

CAUSAS ESTRUCTURALES Y EFECTOS ECONÓMICOS

El capítulo 6 comparaba los sistemas nacional e internacional y demostraba de qué modo varían las conductas y resultados de un sistema a otro. Los capítulos 7, 8 y 9 comparan los diferentes sistemas internacionales y demuestran de qué modo varían las conductas y resultados en sistemas cuyos principios ordenadores subsisten pero cuyas estructuras varían merced a cambios de la distribución de capacidades entre los Estados. La pregunta planteada en este capítulo es si debemos preferir números mayores o menores de grandes poderes. La parte I elabora la teoría. La parte II se desliza de la teoría a la práctica.¹

I

1. *Conteo de polos y mediciones del poder* .

¿Cómo debemos contar los polos, y cómo debemos medir el poder? Estas preguntas deben responderse con el objeto de identificar las variaciones de estructura. Casi todos están de acuerdo en que desde algún momento a partir de la guerra el mundo fue bipolar. Pocos parecen creer que siga siendo así. Durante años, Walter Lippmann escribió que el mundo bipolar se hallaba perpetuamente en proceso de desaparecer rápidamente (ej., 1950, 1963). Muchos otros respaldan ahora la tradición que él estableciera con tanta firmeza. Llegar a la conclusión de que la bipolaridad tiende a desaparecer, o que desapareció ya, implica un conteo extraño. La tendencia a contar de maneras extrañas se basa en el deseo de lograr una respuesta en particular. Los eruditos sienten una

¹ Algunas secciones de este capítulo y del siguiente fueron escritas como un estudio acerca de la interdependencia para el Departamento de Estado, cuyas opiniones pueden diferir de la mía.

gran atracción hacia el mundo del equilibrio de poder de Metternich y Bismarck, sobre el que descansan muchas de sus nociones teóricas. Ése era un mundo en el que más o menos cinco grandes poderes manipulaban a sus vecinos y maniobraban para lograr ventajas. Los grandes poderes eran definidos en una época según sus capacidades. Los estudiosos de la política internacional parecen considerar ahora otras condiciones. La capacidad o incapacidad de los Estados para resolver sus problemas se considera como el parámetro para establecer su posición en el ranking. En vez de sus capacidades, deben examinarse las relaciones de los Estados, y como estas relaciones son siempre multilaterales, se dice que el mundo es multipolar. Así, se dice que la disolución de los bloques señala el fin de la bipolaridad, aunque el hecho de inferir la multipolaridad a partir de la existencia de bloques hace confusas las relaciones con respecto a las capacidades de los Estados. El mundo nunca fue bipolar porque existieran dos bloques opuestos, sino a causa de la preeminencia de los líderes de esos bloques.

Además de la confusión acerca de lo que se debe contar, a menudo descubrimos que aquéllos que tratan de identificar los grandes poderes por medio del calibraje de sus capacidades realizan de manera extraña sus mediciones. De todas las maneras de jugar la partida de los números, probablemente la manera favorita sea ésta: separar las capacidades económicas, militares y políticas de las naciones de su capacidad de actuación. Henry Kissinger, por ejemplo, mientras era secretario de Estado, observó que, aunque desde el punto de vista militar "hay dos superpoderes", en el aspecto económico "existen al menos cinco grupos principales". El poder ya no es "homogéneo". Durante toda la historia, agregó, "los potenciales militares, económicos y políticos han estado estrechamente vinculados. Para ser poderosa una nación debía ser fuerte en todas las categorías". Esto ya no es así. "La fuerza militar ya no garantiza la influencia política. Los gigantes económicos pueden ser militarmente débiles, y la fuerza militar tal vez no disminuya la debilidad económica. Los países pueden ejercer influencia política incluso cuando no poseen fuerza militar ni económica" (octubre 10, 1973, p. 7). Si las diferentes capacidades de una nación ya no se refuerzan mutuamente, debemos concentrarnos en los puntos fuertes de un Estado y pasar por alto sus debilidades. Se

dice entonces que las naciones son superpoderes aunque tengan sólo algunas de las características que se requerían previamente. China tiene más de 800 millones de habitantes; Japón tiene una economía fuerte; Europa occidental tiene la población y los recursos y carece solamente de existencia política. Comúnmente, el número deseado de grandes poderes se alcanza por medio de la proyección del futuro en el presente. "Cuando Europa se una . . ." "Si la economía japonesa sigue creciendo . . ." "Una vez que el industrioso pueblo chino haya desarrollado sus recursos . . ." Y entonces, aunque el futuro imaginado se halla algunas décadas por delante, escuchamos decir que el mundo ya no es bipolar. Otra variante es inferir el status de un país a partir de nuestra política con respecto a él (cf. mis comentarios acerca de Hoffmann, antes, capítulo 3, parte II). Así, Nixon, cuando era presidente, pasó con gran facilidad de hablar acerca de la posible conversión de China en un superpoder a conferirle status de superpoder. En uno de los discursos que abrió la ruta a Pekín, logró este paso en dos párrafos (agosto 5, 1971, p. 16). Y los titulares de varios relatos periodísticos antes, durante y después de su visita confirmaron la nueva jerarquía de China. Ése fue el mayor acto de creación desde Adán y Eva, y una verdadera ilustración del status de superpoder de Estados Unidos. Un país se convierte en superpoder cuando lo tratamos como si lo fuera. Creamos otros Estados a nuestra imagen y semejanza.

Muchos de aquéllos que han recibido con plácemes el retorno del mundo a la multipolaridad lo han hecho, y no inesperadamente, porque confunden la estructura y el proceso. ¿Cómo se distribuyen las capacidades? ¿Cuáles son los probables resultados de una distribución determinada? Éstas son preguntas claras. La dificultad de contar los polos se basa en la imposibilidad de observar esta distinción. Una teoría sistémica requiere que definamos las estructuras en parte gracias a la distribución de las capacidades entre las unidades. Los Estados, por hallarse dentro de un sistema de auto-ayuda, deben utilizar sus capacidades combinadas con el objeto de lograr sus intereses. Las capacidades económicas, militares, etc., de las naciones no pueden ser sectorizadas y evaluadas por separado. Los Estados no se hallan en la jerarquía más alta porque sobresalgan de una u otra manera. Su rango depende del

modo en que se sitúen en *todos* los aspectos siguientes: dimensión de población y de territorio, recursos, capacidad económica, fuerza militar, estabilidad y competencia políticas. Los Estados invierten mucho tiempo en estimar sus propias capacidades y las ajenas, especialmente su capacidad de hacer daño. Los Estados poseen diferentes combinaciones de capacidades difíciles de medir y comparar, más aún cuando el valor que se asigna a los diferentes aspectos cambia con los tiempos. No debe sorprendernos que a veces se llegue a respuestas erróneas. Prusia asombró a casi todos, y más aún a los prusianos, por la velocidad y la definición de sus aplastantes victorias sobre Austria en 1866 y sobre Francia en 1870. Sin embargo, el hecho de jerarquizar a los Estados no requiere la predicción de sus éxitos bélicos o de otra naturaleza. Sólo debemos situarlos jerárquicamente en función de sus capacidades. En ciertos momentos, cualquier ranking involucra ciertas dificultades comparativas e incertidumbres acerca de dónde trazar los límites divisorios. Históricamente, a pesar de las dificultades, hallamos acuerdo general acerca de cuáles son los grandes poderes de un período determinado, con dudas ocasionales acerca de algunos casos marginales. La reciente dificultad para contar los grandes poderes no surge de problemas de medición sino de la confusión acerca de cómo definir las polaridades.

Contar los grandes poderes de una época es tan difícil, o tan fácil, como decir cuántas firmas pueblan un sector oligopólico de la economía. La cuestión es empírica, y el sentido común puede resolverla. Los economistas están de acuerdo en que, aunque el número total de firmas existentes en un sector es grande, sus interacciones pueden ser comprendidas, si bien no pueden predecirse completamente, por medio de teorías acerca del oligopolio, si el número de firmas de importancia se reduce hasta ser pequeño en virtud de la preeminencia de algunas de ellas. La política internacional puede enfocarse de manera similar. Los casi 160 Estados mundiales pueden parecer un sistema de números bastante crecidos. Sin embargo, dada la desigualdad de las naciones, el número de Estados de importancia es pequeño. Desde el tratado de Westfalia hasta el presente, ocho Estados principales como máximo han procurado coexistir pacíficamente o han rivalizado por el predomnio. Considerada como la política de los poderosos, la política internacional puede

estudiarse en términos de la lógica de los sistemas de números pequeños.

2. *Las virtudes de la desigualdad*

La lógica de los números pequeños se aplica internacionalmente a causa del desequilibrio de capacidades entre cada uno de los Estados mayores y los numerosos Estados más pequeños. Este desequilibrio de poder es peligroso para los Estados débiles. También puede ser peligroso para los fuertes. Un desequilibrio de poder, que alimenta las ambiciones de control de algunos Estados, puede tentarlos a embarcarse en actividades azarosas. La seguridad de todos los Estados, concluimos, depende del mantenimiento de un equilibrio entre ellos. Idealmente, en este aspecto, la igualdad de los Estados confiere a cada uno de ellos la capacidad de defenderse. Entonces, la igualdad también puede ser considerada como una condición moralmente deseable. Cada uno de los Estados que se hallan dentro de la escena del equilibrio tendrán al menos una modesta capacidad de mantener su integridad. Lo que es más, la desigualdad violenta nuestro sentido de la justicia y conduce a resentimientos nacionales que resultan problemáticos en muchos aspectos. Sobre esa base, podemos preferir los sistemas que posean un gran número de grandes poderes. No obstante, la desigualdad es inherente al sistema estatal, y no puede desaparecer. En la cúspide del poder, sólo pequeños números de Estados han coexistido como iguales o casi iguales; en relación con ellos, otros Estados siempre han tenido menos importancia.

Las fastidiosas cualidades de la inevitable desigualdad de los Estados no deben llevarnos a pasar por alto sus virtudes. En una economía, en un gobierno o en el mundo en general, la desigualdad extrema está asociada a la inestabilidad. Para establecer una analogía doméstica: cuando el individualismo es extremo, cuando la sociedad es atomística, y cuando están ausentes las organizaciones secundarias, los gobiernos tienden a caer en la anarquía o bien a tornarse altamente centralizados y despóticos. En condiciones de extrema igualdad, la perspectiva de oscilación entre estos dos polos fue bien descrita por de Tocqueville, fue ilustrada por Hobbes, y los autores de los Fe-

deralist Papers intentaron eludirla por todos los medios. En un conjunto de elementos iguales, cualquier impulso agita a la sociedad toda. La ausencia de grupos secundarios de cierta continuación y continuidad de compromisos, por ejemplo, convierte a las elecciones en remates en los que los partidos, por medio de promesas, intentan hacer subir los precios. La presencia de grupos sociales y económicos, que inevitablemente reflejan la desigualdad, dan menos volatilidad a la sociedad. Esas durables proposiciones de la teoría política son las que pierden de vista aquéllos que creen que un número mayor de Estados importantes puede impedir las guerras, garantizar la seguridad y evitar la dominación de uno de ellos (Deutsch y Singer, 1964). Llevado a su extremo lógico, este argumento significa que la calma debe prevalecer en un mundo de muchos Estados cuyos poderes sean aproximadamente iguales. Yo arribo a una conclusión diferente. La desigualdad de los Estados, aunque no da ninguna garantía, al menos posibilita la paz y la estabilidad.

