión de ciertos medios. Entre estos medios se incluyen la población, el territorio, los recursos naturales, la magnitud económica, las fuerzas militares y la estabilidad política, entre otros. La virtud de esta descripción radica en que hace aparecer al poder como algo más concreto, mensurable y predecible que en la definición comportamental. En este sentido, el poder significa poseer las cartas más altas del póker internacional, y una de sus reglas básicas consiste en que si el oponente muestra unas cartas capaces de sobrepasar las del contrario, éste debe doblarle la mano. Nadie debe iniciar una guerra si ya sabe de antemano que va a perderla.

No obstante, algunas batallas ha sido emprendidas por quienes terminan siendo vencidos, lo que sugiere que los líderes políticos a veces corren riesgos o cometen errores. No siempre todas las cartas del rival son puestas sobre el tapete de juego de la política internacional. Al igual que en el póker, ciertas habilidades como el "bluff" y el disimulo, fanfarronear y engañar, pueden marcar la gran diferencia. Aun de no existir ninguna farsa, las equívocas pueden estar basadas en la forma de considerar cuáles son los recursos más apropiados en cada situación particular (por ejemplo, Francia y Gran Bretaña tenían más tanques que Hitler en 1940; pero la capacidad de maniobra de los nazis era mayor y mejor su estrategia militar).

Por otra parte, en aquellas confrontaciones prolongadas, en las que hay tiempo para movilizarse, la profundidad del territorio y la dimensión de la economía pasan a ser factores más importantes, como lo demostraron la Unión Soviética y los Estados Unidos durante la Segunda Guerra Mundial.

La conversión del poder es un problema básico que surge cuando pensamos en él desde el punto de vista de los recursos. Algunos Estados saben, mejor que otros, convertir los suyos en una influencia efectiva, así como ciertos jugadores consiguen ganar aunque se les haya dado una mala mano de naipes. La conversión del poder es la capacidad de transformar el poder potencial, tal como haya sido medido en términos de recursos, en poder realizado calculado de acuerdo con el comportamiento modificado de los demás. De esa manera, es necesario enterarse de la capacidad de un país, tanto en materia de conversión como de recursos de poder, para poder predecir correctamente los resultados.

¹ *Political Science Quarterly*, verano de 1990.

Otro de los problemas radica en determinar qué medios proporcionan la mejor base de poder en cualquier contexto en particular. En épocas anteriores era más fácil juzgar esos recursos. Según el historiador A.J.P. Taylor, "la prueba de una Superpotencia es... la prueba de la fuerza que posee para la guerra". Por ejemplo, en las economías agrarias de la Europa del siglo XVIII, la población constituía un medio vital de poder puesto que facilitaba una base para los impuestos y el reclutamiento de infantería. En el aspecto demográfico, Francia dominaba en el occidente europeo. Por ende, al final de las Guerras Napoleónicas, Prusia presentó a sus socios victoriosos en el Congreso de Viena un plan preciso para su propia reconstrucción, con el fin de mantener el equilibrio del poder. Dicho plan enunciaba la población y los territorios perdidos desde 1805 y la población y los territorios que serían necesarios para recuperar cantidades equivalentes.

En el período prenacionalista, poco importaba cuánta gente de provincias no hablaba el idioma germano o no se sentía alemana. Sin embargo, para mitad de siglo, los sentimientos nacionalistas habían cobrado gran significación. La incautación de Alsacia-Lorena por parte de Alemania en 1870, por ejemplo, hizo morir toda esperanza en una futura alianza suya con Francia.

Otro cambio que tuvo lugar durante el siglo XIX fue la creciente importancia de la industria y de los sistemas férreos que posibilitaban un ágil desplazamiento. En la década de 1860, la Alemania de Bismarck se convirtió en pionera del uso de los ferrocarriles para transportar ejércitos en pos de rápidas victorias. Aunque Rusia siempre había contado con mayores recursos que el resto de Europa en materia de población, resultaba muy difícil movilizarla. El crecimiento del sistema férreo del occidente ruso a comienzos del siglo XX fue una de las razones que hicieron que los alemanes temieran elevar el poder de Rusia en 1914. Por otra parte, la expansión de los ferrocarriles en Europa continental contribuyó a privar a la Gran Bretaña del lujo de concentrarse en la fuerza naval. De haber sido probadamente necesario, ya no quedaba tiempo para introducir un ejército capaz de evitar que otra superpotencia dominara al continente.

El empleo de la tecnología industrial en las operaciones militares ha tenido un largo y poderoso impacto. La ciencia y la tecnología avanzadas pasaron a convertirse en recursos de poder singularmente vitales desde el comienzo de la era nuclear, en 1945. Pero el poderío que se deriva de las armas nucleares ha demostrado ser tan pavoroso y destructivo que su aplicación real se encuentra anquilosada.