3. El carácter de los sistemas de números pequeños

¿En qué difieren los sistemas de grandes números de los de pequeño número? Responderé a esta pregunta primero por medio de la analogía económica. Desde la competencia perfecta a la oligopólica, las estructuras de mercado son iguales en lo que respecta a su origen individualista, su generación espontánea y su composición homogénea. La variación de estructura no se introduce por medio de la diferenciación de atributos y funciones de las unidades sino tan solo por medio de las distinciones entre ellas de acuerdo con sus capacidades. Como esto es así, el número se convierte en un factor de gran poder explicativo. Diferentes resultados se producen a partir de la variación significativa del número de productores. Entre miles de productores de trigo, el efecto que puede ejercer en el mercado uno solo de ellos es inconsecuente. Como productor de trigo, considero que el mercado es una fuerza tiránica escasamente afectada por mi propia acción. Así, sometido a presiones impersonales y generales, me veo impulsado a la retracción y a tomar decisiones en términos de mi propia empresa. Al ser uno entre miles, debo definir mis fines en mis propios términos. Pienso en la retribución de mi propio esfuer-

zo y hago cálculos —si los hago— sólo en términos de los cambios de precios esperables. El precio está determinado por el mercado y no se ve afectado por lo que yo pueda ofrecer en cantidad a la venta. Por lo tanto, me esfuerzo por aumentar la producción y disminuir los costos sin tomar en cuenta los planes de los competidores. Si los precios caen y yo, junto con otros, procuro mantener un ingreso alto, el auto-interés nos obliga a hacer subir la producción. Esto actúa en contra de nuestro interés colectivo, ya que hace bajar aún más los precios. Hacer subir la producción produce malos resultados, y, sin embargo, cualquier otro curso de acción los empeora aún más. Éste es otro ejemplo de la tiranía de las pequeñas decisiones, tiranía que sólo puede superarse si el gobierno legisla cambios estructurales como los que introdujo en Estados Unidos el Agricultural Adjustment Act de 1936.

Las variables independientes son las decisiones conjuntas acerca de qué cantidad producir. Como la decisión de uno solo produce nada más que una diferencia infinitesimal en el total de la producción, las variables independientes son inaccesibles para aquéllos que se hallan dentro del mercado. La sensata prosecución del interés individual sólo logra que todos los productores estén en peores condiciones. Pero como ninguna decisión individual produce una diferencia notable de los resultados, la competencia no conduce al conflicto que se presenta cuando las partes creen que si influyen sobre los otros podrán mejorar su propia situación, ni tampoco a esfuerzos destinados a lograr una mejor adaptación. Un productor de trigo no está sometido al control de otro; no está sometido a las presiones que se presentan cuando los propios planes y actividades afectan, y a su vez pueden ser afectados por, los cálculos y las operaciones de otros. Incapaz de afectar el mercado, cada agricultor puede ignorar a sus competidores. Como el mercado es quien domina, cada agricultor sólo debe considerar la planificación y conducción de sus propias operaciones. El economista, que debe explicar las consecuencias, se preocupa por el mercado; los actores se preocupan por ellos mismos.

Dada una competencia perfecta, el productor individual está libre de limitaciones tácticas y sometido tan sólo a las limitaciones estratégicas. Dado un número pequeño de competidores de importancia, el productor individual está sometido a una combi-

nación de ambos tipos de limitaciones. Las firmas grandes no están dominadas por impersonales fuerzas del mercado que no pueden ser alteradas por sus propias acciones. Por lo tanto, no son libres de tomar sus disposiciones internas ni de establecer sus políticas externas sin tomar en cuenta los efectos que ejercerán sus actos sobre las otras firmas del mismo campo. Como el mercado no es el único que determina los resultados, todos se ven impulsados a observar a sus competidores y a intentar manipular el mercado.

Cada firma o agricultor, grande o pequeño, procura lograr su propio interés. Pero decir solo esto no es muy interesante. Es como decir que tanto la Ford Motor Company como el agricultor individual procuran maximizar las retribuciones esperables. Eso sólo nos dice lo que ya sabíamos de antes. Desde un supuesto interés, no pueden hacerse inferencias útiles a menos que podamos imaginar cuáles acciones se requieren para lograrlo. De qué modo se persiguen adecuadamente ciertos intereses depende de la estructura del mercado en el que se halla situada la propia empresa. De manera similar, decir que un Estado procura lograr su propia preservación o su interés nacional sólo se torna interesante si logramos imaginar qué es lo que el interés nacional requiere de la conducta de ese país. Los Estados, especialmente los grandes, son como corporaciones importantes. Se hallan limitados por su situación y, a la vez, son capaces de actuar y alterarla. Tienen que reaccionar ante las acciones de otros cuyas acciones, a su vez, pueden alterarse en función de las reacciones. Como en el caso de un mercado oligopólico, el resultado es indeterminado. Tanto la situación como los actores ejercen su influencia, pero ninguno ejerce el control. Comparando las naciones y las corporaciones, la elusiva noción del interés nacional se torna clara. Se supone que los actores económicos procuran maximizar las retribuciones esperables, y los Estados luchan por garantizar su supervivencia. Las firmas importantes se hallan en situación de auto-ayuda, en la que su supervivencia depende de sus propios esfuerzos, dentro de límites establecidos por la ley. En tanto se hallan en una situación de auto-ayuda, la supervivencia supera, como meta, al beneficio, ya que la supervivencia es un prerrequisito para el logro de otros fines. Este corolario se agrega a la suposición básica de los economistas, siempre que la situación de las firmas les permita influir

tanto sobre el mercado como entre sí. Las ganancias relativas pueden ser más importantes que las absolutas porque las propias ganancias, cuando se las compara con las de otros, pueden afectar la capacidad de cambio. El interés de las firmas así situadas las obliga a poner los imperativos de la supervivencia por encima de otros fines.

Dé manera similar, decir que un país actúa según su interés nacional significa que, tras haber examinado sus requerimientos de seguridad, ese país intenta satisfacerlos. Esto es un hecho simple, y también importante. Implícita en el concepto de interés nacional está la noción de que los movimientos diplomáticos y militares deben ser cuidadosamente planeados si no se quiere arriesgar la supervivencia del Estado. La acción estatal apropiada se calcula de acuerdo con la situación en la que se halla el Estado. Los grandes poderes, al igual que las empresas grandes siempre han tenido que estimar las reacciones de los otros. Cada Estado elige su propia política. Elegir efectivamente requiere la consideración de los fines del Estado en relación con su situación. ¿Cómo cambian los problemas de los Estados, y el probable destino de sus sistemas, a medida que varía el número de grandes poderes? El número de grandes poderes es siempre pequeño, pero no es siempre el mismo. En nombre de la estabilidad, la paz, y el manejo de los asuntos colectivos ¿deberíamos preferir que ese número fuera diez, cinco, o cuál?

4. *¿Por qué más pequeño es más bello que pequeño?*

¿Qué es mejor, y con qué propósito: los números pequeños o los más pequeños? Una vez más, buscaré en primera instancia una respuesta económica. La estabilidad económica aumenta a medida que se reducen los sectores oligopólicos.² También se producen otros efectos. Disminuye la posibilidad de una guerra de precios; los asuntos de los competidores se tornan más ordenados porque pueden ser gobernados con mayor facilidad. Estos

² Un sistema es estable en tanto su estructura persiste. En sistemas de auto-ayuda, una estructura subsiste en tanto no haya un cambio importante en el número de las unidades principales. Para una discusión más extensa, ver el capítulo 8, parte I.

efectos se producen a partir de la disminución del número de los principales competidores por nueve razones de importancia. Las primeras dos demuestran de qué modo una característica de las firmas —su dimensión— promueve la estabilidad sectorial. Las siete restantes demuestran de qué modo las variaciones de la estructura del mercado afectan la conducta, de qué modo los problemas se tornan de más fácil o difícil resolución a medida que varía el número de aquéllos que se esfuerzan por resolverlos. La proposición básica es ésta: en tanto las negociaciones y los pactos se tornan más fáciles, las fortunas de las firmas y el grado de orden de sus mercados se incrementan, y los pactos y las negociaciones se tornan más sencillos cuando disminuye el número de partes involucradas. Enunciaré estos puntos brevemente, ya que sus principales implicaciones resultan obvias, y luego desarrollaré más algunos de ellos cuando me aboque a la consideración de casos políticos.

i) Los economistas están de acuerdo, que el tamaño relativo, más que cualquier otro factor, es lo que determina la supervivencia de las firmas. Las firmas grandes en comparación con las otras de su mismo campo tienen muchas maneras de cuidarse, de protegerse de las otras firmas grandes, de montar programas de investigación y desarrollo que les permitan mantenerse a tono con las innovaciones de los otros, acumular capital y generar potencial de préstamos que les permitan sobrevivir a las recesiones.

ii) La estabilidad es promovida gracias a la dificultad que tienen los recién llegados para competir con las firmas experimentadas que operan dentro de mercados ya establecidos. Los sectores oligopólicos son más estables cuando son más inaccesibles. Cuanto mayor sea la inversión necesaria para competir con las firmas establecidas, tanto más dificultoso se tornará el acceso. Pocas firmas significa firmas más grandes, y firmas más grandes significa que los obstáculos para acceder son mayores. Si estos obstáculos son suficientemente importantes, es probable que sean pocos los que intenten sobrepasarlos, y menos aún los que lo logren.

iii) Los costos de las negociaciones se incrementan aceleradamente a medida que aumenta el número de las partes involucradas. Cuando los números aumentan, cada una de las partes tiene que negociar con mayor cantidad. Las complicaciones

se multiplican con rapidez. El número de posibles relaciones biunívocas dentro de un grupo está expresado por la fórmula

$$\frac{(n - 1) n}{2}$$

en la que n es el número de partes. Así, si tenemos tres partes, pueden formarse tres pares diferentes; con seis, quince; con diez, cuarenta y cinco.

iv) Cuando un grupo crece, cada uno de los miembros tiene menos incentivo para tolerar los costos de la negociación. Cada miembro de un par espera conseguir más o menos la mitad de las ganancias; cada miembro de un trío, más o menos la tercera parte, y así sucesivamente.

v) Cuando un grupo se reduce, cada uno de los miembros que quedan adquiere una mayor proporción del sistema y tienen mayores incentivos y ayuda para conservarla.

vi) Los costos esperables de sellar pactos, y de cobrar las ganancias que esos pactos ofrecen, aumentan desproporcionadamente cuando el número se hace mayor.

vii) La diversidad de partes aumenta la dificultad de llegar a acuerdos, y la diversidad esperable aumenta a medida que aumentan los números.

viii) Como los efectos que produce un acuerdo y la deseabilidad de su conservación o de su alteración cambian con el tiempo, se requiere que cada una de las partes vigile a las otras. El problema que implica esta vigilancia aumenta de manera *más* que proporcional cuando el número de partes aumenta.

ix) Y lo mismo ocurre con la dificultad para detectar y predecir tratos que puedan concretar las otras partes entre sí, y que redundarían en desventaja para uno.

Estos nueve puntos sostienen que más pequeño es mejor que pequeño. Los sistemas más pequeños son más estables, y sus miembros están en mejores condiciones de manejar todos los asuntos para mutuo beneficio. Los sistemas estables se auto-refuerzan, porque el hecho de comprender la conducta de los otros, de concretar acuerdos con ellos y de negociar esos acuerdos se hace más fácil gracias a la experiencia continua. (Varios de los puntos recientemente enunciados son expresados por Bain,

1956; Baumol, 1952; Buchanan y Tullock, 1962; Dising, 1962; Fellner, 1949; Olson, 1965; Shubik, 1959; Simmel 1902; Stigler, 1964; Williamson, 1965).

Debo acentuar dos limitaciones del argumento expresado hasta el momento. Primero, decir que más pequeño es mejor no es lo mismo que decir que dos, el número más pequeño posible en un sistema de auto-ayuda, sea lo mejor de todo. Aún no hemos considerado que, digamos, los sistemas de cinco miembros tienen ventajas que superan a los sistemas más pequeños. Segundo, lo más pequeño es mejor para fines específicos, y esos fines pueden no ser los deseados por todos. Tomemos la estabilidad como ejemplo. Las firmas están interesadas en su supervivencia; para ellas, la estabilidad tiene mucho valor. A lo largo de los años, las firmas más grandes tienen un mejor desempeño que las más pequeñas, es decir, tienen mayores ganancias. Los intereses de los consumidores, sin embargo, tal vez se cumplirían mejor si las antiguas firmas se sintieran estimuladas por la amenaza constante de las nuevas. La disminución de la competencia es mejor que la supervivencia para las firmas; una competencia más amplia tal vez sea mejor para la economía. El enfoque sistémico puede variar con respecto al de los participantes. Henry J. Kaiser hubiera deseado estabilidad en la industria automotriz sólo después de que Kaiser-Frazer se convirtió en una firma establecida. Internacionalmente, especialmente con las armas actuales, la estabilidad resulta un fin de importancia, si el sistema existente ofrece la mayor esperanza de coexistencia pacífica entre los grandes poderes. Si también suministra otros beneficios, la estabilidad es, entonces, más deseable. Incluso en ese caso, no será el mayor valor para todo el mundo. Es posible creer que un mundo bipolar es el mejor sistema, y no obstante preferir un mundo con un número más crecido de poderes. La unidad de Europa, por ejemplo, y la ascendencia del propio país, pueden resultar metas más preciadas que la estabilidad o la paz.

En el dominio económico, la armonía se define en términos de la calidad y el precio de los productos, en tanto los productores se hallan permanentemente en situación de riesgo. Se supone que la armonía es coherente con, y depende de, la desaparición periódica de algunas de las unidades constituyentes del sistema, sólo con el objeto de que éstas sean reemplazadas por

otras. En un sistema de competencia económica, es deseable que los ineficientes desaparezcan. Cada firma procura promover sus propios intereses, pero los resultados constructivos de la competencia trascienden los intereses individuales de cada firma. Las firmas eficientes sobreviven, en tanto otras manejadas con menor habilidad, van a la quiebra. La desaparición de los ineficientes, forzosa dado el funcionamiento del sistema, es una condición necesaria para el buen funcionamiento de la economía. En política internacional, la "eficiencia" no tiene gran significado sistémico. Los productores, y no los productos, son la preocupación más importante. Dos Estados que rivalizan por los favores de terceros pueden llegar a competir por suministrar mejores productos políticos, económicos y militares, y servicios para consumo de alguna parte del mundo. Sin embargo, la competencia sirve primordialmente de incentivo para que cada uno de los Estados promueva sus propios intereses. Los beneficios que otros pueden recibir son principalmente un sub-producto. Los sistemas económicos son juzgados más en función de la cantidad y la calidad de sus productos que por el destino de sus productores. Los sistemas políticos internacionales son juzgados más por la suerte que corren las unidades que por la cantidad y calidad de sus productos.

Aunque el propósito constructivo de la competencia económica es fácilmente observable, es difícil alegar que los Estados están en mejor situación debido a la competencia política a la que se abocan. En la época del darwinismo social, se creía que el fortalecimiento de los Estados era resultado de la competencia entre ellos. El triunfo de los fuertes era una indicación de virtud; si los débiles sucumbían, ello se producía a causa de sus vicios. Internacionalmente, se dice que la discordia prevalece porque ya no nos satisface que el sistema sea perpetuado, sino que estamos obsesionados por el fin de las unidades que lo componen. Las diferencias de la incidencia de la destrucción y la "muerte" no dan cuenta de la reticencia a referirse a la política internacional como un reino armonioso, aunque a menudo se describe de ese modo a las economías competitivas. En cambio, podemos decir que los standards de desempeño que se aplican actualmente a los sistemas políticos internacionales son más altos, o al menos muy diferentes. Tal como señalara una vez John Maynard Keynes, los que creen que los procesos libres de

la selección natural conducen al progreso "no cuentan los costos de la lucha" (1926, p. 37). En política internacional, a menudo no contamos otra cosa más que los costos de la lucha.

Internacionalmente, si un Estado agresivo se torna fuerte o un Estado fuerte se torna agresivo, otros Estados, presumiblemente, sufrirán. La tasa de mortalidad de los Estados, sin embargo, es remarcablemente baja. Sólo puedo recordar cuatro Estados que hallaron un fin involuntario durante el último medio siglo: Estonia, Latvia, Lituania y Tíbet. En el sistema internacional, son pocos los Estados que pierden sus vidas; en una economía libre y competitiva, las firmas que lo hacen son muchas. Económicamente, se desea un gran número de competidores porque la libre competencia hace que intenten con ahínco suministrar aquello que desean los consumidores y a buenos precios. Si disminuyen sus esfuerzos, arriesgan la supervivencia. Los sistemas de grandes números son estables si las tasas altas de mortalidad están equilibradas por tasas de nacimiento también altas. Internacionalmente, no es deseable la existencia de un gran número de poderes importantes, porque nos preocupamos más por el destino de los Estados que por la eficiencia con la que compiten. Los economistas deploran los sistemas de número pequeño porque favorecen a los productores a expensas de los consumidores. Lo que se deplora económicamente es justamente lo que se desea en lo político. En vez de comparar los sistemas de números grandes y pequeños, compararé sistemas internacionales con pocos poderes grandes y con poderes grandes fijos.

II

¿Cómo varían las relaciones de las naciones cuando cambian los sistemas? Para responder a esta pregunta, y para refinar la teoría, consideraré ahora la interdependencia económica, y la interdependencia militar en el capítulo 8.

En un sistema de auto-ayuda, la interdependencia tiende a hacerse más laxa a medida que disminuye el número de partes, y al hacerlo el sistema se torna más ordenado y pacífico. Como en el caso de otros conceptos políticos internacionales, la interdependencia tiene un aspecto diferente cuando se la observa a la luz de nuestra teoría. Muchos parecen creer que una mayor interdependencia mejora las posibilidades de paz. Pero una ma-

yor interdependencia significa un contacto más estrecho y estimula la perspectiva de conflictos ocasionales. Las más feroces guerras civiles y las más sangrientas contiendas internacionales se han producido dentro de escenas pobladas por pueblos muy similares, cuyos asuntos se hallaban profundamente interrelacionados. Es muy difícil lograr que se produzca una guerra si los potenciales participantes no están vinculados de algún modo. Los Estados interdependientes cuyas relaciones no están reguladas deben caer en el conflicto y ocasionalmente en la violencia. Si la interdependencia crece a una velocidad que excede el desarrollo de un control central, entonces la interdependencia apresura el estallido de una guerra.

Tiendo a ser confiado porque creo que la interdependencia es menor en el sistema bipolar actual que en el sistema multipolar anterior. La creencia opuesta, que es común ahora, se basa en cuatro afirmaciones. Primero, el mundo de la ciudad-Estado ha dado lugar a uno en el que las naciones ya no son general ni coherentemente los actores más importantes, cuya situación y destino están determinados por sus diversas capacidades. Los actores no estatales, y entre ellos preminentemente las corporaciones multinacionales, crecen en importancia y se vuelven cada vez más difíciles de controlar. Segundo, algunos países recientemente han aumentado sus capacidades más que Estados Unidos y Rusia, reduciendo así el margen de superioridad. De todos modos, el status y la capacidad están cada vez más desarticulados de la efectividad; el poder militar ya no comporta el control político. Tercero, los problemas comunes sólo pueden resolverse por medio de los esfuerzos comunes de cierto número, habitualmente grande, de Estados. Todos nos afixiaremos a menos que los polutores del aire y del mar sean regulados efectivamente. Todos nos moriremos de hambre si la población continúa creciendo como una reacción en cadena. Todos podemos volar en pedazos si se siguen difundiendo las armas nucleares. Las cuatro *p* —polución, pobreza, población y proliferación— plantean problemas tan acuciantes que el interés nacional debe subordinarse a la necesidad colectiva. Cuarto, las naciones se han tornado tan interdependientes que se hallan, por lo tanto, estrechamente constreñidas. Los Estados cada vez se mezclan más en los asuntos de los otros. Se vuelven más y más dependientes de recursos que se hallan fuera de sus fronteras.

Estos cuatro puntos afirman que los grandes poderes ya no se distinguen entre sí. Si eso es cierto, mi definición de estructura internacional es inapropiada. Ya hemos visto que el primer punto es erróneo: aunque las corporaciones multinacionales no son políticamente insignificantes ni tampoco son fáciles de controlar, no ponen en cuestión la estructura del sistema internacional. El segundo y el tercer puntos son examinados en los siguientes capítulos. Del cuarto me ocuparé ahora.

1. *La interdependencia como sensibilidad*

“Interdependencia” es la palabra de moda. Como siempre ocurre con las palabras de moda, no tienen una definición precisa. Supuestamente es algo que todos experimentamos, y por lo tanto todos sabemos qué es. Tal como se expresa en la introducción de un *International Economic Report of the President*: “El hecho y el carácter de la interdependencia económica mundial han sido establecidos durante la pasada década por líderes de todos los sectores de la sociedad y por la mayoría de los pueblos del mundo” (CIEP, marzo 1976, p. 1). Pero “interdependencia” es un concepto antes que un hecho, y a menos que ese concepto se defina, no podemos discutir inteligiblemente cuál es la situación actual de la interdependencia, si se ha incrementado y cuáles pueden ser sus implicancias políticas. Primero examinaré la concepción de interdependencia que es común: la interdependencia como sensibilidad. Luego ofreceré una definición más útil del término: interdependencia como mutua vulnerabilidad (cf. Waltz, 1970).

Tal como se utiliza actualmente, “interdependencia” describe una situación en la que todo lo que ocurre en cualquier parte del mundo puede afectar a alguien, o a todos, en cualquier otra parte. Decir que la interdependencia es grande y que crece rápidamente implica sugerir que el impacto de los acontecimientos de cualquier parte del globo se registra rápidamente en lugares muy lejanos. Ésta es esencialmente una definición económica. En algunos aspectos, ello no resulta sorprendente. La interdependencia ha sido discutida, casi siempre, en términos económicos. La discusión ha sido encabezada por norteamericanos, que cuentan con nueve décimos de los economistas vivos del mundo (Strange,

1971, p. 223). Comprensiblemente, los economistas confieren sentido a la interdependencia definiéndola en términos de mercado. Los productores y los consumidores pueden o no formar un mercado. ¿Cómo sabemos cuando lo hacen? Advirtiéndose si los cambios en el costo de producción, en el precio de los productos y en la calidad de estos productos responden a cambios similares en otras partes. Las partes que responden sensiblemente son interdependientes. Así, Richard Cooper define la interdependencia como "la rápida respuesta a oportunidades diferenciadas de ganancias que resultan en una disminución de las diferencias en las retribuciones" (1968, p. 152).