Sencillamente, la guerra nuclear es demasiado costosa. Y, en forma más general, existen numerosas situaciones en las que el uso de la fuerza puede llegar a ser inapropiado o excesivamente oneroso. En 1953, por ejemplo, era factible que el Almirante Matthew C. Perry amenazara a los japoneses con bombardearlos si no abrían sus puertos al comercio y los suministros; pero es muy difícil imaginar, hoy en día, que los Estados Unidos puedan aducir la fuerza para conminar al Japón a abrir sus mercados.

Las cambiantes fuentes del poder

ALGUNOS OBSERVADORES ALEGAN que, en general, las fuentes del poder se están apartando del énfasis puesto en la fuerza y en la conquista militar, que marcó épocas anteriores. Al evaluar el poder internacional actual, factores como la tecnología, la educación y el crecimiento económico están adquiriendo mayor importancia, en tanto que la geografía, la población y las materias primas la han ido perdiendo. Kenneth Walz arguye que una tasa de crecimiento económico del tres por ciento durante tres años en los Estados Unidos haría mucho más por el poderío de esa nación que su alianza con Gran Bretaña.

Richard Rosecrance sostiene que, desde 1945, el mundo está suspendido entre un sistema territorial compuesto por Estados que visualizan el poder en términos de masas de tierra y otro comercial "basado en naciones que reconocen que la autosuficiencia es una ilusión". Observa que, en tiempos pasados, "era más económico tomarse por la fuerza el territorio de otro país que desarrollar la compleja maquinaria económica y mercantil requerida para extraer beneficios de un intercambio comercial con él.

De ser así, quizá nos encontramos pasando por un "periodo japonés" en la política mundial. Ciertamente, al Japón le ha ido mucho mejor con su estrategia de Estado mercantil posterior a 1945 que con su táctica militar destinada a crear una esfera de mayor coprosperidad en el Este asiático durante la década de 1930. Pero la seguridad nipona frente a sus grandes vecinos militares (China y la Unión Soviética) dependen enormemente de la protección de los Estados Unidos. En pocas palabras, aún si es posible definir el poder en forma difusa, se ha vuelto cada vez más difícil aclarar la relación de los recursos que le son particulares. Por consiguiente, no podemos saltar de inmediato a la conclusión de que todas las tendencias están a favor del dominio económico o de países como el Japón.

Al igual que otras formas de poder, el económico no puede ser medido simplemente desde el punto de vista de los recursos tangibles. También importan los aspectos intangibles. Por ejemplo, los resultados dependen generalmente de las negociaciones, y las negociaciones están sujetas a los costos relativos en situaciones especiales y a la habilidad de transformar en efectos el poder potencial.

Los costos relativos son determinados no solamente por la suma total de los recursos económicos mensurables de un país, sino también por su grado de interdependencia en una relación. Por ejemplo, si los Estados Unidos y Japón dependen mutuamente pero alguno menos que el otro, tal asimetría constituye una fuente de poder. Si los norteamericanos fueren menos vulnerables que los japoneses en el caso de llegar a romperse esa relación, podrían entonces utilizar tal amenaza como una fuente de poder. Por lo tanto, la valoración del poderío de ambos no debe calcular únicamente la distribución de sus recursos sino, a la vez, las relativas vulnerabilidades de las dos naciones.

Hay otra consideración en el sentido de que la mayoría de los grandes países consideran actualmente más costosa la aplicación de la fuerza mi-

litar que en los siglos pasados. Este ha sido el resultado de los peligros de la escalada nuclear, de la dificultad de gobernar poblaciones nacionalísticamente concientizadas en Estados de lo contrario débiles, del riesgo de romper provechosas relaciones en otros aspectos y de la oposición pública a conflictos prolongados y onerosos en las democracias de Occidente. Aun así, el costo creciente de la fuerza militar no significa que ésta vaya a ser eliminada. Por el contrario, en un sistema anárquico de países en los que no hay gobierno superior capaz de conciliar conflictos y donde el último recurso es la apelación a las propias fuerzas, ello nunca podría ocurrir.

En algunos casos, los intereses en juego podrían llegar a justificar un dispendioso uso de la fuerza. Y, como lo han demostrado los no muy lejanos episodios de Granada y Libia, no todo empleo de la violencia por parte de las grandes potencias implica altos costos.

Aun si su uso directo fuese prohibido dentro de un grupo de países, la fuerza militar seguiría teniendo un importante papel político. El que asumió Estados Unidos, por ejemplo, al refrenar amenazas contra sus aliados o garantizar el acceso a un recurso crucial como el petróleo en el Golfo Pérsico, indica que la provisión de una fuerza protectora puede ser utilizada en situaciones de negociación. Algunas veces, el nexo puede ser directo; más frecuentemente constituye un factor no abiertamente mencionado pero presente en el fondo de la mente de los estadistas.