Esta noción de interdependencia nos recuerda los mercados libres interactuantes y autoadaptables descritos por los economistas liberales del siglo diecinueve. Inglaterra, por lejos el Estado líder, seguía una política de libre comercio desde 1864 en adelante; las fronteras norteamericanas estaban abiertas al flujo de personas y de capitales; los fragmentados Estados de Alemania, Italia y del este de Europa carecían de la habilidad política necesaria para controlar los movimientos económicos dentro o fuera de sus fronteras; ningún Estado tenía el conocimiento ni los instrumentos que les permitieran el ejercicio del control económico con tanta plenitud como después de la Primera Guerra Mundial: por estas razones, entre otras, el final del siglo diecinueve y el principio del siglo veinte fueron, según la expresión de Asa Briggs, "la *belle époque* de la interdependencia" (1968, p. 47). El capital y el trabajo se movían libremente, los productos menos, y todos se movían en volúmenes que resultan inmensos cuando se los compara con las poblaciones y los productos domésticos y con los movimientos actuales (ver en el Apéndice las Tablas I, II y III al final de este libro). Durante gran parte del siglo que comenzó con la derrota de Napoleón, la "Comunidad Atlántica de Naciones" podía considerarse como "una economía única constituida por regiones interdependientes", sin tomar en consideración las fronteras nacionales (Thomas, 1961, pp. 9-15).

Hasta tal punto las actividades económicas desbordaron las fronteras nacionales, que los comentaristas de los asuntos públicos, fueran cuales fuesen sus compromisos ideológicos, compartían la convicción de que la interdependencia —desarrollándose rápidamente, adquiriendo nuevas formas y acercando a los

pueblos— tornaba aún más porosas esas fronteras y disminuía así su significación política y militar. En el Manifiesto Comunista, Marx y Engels expresaban con optimismo la convicción de que el desarrollo de un mercado mundial, que tornaba uniformes las condiciones económicas de las naciones, estaba eliminando rápidamente las diferencias y antagonismos (ver p. 23). Nikolai Bukharin, en un libro escrito en 1915 y editado dos años más tarde con el sello de Lenin, infería del gran movimiento de personas, artículos, productos, dinero y capital que “los diversos países se han relacionado” estrechamente y que “se estaba creando una densa red de interdependencia internacional” (1917, pp. 25, 41-42). El publicista liberal Norman Angel, en *The Great Illusion*, el tratado más importante de principios de siglo, resumió un siglo de convicciones liberales acerca de que los intereses económicos son personales y universales, en vez de nacionales y particulares, y convenció a muchos de que los espúreos intereses políticos estaban siendo rápidamente superados por los intereses económicos reales en un mundo que cada vez se tornaba más próspero y pacífico. Los economistas estaban en lo cierto acerca del inusual grado de interdependencia, pero se equivocaban con respecto a sus probables efectos.

Los liberales a la antigua usanza, aquéllos cuyas convicciones políticas se basaban en John Locke y las económicas en Adam Smith, pensaban en términos globales. Según su punto de vista, el hecho de hablar de una economía mundial tenía sentido. Si los arreglos económicos quedaban en manos de un mercado mundial, los intereses de todos serían satisfechos a largo plazo. Desde el punto de vista de los economistas, la despereja distribución de las capacidades entre las naciones podía ignorarse. Así, no es sorprendente que los primeros comentaristas pasaran por alto el efecto distorsionador de las desigualdades y escribieran acerca de la economía mundial como si ésta fuera de una sola pieza. Sin embargo, incluso para aquella época, el enfoque económico estaba distorsionado. Desde E. H. Chamberlin y Joan Robinson en adelante, los economistas han sido conscientes de la diferencia existente entre la competencia perfecta y la “monopólica”. Pensar en la interdependencia en simples términos de mercado es apropiado cuando las unidades económicas interactúan sin que su mutua adaptación sea afectada por la habilidad que poseen algunas de utilizar sus capacidades su-

periores para influir sobre el mercado, o por la intervención del gobierno. Todas las economías funcionan dentro de órdenes ideados y mantenidos en la práctica. No es posible explicar la economía o su funcionamiento sin tomar en consideración las reglas políticamente establecidas o las desigualdades económicas prevalecientes. Estas afirmaciones se aplican tanto internacional como nacionalmente (cf. Robbins, 1939, p. 6; Gilpin, 1975).

Es sorprendente, entonces, que tantos escritos recientes acerca de la interdependencia parezcan haber sido redactados a principios de siglo. Los economistas y los científicos políticos, así como otros, usan libremente los clichés de nuestra época: la tierra como nave espacial, el planeta que se reduce, nuestra aldea global, interdependencia internacional. Estas frases ubicuas afirman que el mundo debe tomarse como algo entero. Se lo trata como una unidad y se lo interpreta en términos de mercado. Para ciertos propósitos, eso puede ser correcto. La sensibilidad de las adaptaciones, económicas y de otro tipo, entre las naciones tal vez nunca haya sido mejor. En muchas partes del mundo, aunque obviamente no en todas las importantes, ese principio se torna real gracias a las comunicaciones y el transporte, cada vez más rápidos. Los análisis económicos deben tomar este hecho en cuenta, pero se requiere un enfoque diferente para ciertos propósitos económicos y para la comprensión política.

Al definir la interdependencia como sensibilidad para la adaptación en vez de definirla como mutua dependencia, Richard Cooper, con poca agudeza, expone que los grandes poderes actuales manifiestan una dependencia menor que la que manifestaban en otras épocas. Los datos extraídos de la Tabla I del Apéndice muestran gráficamente lo siguiente:

Exportaciones más importantes como porcentaje del PBN

1909-1913	Inglaterra, Francia, Alemania, Italia	33-52 %
1975	Estados Unidos, Unión Soviética	8-14 %

Afirmar que los grandes poderes dependían entre sí y del resto del mundo mucho más que los grandes poderes actuales no implica negar que la adaptación de costos es ahora más rápida y mayor. La interdependencia como sensibilidad, sin embargo, implica escasa vulnerabilidad. Cuanto más automática,

rápida y llana es la adaptación del factor costos, menores se tornan las consecuencias políticas. Antes de la Primera Guerra Mundial, como dice Cooper, las grandes diferencias de los costos significaban que "el comercio era socialmente beneficioso", pero "menos sensible a pequeños cambios de los costos, precios y calidad" (1968, p. 152). Las pequeñas variaciones de costos tenían escasa importancia. La dependencia de grandes cantidades de productos y materiales importados que sólo dificultosamente podían ser producidos internamente, si es que podían producirse, importaba mucho. Los Estados que importan y exportan el 15 % más de sus productos brutos anualmente, como lo hacían entonces la mayoría de los grandes poderes y como lo hacen ahora la mayoría de los poderes medianos y pequeños, dependen grandemente de tener acceso a los mercados extranjeros. Dos o más partes involucradas en esas relaciones son interdependientes en el sentido de que son mutuamente vulnerables a la interrupción o la alteración de su intercambio. La sensibilidad es un asunto diferente.

Tal como Cooper afirma correctamente, el valor del comercio de un país variará probablemente más por factores de magnitud que por factores de sensibilidad. La sensibilidad es mayor si los países son capaces de desplazarse dentro de su producción doméstica y foránea y en las inversiones "en respuesta a márgenes de ganancia relativamente pequeños". En esas condiciones, el valor del intercambio disminuye. Si no se pueden hacer sustitutos domésticos de las importaciones, o si se pueden hacer a costos muy altos, el intercambio se convierte en un gran valor para un país, y es de importancia primordial para aquéllos que conducen su política exterior. El gran valor del comercio japonés, para utilizar el ejemplo de Cooper, "hizo que Japón en 1941 atacara la flota norteamericana en Pearl Harbor, para liberar a su comercio petrolero con las Indias Orientales de una amenaza". Lo que pretende fundamentar es que una gran sensibilidad reduce la vulnerabilidad nacional creando un conjunto de problemas diferentes. Cuanto más sensible se torna un país, tanto más deben adecuarse las políticas económicas internas a las condiciones económicas externas. La sensibilidad erosiona la autonomía de los Estados, pero no de todos ellos por igual. La conclusión de Cooper, y la mía propia, es que a pesar de que los problemas que plantea la sensibilidad son molestos, a los Es-

tados les resulta más fácil enfrentarse a ellos que a la interdependencia de partes mutuamente vulnerables, y que la posición privilegiada de Estados Unidos afirma tanto su autonomía como el grado de la influencia que ejerce sobre otros (1972, pp. 164, 176-80).

Definir la interdependencia como sensibilidad conduce a una interpretación económica del mundo. Comprender las implicancias políticas de una interdependencia alta o baja requiere que nos concentremos en la política de la economía internacional, no en la economía de la política internacional. La concepción común de la interdependencia omite las desigualdades, ya sean éstas económicas o políticas. Y, sin embargo, la desigualdad es el tema de la política. El estudio de la política, las teorías políticas y la práctica política se han dedicado siempre a las desigualdades, ya sean entre grupos de intereses, entre comunidades religiosas y étnicas, entre clases o entre naciones. Internamente, la desigualdad es una parte importante de la historia política, aunque no lo es todo. La política interna es también el reino de la autoridad y la ley, de las instituciones establecidas, de modos socialmente aceptados de hacer cada cosa. Internacionalmente, la desigualdad es casi toda la historia política. Las diferencias de fuerzas nacionales y de poder, y de capacidad y competencia, constituyen el tema de estudio de la política internacional. Y esto no ocurre solamente porque la política internacional carece de leyes efectivas y de instituciones competentes, sino también porque entre naciones las desigualdades son mayores que sus desigualdades internas (Kuznets, 1951). Un mundo de naciones marcadas por grandes desigualdades no puede ser tomado como unidad útil para el análisis.

La mayor parte de las confusiones acerca de la interdependencia se deriva de la imposibilidad de comprender dos puntos: primero, de qué modo la diferencia de estructura afecta el significado, el desarrollo y los efectos de las interacciones de las unidades en el campo nacional e internacional; y segundo, de qué modo varía la interdependencia de las naciones según sus capacidades. Las naciones están compuestas de partes diferenciadas que se integran cuando interactúan. El mundo está compuesto de unidades semejantes que se tornan mutuamente dependientes en diversos grados. Las partes de un gobierno están reunidas por sus diferencias; cada una de ellas depende de los bienes y servi-

cios que todas ellas producen. Las naciones se separan cuando cada una de ellas procura autoabastecerse para no depender de otras. Su grado de independencia, o de dependencia, varía según sus capacidades (recuérdese el capítulo 6, parte I, sección 2). La definición de interdependencia como sensibilidad, entonces, implica dos errores. Primero, la definición considera al mundo como unidad, tal como lo reflejan los clichés ya citados. Segundo, la definición incluye relaciones e interacciones que representan diversos grados de independencia para algunos y de dependencia para otros, y los agrupa a todos bajo la etiqueta de interdependencia.