Por otra parte, existe otra consideración en cuanto a lo que a veces es conocido como "la segunda cara del poder", y el hecho de lograr que cambien otros países puede ser mencionado como método directivo o determinante de ejercerlo. El poder de mando se apoya en el incentivo ("las zanahorias") o la amenaza ("los garrotes"). Pero también existe una forma indirecta de practicarlo. Una nación puede lograr los resultados que prefiera en la política mundial, sea porque otras desean imitarla o seguirla, o porque ha acordado un sistema capaz de producir tales efectos. En este sentido, es tan importante establecer el orden del día y estructurar las situaciones en la política mundial como hacer que otros cambien en circunstancias particulares. Este aspecto del poder (es decir, lograr que los demás deseen lo que uno quiere) puede ser llamado comportamiento de poder indirecto o coactivo. Contrasta con el comportamiento activo de mando que logra que otros hagan lo que se requiere que hagan. El poder coactivo puede descansar en el atractivo de las ideas propias o en la habilidad de establecer el programa político en forma tal que configure las preferencias que expresan los demás. Los padres de adolescentes saben que, si han estructurado las creencias y predilecciones de sus hijos, su poder será mayor y más duradero que si se hubieran atenido a un control activo. De manera similar, los líderes políticos y los filósofos comprendieron desde hace largo tiempo que el poder surge de implantar el orden del día y fijar el marco del debate. La capacidad de determinar preferencias tiende a ser asociada con los recursos intangibles del poder, tales como la cultura, la ideología y las instituciones. Esta dimensión puede ser considerada como un poder blando, a diferencia del poder de mando de mano dura usualmente ligado a los recursos tangibles, como la fuerza militar y económica.

Robert Cox afirma que la *Pax Británica* del siglo XIX y la *Pax Americana* del siglo XX fueron efectivas porque crearon órdenes económicos internacionales liberales, en los que cierto tipo de relaciones económicas tuvieron privilegio sobre otras y se aceptaron ampliamente unas reglas e instituciones internacionales liberales. Siguiendo el discernimiento del pensador italiano Antonio Gramsci, Cox arguye que la característica más crítica para que haya un país preponderante es la capacidad de obtener una amplia medida de consentimiento sobre principios generales (principios que garantizan la supremacía del Estado comandante y de las clases sociales dominantes) y, al mismo tiempo, ofrecer alguna perspectiva de satisfacción a los menos poderosos. Cox identifica a Gran Bretaña, entre 1845 y 1875, y a Estados Unidos, desde 1945 hasta 1967, como esa clase de países.

Aunque podamos no estar de acuerdo con su terminología y sus fechas, Cox ha tocado aquí un punto prioritario: el poder colectivo blando es tan importante como el de mando de mano de dura. Si un Estado logra hacer legítimo el suyo a los ojos de los demás, habrá de encontrar menos resistencia a sus deseos. Si su cultura e ideología son atractivas, los demás estarán más dispuestos a imitarlas. Si puede establecer normas internacionales consistentes con su sociedad, tendrá menos probabilidades de verse obligado a cambiar. Si puede ayudar a apoyar instituciones que estimulan a otros Estados a canalizar o limitar sus actividades en la forma preferida por el Estado dominante, quizá no requerirá de tantos costosos ejercicios de poder coercitivo o de la mano dura al pactar situaciones. En resumen, el universalismo de la cultura de una nación, y su habilidad para establecer un conjunto de reglas e instituciones propicias que controlen áreas de la actividad internacional, constituyen fuentes vitales de poder. Estas fuentes blandas han pasado a ser cada vez más importantes en la política mundial del momento.

Tales consideraciones cuestionan la conclusión de que el mundo y su política se encuentran a punto de entrar en una era japonesa. La naturaleza del poder está cambiando y algunas de sus transformaciones favorecerán al Japón, pero otras tal vez más a los Estados Unidos. En el poder de mando, la fuerza económica de los japoneses va creciendo pero sigue siendo vulnerable en el aspecto de las materias primas y relativamente débil desde el punto de vista del poderío militar. Y, en el poder colectivo, su cultura es altamente insular y todavía tiene que desarrollar mayormente su voz en las instituciones internacionales.

Los norteamericanos, por otra parte, tienen una cultura popular universalista y un papel más preponderante en las instituciones internacionales. Aunque tales factores pueden llegar a cambiar en el futuro, plantean un interrogante primordial sobre la situación presente: ¿Qué recursos constituyen hoy en día las fuentes más importantes de poder? Un vistazo al sistema estatal moderno, que tiene cinco siglos, muestra que sus diferentes medios han desempeñado papeles críticos en distintos periodos (ver tabla 1). Las fuentes de poder nunca permanecen estáticas y continúan variando en el mundo actual.