2. *La interdependencia como mutua vulnerabilidad*

Una definición política más pertinente es la que hallamos en el uso cotidiano. Interdependencia sugiere reciprocidad entre las partes. Dos o más partes son interdependientes cuando dependen de manera más pareja una de otra para el suministro de bienes y servicios. Son interdependientes si los costos de interrumpir sus relaciones o de reducirlas son más o menos iguales para cada una. Interdependencia significa que las partes son mutuamente dependientes. La definición nos permite identificar qué es políticamente importante en las relaciones más o menos estrechas de interdependencia. Cuantitativamente, la interdependencia se hace más estrecha cuando las partes dependen entre sí para lograr grandes cantidades de bienes y servicios; cualitativamente, la interdependencia aumenta cuando los países dependen entre sí para la obtención de bienes y servicios importantes imposibles de conseguir de otra manera. La definición tiene dos componentes: las ganancias y pérdidas agregadas que los Estados experimentan por medio de sus interacciones, y la igualdad con que esas pérdidas y ganancias son distribuidas. Los Estados que son interdependientes con niveles altos de intercambio experimentan, o están sometidos a, la vulnerabilidad común que implica la interdependencia.

Como los Estados son unidades semejantes, la interdependencia entre ellos es baja cuando se la compara con la estrecha integración de las partes de un orden doméstico. Los Estados no interactúan entre sí como lo hacen las partes de un gobierno.

En cambio, unas pocas personas y organizaciones de un Estado interactúan con personas y organizaciones del exterior. A causa de estas diferencias, las partes de un gobierno pueden hacer muchas cosas por sí mismas. A causa de su semejanza, los Estados son mutuamente más peligrosos que útiles. Al ser funcionalmente indiferenciados, se los distingue primariamente en virtud de sus mayores o menores capacidades para desempeñar tareas similares. Así, enunciamos formalmente lo que los estudiosos de la política internacional han advertido hace mucho tiempo. Los grandes poderes de una época siempre han sido distinguidos tanto por los teóricos como por los políticos.

La estructura de un sistema cambia según las variaciones de la distribución de capacidades entre las unidades de ese sistema. Cuando cambia la estructura internacional, también cambia el grado de interdependencia. En cuanto a sistemas políticos, el sistema político internacional es uno de relaciones estrechas. Una vez establecida esta proposición, deseamos saber cómo varía la interdependencia en sistemas de estructuras diferentes. La interdependencia es una relación entre iguales. Se reduce merced a incrementos de las disparidades de las capacidades nacionales. En la política centrada en Europa, en los tres siglos que finalizaron con la Segunda Guerra Mundial, los cinco más grandes poderes procuraron coexistir pacíficamente, y ocasionalmente lucharon por el predominio. En la política global de las tres décadas transcurridas desde la guerra, sólo dos Estados han ocupado el pináculo del poder. Tanto en lo económico como en lo militar, Estados Unidos y la Unión Soviética actúan con una independencia del mundo exterior desconocida a los grandes poderes anteriores. Cuando cinco o más grandes poderes poblaban el mundo, la mayoría de ellos eran geográficamente más pequeños que los grandes poderes de hoy. Concretaban un porcentaje relativamente alto de sus transacciones entre sí y con el resto del mundo. La interdependencia decreció en la década de 1930, cuando los países empezaron a luchar por lograr una mayor autosuficiencia. Disminuyó más y de manera dramática durante la Segunda Guerra Mundial, pues cada una de las superpotencias que emergió de la guerra es mucho más autosuficiente que los poderes anteriores. Los Estados Unidos y la Unión Soviética son menos dependientes económicamente entre sí y con respecto a los otros países que los grandes poderes de épocas anteriores. Si se piensa

en el mundo político internacional, resulta sumamente raro que "interdependencia" sea la palabra que se utiliza comúnmente para describirlo.

¿Por qué llego a una conclusión tan diferente de la que se acepta usualmente? Lo que uno ve cuando observa el mundo depende de la propia perspectiva teórica, que da color al significado de los conceptos. Cuando digo que la interdependencia es más estrecha o más laxa estoy diciendo algo acerca del sistema internacional, cuyas características a nivel sistémico se definen, como siempre, en virtud de la situación de los grandes poderes. En cualquier sistema político internacional, algunos de los Estados mayores y menores son estrechamente interdependientes; otros son densamente interdependientes. El sistema, sin embargo, es estrecha o laxamente interdependiente, según la dependencia relativamente alta o baja de los grandes poderes. La interdependencia, entonces, es más laxa ahora que lo que lo fue antes y entre las dos guerras mundiales de este siglo. Muchos que pretenden medir la interdependencia económica la hallan más estrecha en ciertos o todos los aspectos con respecto a épocas anteriores. La diferencia entre nosotros es conceptual, no empírica. Miden la interdependencia entre ciertos países o entre todos (ver, por ej., Rosencrance y Stein, octubre 1973; Katzenstein, otoño 1975; Rosencrance y otros, verano 1977). Se ocupan de la interdependencia como fenómeno a nivel de la unidad, como resulta esperable, ya que la reducción domina el campo. Los que limitan su análisis al nivel de la unidad infieren, a partir del crecimiento internacional y del aumento de la actividad internacional, que la "interdependencia internacional" ha aumentado. Por lo tanto, se dedican a las complejas maneras en las que los temas, las acciones y las políticas se han entretreído y en la dificultad que todos tienen para influir sobre ellas y controlarlas. Han descubierto la complejidad de los procesos y han perdido de vista hasta qué punto los procesos son afectados por la estructura. La creciente complejidad de los asuntos públicos y privados es por cierto importante, pero también lo es el efecto que sobre ellos ejerce la estructura política internacional. Una concepción sistémica de la interdependencia es necesaria para responder a preguntas tan básicas como éstas: ¿Cuáles son los probables efectos de la complejidad sobre el sistema? ¿Cuál es la probable respuesta de los principales poderes del sistema? Esa situación

de los poderes en el sistema afecta sus habilidades, sus oportunidades y sus inclinaciones a actuar. Sus conductas varían a medida que cambia la interdependencia del sistema, y las variaciones nos dicen algo acerca del probable destino, tanto del sistema como de sus partes —de los grandes poderes y también de los poderes menores.

La interdependencia tiende a decrecer a medida que disminuye el número de grandes poderes; y dos es el menor número posible. La conexión entre el cambio del sistema y el grado de interdependencia debe ser cuidadosamente expuesta. La correlación no es perfecta porque la interdependencia económica varía según el tamaño, y no necesariamente con el número, de grandes poderes. Aunque el tamaño tiende a aumentar mientras los números disminuyen, podemos imaginar un mundo de cuatro grandes poderes, todos ellos a un bajo nivel de interdependencia económica. Cuanto mayor es un país, tanto mayor es el volumen de transacciones comerciales que concreta internamente. Bergsten y Cline señalan que los nueve europeos occidentales, si comenzaran a actuar en equipo, sólo importarían alrededor del nueve por ciento de su producto interno bruto, lo que demuestra tanto la irrelevancia política de gran parte de los trabajos acerca de la interdependencia como el hecho de que el mayor tamaño estimula al sector interno (1976, pp. 155-61). Europa occidental, si lograra la unidad política, y China con una economía moderna, serían grandes potencias y altamente autosuficientes. Competir a nivel de gran potencia resulta ahora posible tan sólo para los países de dimensiones continentales. Económicamente, aunque no militarmente, la interdependencia sería escasa entre tres o cuatro países de ese tamaño.

III

¿Qué es lo que observamos si nos retiramos de la teoría y nos dedicamos a la práctica? ¿Hasta qué punto el sistema internacional parece ser interdependiente?

1. *Condiciones económicas*

Aunque los grandes poderes actuales intercambian poca cantidad de su producción, ¿no dependen de algunas materias primas importadas esenciales? Consideremos mejor el caso norteamericano y no el ruso, ya que Estados Unidos importa más que la U.R.S.S. Debemos especificar tres puntos. Primero, en cualquier sistema internacional el grado de interdependencia varía. En el viejo mundo multipolar, la interdependencia económica alcanzó su punto más alto antes de la Primera Guerra Mundial, y decayó después de ella. En el nuevo mundo bipolar, la interdependencia económica se ha incrementado a partir de un nivel bajo desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Entre estos dos sistemas la brecha de la interdependencia es considerable. Las variaciones de la interdependencia dentro de un sistema de interdependencia escasa no debe oscurecer las diferencias entre sistemas.

Segundo, algunas materias primas se harán escasas, y nosotros como otros nos tornaremos más dependientes de sus proveedores. El control del suministro y los precios del petróleo por parte de la OPEC (Organization of Petroleum Exporting Countries) desencadenó las preocupaciones acerca de la futura escasez de materias primas, naturales o fabricadas. A medida que aumentan los estudios, más segura resulta la conclusión: preocupándose un poco y tomando las disposiciones adecuadas, Estados Unidos puede tener una seguridad razonable de poseer suministros suficientes. Fabricamos una cuarta parte de los productos mundiales, y tenemos al menos la misma proporción de recursos del mundo. Con más dinero, mejor tecnología y mayores presupuestos de investigación, podemos sintetizar, acumular y sustituir materiales esenciales con mayor rapidez que otros países. Un estudio concluido en 1976 por un grupo de siete economistas para el Experimental Technologies Incentive Program of the National Bureau of Standards examinaba la posibilidad de que el gobierno suministrara fondos para proyectos tendientes a lograr una mayor independencia con respecto a los siete productos que actualmente importamos en mayor cantidad: bauxita, cromio, manganeso, cobalto, platino-paladio, cobre y petróleo. Concluyeron que durante los próximos diez años sólo debíamos preocuparnos por

las posibles reducciones y aumentos de precio del cromo. No recomendaron la fundación de nuevas tecnologías pero sí favorecieron la posibilidad de acumular suministros suficientes para períodos determinados. En todo caso, salvo en cuanto al petróleo y el cobre, los almacenamientos ya exceden las cantidades recomendadas, y de todas maneras el cobre no es un gran problema. El problema del almacenamiento no ha sido el lograr las cantidades previstas, sino el de no excederlas, y esto a pesar de las altas cantidades establecidas por la planificación de Federal Preparedness Agency, sobre la base de una guerra convencional de tres años y los desajustes que ésta podría causar (Crittenden, diciembre 31, 1976; Snyder 1966, p. 247; Finney, noviembre 28, 1976; CIEP, diciembre 1974, p. 16). Lo que es más, la dependencia es una cuestión comparativa. Recientemente nos hemos tornado más dependientes, y también muchos otros. Nuestro uso de las materias primas importadas ha aumentado, aunque, de diecinueve materiales esenciales, en 1973 Estados Unidos importó el 15 % de su uso anual comparado con el 75 % de los países de Europa occidental y el 90 % de Japón.³ De las importaciones norteamericanas, dos tercios procedían de Canadá, Australia, Sudáfrica y otros países más desarrollados, y de esta cantidad, más de la mitad correspondía a Canadá (CIEP, diciembre 1974, p. 4).

Tercero, aunque comerciamos un pequeño porcentaje de nuestra producción nacional, este pequeño porcentaje representa una gran proporción del comercio mundial (Ver Tabla IV, Apéndice). Cuanto mayor es el comercio de un país, en términos absolutos, tanto mayor será el número de proveedores. Como mayor comerciante del mundo, Estados Unidos se basa en múltiples fuentes de suministro. Los movimientos políticos oscilantes o las revoluciones o las guerras de cualquier parte del mundo pueden clausurar algunos de los suministros de un país. En este caso, como en otros, la seguridad se basa en los números. Como grandes compradores, disfrutamos los beneficios de los buenos clientes. También somos con mucho el principal proveedor mundial de alimentos, de las manufacturas tecnológicas más avanzadas y de capital. Por el momento, consideremos la dependencia de otros con respecto a nosotros sólo en el rubro de suministros agrícolas. Durante las décadas de 1960 y 1970, produjimos el 90

³ El petróleo, excluido aquí, se discutirá inmediatamente.

por ciento de las exportaciones mundiales de soja, una fuente importante de proteínas para las personas y también para los animales (Schneider 1976, p. 23). En 1975, exportamos el 48 % de trigo, el 56 % de granos alimenticios, y el 50 % de las semillas de aceite (CIEP, marzo 1976, p. 16). La dependencia de la Unión Soviética de grandes aunque esporádicas importaciones de grano norteamericano, de Europa de cereales forrajeros norteamericanos, y de Japón y de países menos desarrollados de los granos alimenticios ha crecido de manera rápida y alarmante durante la década de 1970. Los que tienen aquello que los otros desean o necesitan están en posición privilegiada. Los Estados son más independientes si tienen acceso a recursos importantes, si tienen alternativas factibles, si tienen la capacidad de prescindir y si tienen poder para usarlo en contra de otros. La dependencia es un camino de doble mano. Su grado varía según el grado de necesidad que tengamos de ellos, y ellos de nosotros.