En una época de economías basadas en la información y de interdependencia transnacional, el poder ha pasado a ser cada vez menos transferi-

ble, menos tangible y menos coercitivo. No obstante, su transformación es incompleta. El siglo XXI ciertamente será testigo de que el poder informativo e institucional tendrá un mayor papel, pero la fuerza militar seguirá constituyendo un factor importante. La balanza económica, tanto en los mercados como en los recursos naturales, también continuará siendo significativa. A medida que crece el sector de los servicios dentro de las economías modernas, la distinción entre éstos y la producción fabril permanecerá borrosa. La información se volverá más copiosa, y el recurso crítico será la capacidad organizacional para tener una respuesta rápida y flexible. La cohesión política no perderá su importancia, lo mismo que una cultura popular universalista. En algunas de estas dimensiones del poder, los Estados Unidos se encuentran bien dotados; en otras, surgen las dudas. Pero incluso existen otras mayores con respecto a los demás grandes contendores (Europa, Japón, la Unión Soviética y China). No obstante, primero es necesario observar los patrones de la distribución del poder: equilibrios y hegemonías, cómo se han transformado a lo largo de la historia y lo que ello implica para la posición de Estados Unidos.

El equilibrio del poder

LAS RELACIONES INTERNACIONALES están lejos de constituir una ciencia exacta. Las condiciones de los diversos periodos difieren siempre en detalles significativos y el comportamiento humano refleja las opciones personales. Por otra parte, los teóricos generalmente adolecen del defecto de escribir en medio de los acontecimientos, en lugar de observarlos a distancia. Por ende, son escasas las teorías poderosas (aquellas que resultan simples y precisas a la vez). Sin embargo, los líderes políticos (y quienes intentan explicar el comportamiento) deben generalizar para poder trazar un camino a través del aparente caos de los sucesos cambiantes. Uno de los conceptos más perdurables y más frecuentemente utilizados es el del equilibrio del poder, que el filósofo David Hume llamó en el siglo XVIII "la regla constante de los políticos prudentes". Ha sido, durante centenios, el punto de partida de discusiones realistas sobre la política internacional.

Hasta cierto punto, el equilibrio del poder es un inútil mecanismo de predicción sobre la manera como habrán de comportarse los países; es decir, que éstos se alinearán en una forma que evitará que cualquiera de ellos desarrolle un poderío preponderante. Esto se basa en dos suposiciones: que los Estados existen dentro de un sistema anárquico sin gobierno superior, y que los líderes políticos actuarán ante todo para reducir riesgos que atenten contra la independencia de sus naciones. La estrategia de equilibrar el poder ayuda a explicar por qué, en los tiempos modernos, un Estado grande no puede seguir creciendo para siempre hasta convertirse en un imperio mundial. Los países buscan incrementar sus poderes a través del crecimiento interno y de las alianzas externas. El equilibrio predice que si uno de ellos parece estarse volviendo demasiado fuerte, los demás se unirán contra él para evitar de ese modo amenazas contra su propia independencia. Entonces esta conducta preservará la estructura del sistema de los Estados.

Sin embargo, no todas las profecías relativas al equilibrio del poder son tan obvias. Por ejemplo, esta teoría implica que las profesiones de fe ideológica serán pobres mecanismos de predicción del comportamiento. Pero, pese a su crítica en cuanto al manifiesto pacto de 1939 entre Stalin y Hitler, Gran Bretaña se apresuró a hacer una alianza con la Unión Soviética estalinista en 1941. Así lo explicó Winston Churchill por entonces: "Si supiera que Hitler había invadido el infierno, me las habría arreglado para decir algo amable del diablo en la Cámara de los Comunes".

Más aún, el equilibrio del poder no significa que los líderes políticos tengan que maximizar a corto plazo la potencia de sus países. Hacer propia una causa triunfante (es decir, unirse al lado fuerte y no al débil) puede producir despojos más inmediatos. Como lo descubrió Mussolini en su desventurado pacto con Hitler, el peligro de unirse al carro de la victoria radica en que la independencia puede quedar amenazada a la larga por el aliado más fuerte. Por consiguiente, decir que los Estados actuarán para equilibrar el poder constituye una marcada generalización en las relaciones internacionales, pero que está lejos de ser un mecanismo perfecto de predicción.

La proximidad de la amenaza y las percepciones que de ella se tengan también afectan la forma en que se juega el equilibrio del poder. Un país pequeño como Finlandia, por ejemplo, no puede permitirse el lujo de tratar de balancear el suyo con el de la Unión Soviética. En cambio, busca preservar su independencia a través de la neutralidad. Ese equilibrio y el postulado de que "el enemigo de mi enemigo es mi amigo" contribuyen a interpretar los perfiles más grandes de la actual política mundial, pero únicamente cuando son tenidas en cuenta esa proximidad y esas percepciones. La nación norteamericana fue la potencia más fuerte después de 1945. La aplicación mecánica del equilibrio parecía predecir una alianza contra ella. Pero, de hecho, Europa y Japón se asociaron con los Estados Unidos porque la Unión Soviética, aunque más débil en su poder conjunto, planteaba un inminente peligro para sus vecinos. Tanto la geografía como la psicología son factores importantes en la geopolítica.