Debemos decir algo acerca de las inversiones norteamericanas en el exterior. En 1974 teníamos alrededor de U\$S 265 billones en inversiones extranjeras de todo tipo; en 1973 las ventas de las firmas norteamericanas que operaban en el exterior sumaron 295 billones de dólares, suma sólo excedida por los productos brutos nacionales de EE.UU., la Unión Soviética, Japón y Alemania Federal (CIEP, marzo 1976, p. 160, Tabla 42; *Survey of Current Business*, agosto 1975, p. 23). Podemos pensar que la vulnerabilidad de las operaciones norteamericanas en el extranjero está en proporción con la dimensión de la inversión. Tenemos mucho que perder, y por ello otros países pueden intentar despojarnos de algo. Y, sin embargo, las expropiaciones de propiedades norteamericanas han sido limitadas y están en disminución (UN Department of Economic Affairs, 1973, pp. 76-77; Barnett y Muller 1974, pp. 188-89). Una vez más, debemos enunciar tres puntos. Primero, debemos separar la cuestión de nuestra vulnerabilidad como nación de la cuestión de la vulnerabilidad de las firmas norteamericanas. ¿Hasta qué punto son vulnerables? De acuerdo con mediciones de ventas en 1971, ocho de las nueve principales, y 52 de las 90 principales corporaciones multinacionales son norteamericanas. El porcentaje de beneficios obtenidos en el exterior, de siete de las ocho y de 22 de las 52 está demostrado. Ganaron, respectivamente, el 34,4 y el 33,5 % de sus beneficios en el exterior y realizaron allí el 29,2 % de sus

ventas totales (calculado a partir del UN Department of Economic Affairs, 1973, pp. 130-32). Como las ganancias externas representan gran parte de sus beneficios, las firmas más grandes logran seguridad gracias a la diversificación geográfica, aunque son cautelosas con respecto al lugar donde se establecen. Cuanto más importante es una firma para la economía norteamericana, tanto menos probable es que sufra una fatal serie de pérdidas en diversos países debido a las regulaciones punitivas o expropiaciones. La diversidad de las inversiones norteamericanas, en el tipo de empresas tanto como en la localización geográfica, da seguridad y protección contra reveses súbitos y agudos. No es fácil que las naciones concierten sus políticas, y eso es un consuelo para la nación cuyas operaciones son globales. Algunas firmas norteamericanas pueden ser vulnerables, pero Estados Unidos como nación no lo es. Alguien que tiene mucho que perder puede afrontar perder un poco. Esta máxima es una proposición común de la economía oligopólica. El hecho de que una firma grande y bien considerada puede funcionar a pérdida durante unos años no es considerado como síntoma de debilidad o de vulnerabilidad sino como signo de considerable fortaleza. Cuando las disparidades son grandes, ya sea entre firmas o entre Estados, los más grandes no necesitan preocuparse demasiado por las molestas actividades de los otros.

Inversiones externas directas de EE.UU. (IED)

1950	En países más desarrollados (PD)	45 %
	En países menos desarrollados (PMD)	55 %
1975	En PD	68 %
	En PMD	32 %
1950	IED norteamericano en industrias extractivas del total, de lo cual	28 % en PMD 10 % en PD
1975	IED norteamericano en industrias extractivas del total del IED, de lo cual	10 % en PMD 19 % en PD

Segundo, la tendencia de las inversiones norteamericanas, alejada de las industrias extractivas en países menos desarrollados y hacia las industrias manufactureras en los países más desarro-

lados, hace más seguras las inversiones. Los datos tomados de la Tabla V del Apéndice demuestran esa tendencia. Los inversores en industrias extractivas tienen que poner su dinero en el lugar donde están los recursos. Son más vulnerables a las presiones de los países anfitriones porque no se pueden desplazar fácilmente a otros más hospitalarios. En los sectores manufactureros, las "corporaciones viajeras", para usar la expresión de Louis Turner, eligen los países prestando atención a los beneficios y a la seguridad.

Tercero, en los sectores manufactureros la tendencia favorece a los intereses norteamericanos. En una cara de la moneda observamos que los países extranjeros son sensibles a la presencia de las firmas norteamericanas, muchas de las cuales se establecen en sectores de rápido crecimiento, alta tecnología y orientados a la exportación. Debilitados por la profundidad de la penetración norteamericana, los países extranjeros intentan reducir su dependencia prohibiendo las firmas norteamericanas o subsidiando a las firmas propias para ayudarlas así a competir. En ciertas ocasiones durante el gobierno de De Gaulle, Francia adoptó esas políticas, aunque con altos costos y escaso éxito. Del otro lado de la moneda observamos las dificultades que los países extranjeros experimentan para resistirse a las firmas norteamericanas. Las firmas norteamericanas tienen el dominio tecnológico, y a las firmas extranjeras les resulta difícil ponerse a la par de ellas. Las dimensiones del mercado doméstico les permiten a las firmas norteamericanas operar en gran escala y generar recursos que pueden ser utilizados en el extranjero para competir con las industrias locales, o superarlas. En 1976, por ejemplo, IBM destinó alrededor de un billón de dólares a investigación y desarrollo, cifra que excedía el movimiento de la mayor compañía de computación británica, y que era cuatro veces mayor que la cantidad de dinero de la que disponía el Britain's Science Research Council (*Economist*, agosto 13, 1977, pp. 64-65). Las dimensiones de las operaciones de IBM permiten que la compañía gaste dinero a escala gubernamental.

Las desventajas de las firmas extranjeras se relacionan directamente con la pequeña escala de sus economías nacionales. Aunque Inglaterra, Alemania Federal y Japón gastan ahora casi tanto como nosotros, medido como porcentaje del PBI, en investigación y desarrollo, sus gastos absolutos son menores (ver

Tabla VI del Apéndice). En estas condiciones, los gobiernos nacionales se ven obligados a permitir que las firmas domésticas concreten acuerdos con las compañías norteamericanas. Las oportunidades de maniobrar de los Estados más pequeños son limitadas, además, por la competencia existente entre ellos. Si, digamos, Francia sigue una política de exclusión, las firmas norteamericanas se establecerán en países vecinos. Incluso aquéllos que creen que esos países quedan comprometidos con Estados Unidos no pueden dejar de advertir que se hacen más ricos y se tornan más capaces de competir en los mercados exteriores, incluyendo los mercados de los países que excluyen a las firmas norteamericanas. Los Estados retrasados sólo se tornan más débiles cuando se excluyen el capital y la tecnología norteamericanas. La industria de computación norteamericana puede seguir adelante sin la asistencia de las compañías francesas, pero Machines Bull no pudo sobrevivir sin el capital y la tecnología norteamericana. En 1962 el gobierno francés rechazó la compra del 20 por ciento de Bull por parte de General Electric. Incapaz de hallar otro sodio francés o europeo, el gobierno francés se vio obligado a aceptar, en 1964, un arreglo a medias con General Electric. A mediados de la década de 1960, el porcentaje de GE en la compañía había aumentado hasta los dos tercios del total. Las pérdidas de GE la hicieron dejar de desafiar a IBM dentro del mercado europeo de las computadoras. En 1970, GE le vendió todo a Honeywell. La historia continúa, pero ya que no presenta sorpresas podemos dejar de atenderla (ver Tugendhat, 1971, p. 36; *International Herald Tribune*, mayo 1977).

De Gaulle deseaba evitar el control norteamericano y mantener la independencia de la capacidad francesa de manufacturar computadoras. ¿Quién no lo querría? Sin embargo, la única opción real era la planteada entre la posibilidad de una compañía competitiva controlada por norteamericanos y una compañía francesa no competitiva que tecnológicamente quedaría cada vez más atrás. En Francia, la penetración del capital europeo es menor que el porcentaje habitual en Europa occidental, pero es más alta que el promedio en campos que se sirven de tecnología avanzada. Advirtamos cuáles son los promedios en diversos campos. Un estudio de 1970 de la Comisión de la Comunidad Económica Europea (EEC) demostró que las firmas norteamericanas producían el 95 % de los circuitos integrados del EEC, el 80 %

de los computadores electrónicos, el 40 % del titanio, y el 30 % de los automóviles y vehículos (Stephenson 1973, p. 27). La industria automotriz no opera dentro de la frontera tecnológica. No obstante, las firmas norteamericanas comandan un impresionante porcentaje de los mercados europeos. Las firmas norteamericanas no sólo tienen influencia en cuanto a tecnología y a recursos de capital sino también en cuanto a sus capacidades gerenciales y sus redes de mercado.

General Electric, Honeywell y otras firmas norteamericanas pueden requerir afiliaciones foráneas para competir con IBM. Puede existir una genuina interdependencia a nivel de la firma. Es un error identificar la interdependencia a ese nivel con la interdependencia de los Estados. A causa de la tecnología de la que disponen, junto con otras ventajas que ofrecen, las firmas norteamericanas son de gran importancia para las firmas extranjeras. Los intentos de agrupación de estas últimas se ven obstaculizados por la gran atracción que ejerce sobre ellas la posibilidad de establecer conexiones con las firmas norteamericanas. También los países foráneos sienten esa atracción debido a la ayuda que las firmas norteamericanas pueden suministrar a sus economías y exportaciones. En 1966 y 1970, siete países fueron sometidos a investigación: Inglaterra, Francia, Alemania Federal, Bélgica-Luxemburgo, Canadá, México y Brasil. En ambos años se descubrió que las firmas norteamericanas representaban un promedio del 13 % de la formación bruta de capital de cada país, y del 20 al 22 % de la formación de capital en el sector de maquinaria vital (Ver Tabla VII del Apéndice). Lo que es más, en esos años, las firmas norteamericanas generaron del 7 al 45 % de las exportaciones totales del mundo (Ver Tabla VIII, Apéndice, y, para las exportaciones del sector manufacturero, la Tabla IX del Apéndice).

Las cifras y comentarios que acabamos de hacer esclarecen el porqué la urgencia de limitar la intrusión de las firmas norteamericanas, o de excluirlas, ha dejado lugar a un intenso cortejo de las mismas. En 1966 La Fairchild Corporation, al abrir una nueva planta en la Francia degaullista, comentó que los funcionarios del gobierno habían “movido cielo y tierra para suministrarlos facilidades” (Tugendhat 1971, p. 37). La competencia por las firmas norteamericanas se ha acelerado. Inglaterra ganó una planta Ford en 1977 tras una intensa rivalidad con otros

Estados europeos. La planta era digna de esa competencia. Se espera que suministre, de manera directa, 2.500 empleos, otros 5.000 indirectamente, y un cuarto de billón de dólares de exportaciones anuales (Collins, setiembre 10, 1977). En general, se pueden preferir las firmas domésticas a las extranjeras, pero no es posible preferir las retrasadas firmas domésticas a las extranjeras florecientes que en general estimularán la economía.