El término *equilibrio de poder* es a veces utilizado no como una predicción de la política sino como la descripción de la manera cómo se reparte el dominio. En este último caso, es más preciso referirse a "distribución del poder". En otras instancias, sin embargo, se utiliza para hablar de una repartición imparcialmente equilibrada, como un par de balanzas suspendidas. El problema de esta acepción es que las ambigüedades de medir el poder dificultan determinar cuándo existe una correspondencia equitativa. De hecho, las mayores inquietudes de la política mundial tienden a surgir de las disparidades de poder, y particularmente de los principales cambios que se presentan en una distribución desigual.

La hegemonía en la historia moderna

INDEPENDIEMENTE DE LA FORMA COMO SE MIDA EL PODER la repartición justa del mismo entre los Estados más fuertes es relativamente rara. Con mayor frecuencia los procesos de un crecimiento desigual que, según los

realistas, es ley básica de la política internacional, significan que algunos países se encontrarán en ascenso y otros en decadencia. Estas transiciones en la distribución del poder estimulan a los estadistas a formar alianzas, construir ejércitos y correr riesgos que contrapesan o vigilan a las potencias emergentes. Pero el equilibrio no siempre evita el surgimiento de una nación dominante. Las teorías relativas a la hegemonía y a la transición del poder tratan de explicar por qué algunos países que adquieren preponderancia pierden, más adelante, su predominio.

Retrocediendo hasta la antigua Grecia, los observadores que intentan aclarar las causas de las peores confrontaciones mundiales se han referido a las incertidumbres asociadas con la transición del poder. En su distribución internacional, los cambios crean las condiciones que probablemente conducen a las pugnas más graves. Sin embargo, aunque tales transiciones sirven de señales de alerta para anunciar los periodos de mayor riesgo, no existe una ley de hierro en cuanto a guerras hegemónicas.

De ser así Gran Bretaña y los Estados Unidos se habrían enfrascado en una lucha al comienzo de este siglo, cuando los norteamericanos sobrepasaban a los británicos en poderío económico y naval en el hemisferio occidental. En cambio, cuando los estadounidenses apoyaron a Venezuela en su conflicto limítrofe con la Guayana Británica en 1895, los líderes del Reino Unido apaciguaron a la creciente potencia estadounidense en lugar de lanzarse a luchar contra ella.

Cuando el poder no es repartido en forma equitativa, los dirigentes políticos y los teóricos emplean términos como *imperio* y *hegemonía*. Aunque han existido muchos imperios en la historia, los del mundo moderno no han abarcado todos los países pujantes. Incluso el Imperio Británico, al comienzo de este siglo, cubría solamente una cuarta parte de la población mundial, y la Gran Bretaña era apenas una de la media docena de grandes potencias que sostenían la balanza global del poder. El término *hegemonía* se aplica a una breve variedad de situaciones en las que un Estado parece ser considerablemente más potente que otros. Por ejemplo, China acusó durante años a la Unión Soviética de estar buscando obtener la hegemonía en Asia. Cuando los líderes Mijaíl Gorbachov y Deng Xiaoping se reunieron en 1989, ambos sentaron la promesa de que "ni un lado ni otro aspirará a lograr la hegemonía en forma alguna y en ninguna parte del mundo".

Pese a que el término proviene de la Grecia antigua y se refiere a la dominación de un Estado sobre los demás del sistema, también se utiliza en otros sentidos tan diversos como confusos. Parte del problema radica en que la distribución desigual del poder es una cuestión de grado, y no existe acuerdo general sobre cuánta desigualdad y qué tipos de poder dan lugar a una hegemonía. Con demasiada frecuencia, la palabra es empleada para definir diferentes conductas y grados de control, lo que oscurece el análisis en lugar de clarificarlo. Por ejemplo, Charles Doran menciona el poderío militar agresivo, en tanto que Robert Keohane juzga la preponderancia en recursos económicos. Ocasionalmente, Robert Gilpin usa los términos *imperial* y *hegemónico* en forma intercambiable, para referirse a una situación en la que "un solo Estado poderoso controla o domina a los más pequeños del sistema". La hegemonía británica en el siglo XIX es generalmente citada, aun-

que Gran Bretaña ocupaba el tercer lugar, detrás de Estados Unidos y Rusia en su Producto Nacional Bruto, y el tercero después de Rusia y Francia en gastos militares, en plena cumbre de su poder relativo alrededor de 1870. Iba a la cabeza en las esferas más limitadas de la producción fabril, el comercio, las finanzas y el poder naval. Con todo, los teóricos frecuentemente arguyen que "la hegemonía plena exige un poder productivo, comercial y financiero, así como político y militar".

Joshua Goldstein define hábilmente la hegemonía como "la capacidad de dictar, o al menos dominar, las reglas y disposiciones por medio de las cuales son dirigidas las relaciones internacionales, políticas y económicas... La hegemonía económica implica la habilidad de centrar la economía mundial a su alrededor. Hegemonía política significa tener la aptitud de dominar al mundo militarmente". No obstante, existen aun dos interrogantes fundamentales que deben ser contestados con respecto a la forma en que es empleado el término hegemonía.

Primero: ¿Cuál es el alcance de control de un Estado hegemónico? En el mundo moderno ha sido extremadamente excepcional aquella situación en la que un país puede dictar arreglos políticos y económicos. En su mayoría, los ejemplos se han limitado a lo regional como en el caso del poder soviético en Europa del Este, la influencia de Estados Unidos en el Caribe y el control de la India sobre sus pequeños vecinos Sikkim, Bhutan y Nepal.

Además, es posible encontrar casos en los que una nación tuvo la posibilidad de establecer las reglas y disposiciones capaces de controlar asuntos específicos en la política mundial, como el papel desempeñado por los norteamericanos en el aspecto monetario o comercial durante los primeros años de la posguerra. Pero no ha habido ningún Estado hegemónico global, dominador de todo el sistema, durante los últimos dos milenios. En contra de los mitos sobre *Pax Británica* y *Pax Americana*, tanto la hegemonía de Gran Bretaña como la de Estados Unidos han sido más regionales y relativas a asuntos específicos que generales.

Segundo: Es preciso preguntarse qué tipos de recursos de poder son requeridos para producir un grado hegemónico de control. ¿Es necesario el poder militar? ¿O es suficiente tener preponderancia en el campo de los medios económicos? ¿Cómo se relacionan mutuamente estos dos tipos de poder? Es obvio que las respuestas a estos interrogantes pueden revelar muchas cosas sobre el mundo del futuro, en el que Japón sería quizás un gigante económico y un enano militar en tanto que a la Unión Soviética le correspondería la situación inversa. Un cuidadoso vistazo a la interacción del poder militar y el económico suscita dudas en cuanto al grado de hegemonía de Estados Unidos durante el periodo de la posguerra.

Teorías sobre la transición y la estabilidad hegemónica

LA HEGEMONÍA GENERAL preocupa a teóricos y analistas en cuanto a la inestabilidad y peligros supuestamente provocados por las transiciones hegemónicas. Las inquietudes clásicas compartidas por líderes y filósofos se

centran en el poder castrense y en "conflictos precipitados por el esfuerzo militar de un agente dominante para expandirse mucho más allá de los confines arbitrarios de seguridad establecidos por la tradición, el accidente histórico o las presiones coercitivas".

En este planteamiento, la preponderancia hegemónica surge de la expansión militar, como en el caso de los esfuerzos emprendidos por Luis XIV, Napoleón o Hitler para dominar la política mundial. El punto importante radica en que, salvo durante breves periodos, ninguna de las hegemonías militares intentadas en nuestros tiempos han tenido éxito. (Ver tabla 2). No ha habido Estado moderno capaz de desarrollar suficiente poder bélico para transformar la balanza del poder en una hegemonía duradera en la que una nación haya conseguido dominar militarmente al mundo.

Más recientemente, varios politólogos se han centrado en el poder económico como fuente de control hegemónico. Algunos lo definen en términos de recursos (es decir, una preponderancia en el control de las materias primas, las fuentes de capital, los mercados y la producción de bienes). Otros utilizan la definición comportamental en la que el hegemón es un Estado capaz de establecer las reglas y disposiciones de la economía mundial. Robert Gilpin, uno de los principales teóricos de la transición hegemónica, visualiza a Gran Bretaña y Estados Unidos, que crearon e impusieron las reglas de un orden económico liberal, como hegemones sucesivos desde la Revolución Industrial.

Algunos economistas políticos aseveran que la estabilidad económica del mundo exige un solo equilibrador y que los periodos en que ha existido esa estabilidad ha coincidido con ciclos de hegemonía. Bajo este punto de vista, la *Pax Británica* y la *Pax Americana* fueron etapas en las que, en los siglos XIX y XX, Gran Bretaña y Estados Unidos tuvieron la fuerza suficiente para producir y hacer valer las pautas para un orden económico liberal internacional. Por ejemplo, se afirma generalmente que la estabilidad económica "se ha presentado históricamente cuando ha habido un único poder hegemónico: Gran Bretaña desde 1815 hasta la Primera Guerra Mundial, y Estados Unidos desde 1945 hasta alrededor de 1970... Con un solo poder hegemónico, las reglas del juego pueden ser establecidas y puestas en vigor. Los países más pequeños no tienen mejor alternativa que la de aceptarlas. Sin un poder hegemónico, el conflicto es el orden del día".