Las corporaciones multinacionales están mal designadas. Son firmas con bases nacionales que operan en el exterior, y más de la mitad de las más grandes tienen base norteamericana. Cuando se dice que las corporaciones multinacionales toman sus decisiones según una base global, se tiene la impresión de que las naciones ya no tienen ninguna importancia. Pero esa impresión es absolutamente errónea. Las decisiones se toman en términos de corporaciones enteras y no meramente según la situación y los intereses de ciertas subsidiarias. El cuadro que usualmente se pinta es el de un mundo en el que la actividad económica se ha tornado transnacional, con fronteras nacionales muy permeables y dirigentes que toman sus decisiones sin tener siquiera en cuenta estas fronteras. Pero la mayor parte de las más grandes corporaciones internacionales son de base norteamericana; la mayoría de la investigación y el desarrollo que llevan a cabo se realiza en Estados Unidos, y la mayoría del personal jerarquizado es norteamericano (Tugendhat 1971, pp. 17, 124). En estas condiciones, es razonable suponer que al tomar decisiones corporativas, aunque tanto el gobierno norteamericano como el gobierno extranjero intenten regular estas actividades, el hecho de que la mayoría de las corporaciones tengan base norteamericana confiere gran ventaja a este último gobierno. Es por ello que la perspectiva norteamericana será, probablemente, la que prevalezca. No debemos concluir con ligereza que la descentralización de las operaciones implica la carencia de centros de control. A partir de mediados del siglo diecinueve, la más veloz transmisión de ideas resultó, según expresión de R. D. McKenzie, en la "centralización del control y en la descentralización del funcionamiento". Tal como dice, "el mundo moderno está integrado por medio de la información recogida y distribuida a partir de centros fijos de dominio" (julio 1927, pp. 34-35). Dentro de los Estados Unidos, cuando la industria empezó a diversificarse desde el noreste, los ciudadanos del sur y del oeste se quejaron de que

el control permanecía en New York y en Chicago, donde se tomaban las decisiones corporativas sin prestar atención a los intereses regionales. Los europeos y otros expresan ahora quejas similares. Debemos preguntarnos en qué lugar se reúne la mayoría de los hilos, y la respuesta no es en Londres, Bruselas o París, sino más bien en la ciudad de New York y en Washington. El término "corporación multinacional", al igual que el término "interdependencia", confunde la especial posición norteamericana, en este caso, una posición que no comparte la Unión Soviética.

2. *Efectos políticos*

La interdependencia ha sido escasa desde la Segunda Guerra Mundial. Recientemente, hemos adquirido algún sentido de lo que significa la dependencia por haber experimentado algo más de ella. No hemos logrado mayor sentido de cómo nuestra escasa interdependencia, y la de la Unión Soviética, pueden compararse con la elevada interdependencia de los poderes anteriores, ni del efecto que esa escasa interdependencia tiene sobre nuestra conducta. Jamás en la historia moderna los grandes poderes han estado tan distantes de los Estados menores, y tan poco involucrados entre sí en cuanto a los aspectos económicos y sociales. ¿Cuáles son las consecuencias políticas que derivan del hecho de que la interdependencia sea más estrecha o laxa?

Me he ocupado de las distinciones entre el orden interno y el orden externo. La existencia de esa distinción es negada por aquéllos que afirman que la interdependencia ha cambiado el carácter de la política internacional. Muchos creen que la mera mutualidad del intercambio internacional se está transformando en una verdadera integración socio-económico-política. Se puede dar apoyo a esta formulación en un solo punto. La concepción común de la interdependencia sólo es apropiada si las desigualdades entre las naciones están disminuyendo rápidamente y perdiendo su significación política. Si la desigualdad entre las naciones sigue siendo el hecho dominante de la vida internacional, entonces la interdependencia sigue siendo escasa. Los ejemplos económicos de esta sección, así como los

ejemplos militares que se suministran en la próxima, dejan claro ese hecho.

En épocas plácidas, los estadistas y los comentaristas emplean el rico vocabulario de los clichés que se apiñan en torno a la noción de interdependencia global. Como un relámpago, las crisis revelan los verdaderos rasgos del paisaje. ¿Qué es lo que revela la crisis petrolera que siguió a la guerra árabe-israelí de octubre de 1973? Como esa crisis es familiar para todos y será recordada durante mucho tiempo, podemos concentrarnos en sus enseñanzas sin tener que repetir los detalles. ¿Revela acaso a los Estados oprimidos por sus limitaciones comunes, y condenados a aplicar los remedios que pueden idear? ¿O muestra que las capacidades desiguales de los Estados son las que explican los destinos que éstos sufren y dan forma a los resultados políticos internacionales?

Recordemos cómo Kissinger trazó el perfil del poder. “Los gigantes económicos pueden ser militarmente débiles”, dijo, “y la fuerza militar tal vez no sirva para compensar la debilidad económica. Los países pueden ejercer influencia política aún cuando no tienen fuerza militar ni económica” (ver p. 130). Las capacidades económicas, militares y políticas pueden mantenerse separadas al medir la capacidad de actuación de las naciones. La baja política, preocupada por los asuntos económicos y de esa naturaleza, ha reemplazado a las preocupaciones militares como tema de importancia dentro de la agenda internacional. En pocos días, la guerra árabe-israelí demostró lo erróneo de ese razonamiento. Ese razonamiento ha apoyado las referencias establecidas a principios de la década de 1970 con respecto a que los países militarmente débiles y políticamente desunidos de Europa occidental constituían “un gran poder civil”. Recuérdese la conducta política del gran poder civil después de la guerra. No fue Europa occidental como poder, sino los Estados individuales de Europa occidental, quienes respondieron a la crisis —según la metáfora de *The Economist*— comportándose como gallinas y avestruces al mismo tiempo. Corrían en círculos sin propósito, cacareando vivamente mientras mantenían las cabezas bajo tierra. ¿Cómo podemos justificar esa conducta? ¿Les fallaron los nervios? ¿Es que los gigantes de ayer —los Attlee y Bevin, los Adenauer y los De Gaulle— han sido reemplazados por hombres de menor esta-

tura? La diferencia de las personas explica algunas cosas; la diferencia de las situaciones explica más. En 1973 los países de Europa occidental dependían del petróleo para el 60 % de su suministro energético. Gran parte de ese petróleo procedía de Oriente Medio (ver Tabla X del Apéndice). Los países altamente dependientes, los países que consiguen mucho de lo que necesitan por medio de proveedores posiblemente poco confiables, deben hacer todo lo que pueden para aumentar las chances de seguir consiguiendo eso que necesitan. Los débiles, careciendo de influencia, pueden defender su causa o sufrir pánico. No es sorprendente que la mayoría de los países en cuestión hicieran un poco de cada cosa.

La conducta de las naciones durante la crisis energética que sucedió a la militar reveló la escasa relevancia política de la interdependencia definida como sensibilidad. En cambio, se demostró claramente el acierto de las proposiciones que acabo de enunciar. Los ajustes económicos tersos y claros causan pocas dificultades. Las intervenciones políticas que producen cambios de precios agudos y súbitos causan problemas económicos y políticos difíciles de enfrentar. La crisis también reveló que, como es habitual, los conflictos entre las naciones se corresponden estrechamente con su poder económico y militar. En el verano de 1973-74, las políticas de los países de Europa occidental tenían que adecuarse a las necesidades económicas. Cuanto más depende un Estado de otros, y cuanto menor sea el poder que tiene sobre ellos, tanto más deberá concentrarse en el modo en que sus decisiones afectan el acceso que tiene a suministros y mercados de los que depende su bienestar o su supervivencia. Ésta es la descripción de las situaciones de duda de Estados que son iguales a todos los otros. En contraste, Estados Unidos pudo llevar a cabo su política según sus propios cálculos políticos y militares. Como importábamos sólo el dos por ciento de nuestro suministro energético del Oriente Medio, no tuvimos que apaciguar a los países árabes como tendríamos que haberlo hecho si nuestra economía hubiera dependido de ellos y no hubiéramos carecido de poder económico. Estados Unidos pudo manejar la crisis que otros crearon con el objeto de promover un equilibrio de intereses y de fuerzas que implicara algún tipo de promesa de paz. La desigual incidencia de la escasez estimuló la posibilidad de cierto manejo. ¿Qué significa

entonces afirmar que el mundo es cada vez más interdependiente, un mundo en el que todas las naciones están limitadas, en el que todas las naciones han perdido control? Muy poco. Para testear los efectos de las desigualdades, debemos desarticular la palabra "interdependiente" e identificar las variantes mezclas de dependencia relativa en el caso de algunas naciones muy desiguales: algunas de ellas están severamente limitadas, en tanto otras tienen amplios márgenes de elección; algunas tienen poca capacidad de afectar los acontecimientos que se producen fuera de sus fronteras, en tanto otras ejercen una inmensa influencia.

La crisis energética debió haber puesto esto en claro, pero no lo hizo. Los comentaristas de los asuntos públicos siguen acentuando la interdependencia del mundo y afirmando que las naciones están perdiendo control y tornándose cada vez más interdependientes. La transmutación de conceptos en realidades y el hecho de dotarlas de fuerza causal se ha convertido en hábito. Los funcionarios públicos y los estudiantes de asuntos internacionales solían escribir acerca del equilibrio de poder como causal de guerra o como preservador de la paz. Ahora atribuyen una realidad comparable al concepto de interdependencia y le asignan una notable fuerza causal. Así, el secretario Kissinger, que bien puede representar a ambos grupos, se preguntaba "si la interdependencia estimulará el progreso común o el desastre común" (enero 24, 1975, p. 1). Describía la política norteamericana en Oriente Medio como el modo de reducir la vulnerabilidad de Europa y de Japón, de encaminar un diálogo con los productores, y de "dar efecto al principio de la interdependencia sobre una base global" (enero 16, 1975, p. 3). La interdependencia se ha transformado en una cosa en sí misma: un "desafío" con sus propios requerimientos, un "imperativo moral y físico" (enero 24, 1975, p. 2; abril 20, 1974, p. 3).

Sin embargo, cuando se abocaba a problemas reales, Kissinger acentuaba la posición especial de los Estados Unidos. El esquema de sus numerosas declaraciones acerca de problemas tales como la energía, la alimentación y la proliferación nuclear, acentuaba en primer lugar el hecho de que nuestra situación común negaba toda posibilidad efectiva de actuación nacional, y situaba luego a los Estados Unidos en una categoría aparte. Así, dos párrafos después de haber afirmado nuestra

creencia en la interdependencia, hallamos esta pregunta: "¿En qué otro país un dirigente podría decir: "Vamos a resolver la cuestión de la energía; vamos a resolver la cuestión de la alimentación; vamos a resolver la cuestión de la guerra nuclear", y que todo el mundo lo tomara en serio?" (octubre 13, 1974, p. 2).