Tales teorías sobre estabilidad y declinación hegemónicas son generalmente empleadas para predecir que los Estados Unidos vivirán la experiencia de la Gran Bretaña, y sobrevendrá la inestabilidad. Goldstein, por ejemplo, alega que "nos movemos hacia el extremo de la 'hegemonía débil' del espectro y... ello parece aumentar el peligro de la guerra hegemónica".

Yo afirmo, sin embargo, que la teoría de la estabilidad y la transición hegemónicas no habrá de revelarnos mucho sobre el futuro de los Estados Unidos. Los teóricos generalmente omiten explicar las conexiones causales que existen entre el poder y la hegemonía de índole militar y económica. Como ya ha sido observado, la Gran Bretaña del siglo XIX no era militarmente dominante, tampoco la economía más poderosa del mundo; y, no obstante, fue pintada por Gilpin y otros como una nación hegemónica. ¿Permi-

tió la debilidad militar británica de entonces que los Estados Unidos y la Unión Soviética, las dos economías más importantes, permanecieran casi totalmente por fuera del sistema liberal del libre comercio? O, trayendo a cuento un enigma del siglo XX, ¿dependió una economía internacional liberal de la fuerza militar norteamericana de la posguerra o sólo de su poder económico? ¿Son ambas condiciones necesarias hoy en día, o han aprendido las naciones modernas a cooperar a través de instituciones internacionales?

Una escuela radical de economistas políticos, la neomarxista, ha intentado responder preguntas similares sobre la relación entre hegemonía económica y militar, pero sus teorías no son convincentes. Por ejemplo, Immanuel Wallerstein define la hegemonía como una situación en la que el poder se encuentra tan desequilibrado que

"una potencia puede imponer ampliamente sus reglas y descos (por lo menos mediante su efectivo poder de veto) en el terreno económico, político, militar, diplomático e, inclusive, cultural. La base material de tal poder descansa en la capacidad que tienen las empresas domiciliadas en esa potencia para funcionar más eficientemente en las tres principales áreas económicas (la producción agroindustrial, el comercio y las finanzas)".

Según Wallerstein, la hegemonía no es común y "se refiere a ese corto intervalo en el que simultáneamente hay ventaja en los tres campos económicos a la vez". En esos momentos, las otras grandes potencias pasan a ser "Estados clientes de facto". Wallerstein asevera que únicamente tres casos modernos de hegemonía se han presentado: en los Países Bajos, 1620-1650; en Gran Bretaña, 1815-1873; y en los Estados Unidos, 1945-1967. (Ver tabla 3).

Afirma que "en cada caso, la hegemonía fue asegurada mediante una guerra mundial de treinta años", luego de la cual prevaleció un nuevo orden: la Paz de Westfalia a partir de 1648; el Acuerdo de Europa, después de 1815; y el sistema Naciones Unidas-Bretton Woods desde 1945.

De acuerdo con esta teoría, a Estados Unidos les corresponderá recorrer el camino de los holandeses y de los británicos hacia la decadencia.

Esta perspectiva neomarxista no es convincente y predice pobremente los acontecimientos futuros, puesto que establece un lazo superficial entre la hegemonía militar y la económica y tiene muchos cabos sueltos. Por ejemplo, en oposición a la teoría de Wallerstein, la Guerra de los Treinta Años coincidió con la hegemonía holandesa, y su declinación comenzó con la Paz de Westfalia. Los holandeses no eran lo suficientemente fuertes militarmente para resistir a los británicos en el mar y escasamente podían defenderse de los franceses en tierra, "pese a su riqueza derivada del comercio". Por otra parte, aunque Wallerstein arguye que la hegemonía británica se inició luego de las Guerras Napoleónicas, no hace claridad sobre la forma en que el nuevo orden del equilibrio del poder (es decir, el Acuerdo de Europa en el siglo XIX) estuvo relacionado con la supuesta habilidad de Gran Bretaña para imponer un sistema global de libre comercio. Por ejemplo, la Francia de Luis XIV, que muchos historiadores ven como el poder militar dominante en la segunda mitad del siglo XVII, queda enteramente excluida del esquema de Wallerstein. De esta manera, las analogías históricas de los neo-

marxistas parecen haber sido forzadas dentro de un inflexible fundamento ideológico, mientras que otros casos son completamente dejados por fuera.

Otros han intentado organizar los periodos pretéritos de hegemonía en ciclos de un siglo de duración. En 1919, el geopolítico británico Sir Halford Mackinder aseveró que el crecimiento dispar entre naciones tiende a producir una guerra mundial hegemónica más o menos cada centenio.

Más recientemente, el geopolítico George Modelski propuso un cuadro cíclico de cambios de cien años en el liderazgo mundial (ver tabla 4). En este cuadro, un ciclo largo comienza con una gran confrontación global. Emerge entonces un solo Estado como nueva potencia del mundo y legitima su preponderancia con tratados de paz de posguerra. (La preponderancia se define como la posesión de por lo menos la mitad de los recursos disponibles para guardar el orden universal). El nuevo líder provee seguridad y orden para el sistema internacional. No obstante, con el tiempo pierde legitimidad, y la desconcentración del poder conduce a otra guerra global. El flamante caudillo que surge de ella puede no ser el mismo Estado que haya desafiado al anterior, sino alguno de los aliados más innovadores de la coalición victoriosa (así como no fue Alemania sino Estados Unidos el líder que reemplazó a Gran Bretaña).

De acuerdo con la teoría de Modelski, la decadencia de los norteamericanos comenzó en 1973. Si sus suposiciones son correctas, puede ser Japón y no la Unión Soviética la nación capaz de desafiar más efectivamente a Estados Unidos en el futuro.

Modelski y sus seguidores sugieren que los procesos de declinación están ligados con ondas largas en la economía mundial. Asocian una etapa de precios en aumento y escasez de recursos con la pérdida del poder, y la concentración de éste con precios en receso, abundancia de recursos e innovación económica. Sin embargo, al unir los ciclos económicos y políticos, estos teóricos quedan encerrados en la controversia que surge alrededor de la teoría de los ciclos largos. Muchos economistas se muestran escépticos con respecto a la evidencia empírica relativa a las largas ondas económicas y a las fechas que, los que emplean este concepto, les colocan a las históricas.

Además, no es posible confirmar en la teoría del ciclo largo para predecir con precisión el futuro norteamericano. En el mejor de los casos, el tratamiento que le da Modelski a la historia política es abstruso. Por ejemplo, coloca a Portugal en el siglo XVI como una hegemonía y no a España, aunque los españoles controlaban por entonces un imperio mucho más rico en ultramar y se tragaron a sus vecinos portugueses cien años más tarde. Igualmente, Gran Bretaña es clasificada como hegemonía entre 1714 y 1740, aun cuando la Francia del siglo XVIII era la mayor potencia. Las categorías de Modelski son extrañas, en parte porque utiliza el poder naval como el *sine qua non* del poderío mundial, lo que tiene como resultado una perspectiva truncada de la historia militar y diplomática. Aunque la preponderancia marítima era más importante para aquellos países que dependían de sus posesiones en el extranjero, la armonía de Europa estaba sujeta a los ejércitos continentales. Gran Bretaña no podía permitirse el lujo de pasar por alto su milicia en tierra y confiar únicamente en su potencia naval. Para

preservar el equilibrio de poder, los británicos tuvieron que involucrarse duramente en batallas terrestres en el continente europeo a comienzos de los siglos XVIII, XIX y XX. Más específicamente, Modelski menosprecia a la Armada española del siglo XVI, así como a la marina francesa que sobrepasaba en número a la británica a fines del siglo XVII.

Algunas graves confrontaciones, como la Guerra de los Treinta Años y las luchas Anglofrancesas del siglo XVIII, son totalmente excluidas en la organización histórica que hace Modelski.

Las definiciones vagas y las esquematizaciones arbitrarias dan una voz de alerta contra las ineptitudes de esas grandes teorías sobre hegemonía y decadencia. En su mayoría, quienes especulan en materia de transición hegemónica tienden a amoldar la historia a sus propias teorías al centrarse en los recursos particulares del poder y pasar otros por alto. Estos ejemplos comprenden la relación pobremente explicada entre el poder militar y el político y el poco claro eslabón entre la decadencia y una gran guerra. Dado que ha habido confrontaciones entre las grandes potencias durante el 60 por ciento de los años transcurridos desde 1500 hasta el presente, existen innumerables candidatos a asociarse con cualquier esquema determinado.

Incluso si se tienen únicamente en cuenta las nueve guerras globales que han involucrado a casi todas las grandes potencias y producido altas cifras de víctimas, algunas de ellas, como la de los Siete Años (1755-1763), no son consideradas como hegemónicas en ninguno de tales esquemas. Según las conclusiones del sociólogo Pitirim Sorokin, "no es perceptible ninguna periodicidad regular".

En el mejor de los casos, las diversas esquematizaciones de hegemonía y guerra son apenas insinuantes. No proporcionan una base confiable para predecir el futuro del poderío de los Estados Unidos o evaluar el riesgo de una confrontación mundial a medida que vamos entrando al siglo XXI. Unas analogías históricas sueltas sobre decadencia y unas teorías políticas falsamente deterministas no solamente se limitan a ser puramente académicas: pueden desembocar en políticas inapropiadas. El problema real de un mundo posterior a la Guerra Fría no radicará en nuevas amenazas de hegemonía, sino en los nacientes retos de la interdependencia transnacional.