Al acoplar sus numerosas afirmaciones de la interdependencia con palabras acerca de lo que podemos hacer para ayudarnos a nosotros mismos y a otros, ¿acaso Kissinger no estaba afirmando que somos mucho menos dependientes que la mayoría de los países? Todos estamos limitados pero, parece, no de manera igualitaria. El hecho de ganar control de las fuerzas que afectan a las naciones constituye un problema para todos, pero en proporciones diferentes. Podríamos pensar que la interdependencia es un eufemismo utilizado para oscurecer la dependencia de la mayoría de los países (cf. Goodwin, 1976, p. 63). No es así, dice Kissinger: al igual que los otros, estamos atrapados en la red, porque la imposibilidad de resolver importantes problemas de recursos llevaría a la recesión en otros países y arruinaría la economía internacional. Eso nos dañaría a todos. Sin duda lo haría, pero en este caso una vez más se ignora la desigual incidencia de los daños causados. La recesión en algunos países dañaría a otros, pero más a algunos que a otros. La comprensión económica de un innominado ministro petrolero árabe parece ser mayor. "Si una escasez petrolera llevara a la recesión a la economía norteamericana, observó, todo el mundo sufriría. Nuestra economía, nuestro régimen y hasta nuestra supervivencia, dependen de una economía norteamericana saludable" (*Newsweek*, marzo, 25, 1974, p. 43). El grado de sufrimiento de un país depende, en general, del grado de su comercio exterior. Como dijo el canciller Schmidt en octubre de 1975, Alemania Federal y su economía dependen mucho más que nosotros de la recuperación económica internacional, ya que exporta anualmente el 25 % de su producto interno bruto (octubre 7, 1975). La cifra comparable de Estados Unidos era del siete por ciento.

Independientemente de la formulación, siempre aparece la misma respuesta: dependemos de algún modo del mundo externo, pero casi todos los otros países dependen mucho más. Los países que dependen de otros en aspectos importantes tra-

bajan para limitar o disminuir esa dependencia si es razonable.⁴ Desde fines de 1973 en adelante, en el período del embargo petrolero y del aumento de los precios, los presidentes Nixon y Ford, el secretario Kissinger y un infinito número de dirigentes norteamericanos proclamaron tanto una nueva época de interdependencia como el propósito de que Estados Unidos fuera independiente en el aspecto energético para 1985. Ésta es hasta tal punto la conducta natural de los Estados importantes que no sólo sus voceros sino aparentemente también el público dejan de advertir el tono humorístico. Como los Estados se hallan dentro de un sistema de auto-ayuda, tratan de no ser dependientes de otros con respecto a servicios y bienes vitales. Lograr la independencia energética sería costoso. Acertadamente, los economistas señalan que, según su definición de interdependencia, el costo de lograr ese propósito es una medida del grado en que nos afectan las condiciones internacionales. Pero eso implica pensar en la interdependencia tan sólo como sensibilidad. Políticamente, el punto importante es que sólo los pocos países industriales de gran capacidad están en condiciones de pensar seriamente en ser independientes en el aspecto energético. Tal como lo expresara Kissinger: "Tenemos mayor capacidad que los otros porque podemos hacer muchas cosas por cuenta propia. Los otros no pueden" (enero 13, 1975, p. 76).

Y, sin embargo, aunque tal vez seamos capaces de "resolver la energía", no lo hemos hecho. Nuestra dependencia con respecto al petróleo extranjero se ha incrementado durante los últimos años, y, como el precio del petróleo se multiplicó por cinco entre 1973 y 1977, tendemos a creer que el costo del petróleo importado estimuló la inflación y obstaculizó el crecimiento económico. Somos más dependientes que antes, pero otros siguen siendo más dependientes aún. En 1973, importamos el 17 % de nuestro consumo energético anual; en 1976, alrededor del 20 %. Mientras tanto, Italia, Francia, Alemania y

⁴ Adviértanse las implicaciones de esta declaración enunciada por Leonid Brezhnev: "Los que creen que necesitamos vínculos e intercambios dentro de los campos económicos y científico-técnicos mucho más que en otros aspectos están equivocados. El volumen de las importaciones de la URSS por parte de países capitalistas constituye solamente el 1,5 por ciento de nuestro producto interno bruto. Resulta claro que esa cifra no tiene una importancia decisiva para el desarrollo de la economía del Soviet" (octubre 5, 1976, p. 3).

Japón, siguieron dependiendo de los recursos importados para casi toda la energía que utilizan. Los datos de la Tabla X del Apéndice revelan las diferencias en dependencia entre Estados Unidos y otros países (ver también Tabla XI del Apéndice).

Importaciones de petróleo como % del suministro energético (col. 1) e importaciones petroleras procedentes del Oriente Medio como % del suministro energético (col. 2)

	<i>Europa Occidental</i>		<i>Japón</i>		<i>Estados Unidos</i>	
	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>	<i>(1)</i>	<i>(2)</i>
1967	50	25	62	52	9	0,7
1970	57	28	73	60	10	0,5
1973	60	41	80	61	17	2
1976	54	37	74	55	20	5

Es necesario enunciar varios puntos. Aunque nos hallamos en mejor posición que la mayoría de los países, hemos sido lentos para tomar medidas para limitar o reducir nuestra dependencia, tal como se ve en la Tabla XII del Apéndice. Como seguimos utilizando dos o tres veces más energía per cápita que las otras democracias industriales, y como tenemos recursos energéticos más adecuados que la mayoría de ellas, podemos disminuir nuestro grado de dependencia si lo deseamos. Los propósitos del presidente Ford, fueran o no sensatos, no están fuera de nuestro alcance.

Tal como él los describió, esos propósitos estaban destinados a "terminar con la vulnerabilidad a las alteraciones económicas súbitas por parte de los proveedores foráneos para 1985", y a "desarrollar nuestra tecnología y nuestros recursos energéticos de modo que Estados Unidos tenga la capacidad de suministrar una parte significativa de las necesidades energéticas del mundo libre a fines de este siglo" (enero 16, 1975, p. 24). Por medio de la conversión del carbón en líquidos y gases, de la extracción del petróleo de esquistos, y de la construcción de mayor cantidad de plantas nucleares, podemos estar en condiciones de utilizar más fuentes de energía, extrayendo menos de otras. Pero no necesitamos apresurarnos a hacer esos esfuerzos. Tras haber impuesto tasas al petróleo importado durante

muchas décadas para asegurarnos, en nombre del desarrollo de los propios recursos, de que usaríamos primero nuestro propio petróleo, ahora tiene sentido confiar más en las importaciones. Dada la actual situación de Estados Unidos, lo más apropiado sería hacer lo siguiente: tomar medidas para la conservación de la energía, concentrarse en la investigación y no en el desarrollo de nuestras fuentes energéticas, y construir una reserva de petróleo suficiente para sobrevivir, digamos, a un embargo de seis meses.⁵ Una reserva para seis meses nos daría un cómodo margen de seguridad. La mayoría de los países de la OPEC, dejando de lado sus riquezas petroleras, son débiles en lo económico, lo militar y lo político. Y más aún porque la mayoría de sus intereses son divergentes, por lo que podemos apostar a que son incapaces de sostener políticas punitivas por largo tiempo, en contra de los mayores poderes del mundo.

Diríamos que la conclusión es inevitable: el país que produce la mayoría de los bienes del mundo halla mayor cantidad de maneras de cuidarse que el resto de los países. Esto no significa que no dependamos en absoluto de todos los otros países. Esto no significa que algunas de nuestras elecciones no resulten costosas. Esto significa que nosotros, más que cualquier otro país, podemos pagar un precio más alto por las decisiones que tomemos.

La tensión existente entre la situación norteamericana y la afirmación de que el mundo es interdependiente resulta obvia. ¿Cómo distender esta tensión? Hay dos maneras. Primero, aquéllos que usan con agrado las palabras de moda convierten "interdependencia" en un término cargado de sentido gracias a la infinita variación de los adjetivos que la preceden. Psicológica, sectorial, política, asimétrica: éstas y otras palabras se utilizan como modificadores de "interdependencia". Así utilizadas, todas ellas significan lo siguiente: las partes que no son generalmente interdependientes pueden serlo de manera limitada y particular. La interdependencia asimétrica se refiere a las

⁵ El Plan Estratégico de Reserva Petrolera de 1976 demanda que en 1982 se hayan acumulado 500 millones de barriles, cantidad que nos sostendría durante cuatro meses según los promedios de consumo de 1977. La administración Carter, durante su primer año, decidió proponerse un depósito de un billón de barriles para 1985. La IEA, lo que es más, requiere que sus miembros posean una reserva igual a las importaciones de 70 días, requerimiento que se elevará a 90 días para 1980.

partes que no son mutuamente dependientes pero que se afectan mutuamente de alguna manera. Cuando se compara con otras naciones, Estados Unidos es más independiente que dependiente. El término "interdependencia asimétrica" sugiere que se ha advertido este hecho, pero que se desea evitar una referencia clara a la desigual condición de las naciones. "Sectorial" sugiere que sabemos que no estamos condenados a relaciones de dependencia mutua, aunque en algunos aspectos nuestra dependencia pueda ser elevada. La variación de los adjetivos utilizados para modificar "interdependencia" adapta el concepto a las diferentes situaciones. El concepto, entonces, no esclarece las situaciones sino que, en cambio, las satisface descriptivamente. La variedad de adjetivos utilizados refleja la modalidad de la palabra que modifican. Pero, según esa modalidad, eso hace que las distinciones analíticamente útiles sean cada vez más difíciles de discernir. Todo afecta a todo. Eso es lo que en general sugiere la interdependencia. Esa idea puede ser el principio del conocimiento, pero no su fin. Lo que deseamos saber es cómo y en qué grado, quién es afectado por qué, y de qué depende.

Segundo, los que creen que Estados Unidos está involucrado con todo el mundo desplazan el significado de interdependencia desde las naciones a las políticas que éstas siguen. El juego es llevado a sus últimas instancias por aquéllos que se refieren a la interdependencia psicológica y política, sugiriendo a partir de ello que los Estados Unidos están involucrados, y por lo tanto limitados, porque se preocupan por el bienestar de otras naciones y prefieren actuar para ejercer influencia sobre lo que a esas naciones les ocurre.⁶ Conferir ese significado a la interdependencia indica que somos una gran potencia, y no simplemente una de las partes de un mundo interdependiente. Se considera que las naciones que están en condiciones de preocuparse, y de actuar por el presunto bienestar de otras, se hallan en una posición muy especial. La economía de la interdependencia da lugar a la política de nuestra preocupación por los

⁶ Cf. esta afirmación, que aparece en un informe de la Federal Energy Office: Estados Unidos, logrando independencia energética, "beneficiará a otros países importadores aliviando las tensiones del suministro mundial de petróleo. En este sentido, el 'Proyecto Independencia' podría ser más adecuadamente llamado 'Proyecto Interdependencia'" (Senado de los Estados Unidos, 1974, p. 14).

demás. Digamos lo que digamos, no estamos en la misma posición económica que la mayoría de los países. No podemos practicar la economía de la interdependencia, como con frecuencia se nos aconseja, porque, a diferencia de la mayoría de los Estados, no estamos atrapados en la red. Tampoco podemos adoptar políticas interdependientes, ya que la interdependencia es una situación, no una política. Las partes dependientes adecuan sus conductas a las preferencias de aquéllos de los que dependen. Nosotros, en cambio, utilizamos una favorable posición económica para respaldar los fines políticos nacionales. La economía de la *independencia* es lo que posibilita la prosecución de las metas norteamericanas, tal como podríamos esperar (cf. Nau, 1975).

IV

Cuando las grandes potencias del mundo no abarcaban mucho geográficamente, realizaban gran parte de sus transacciones en el exterior. La estrecha concentración de poder de la actualidad, y el hecho de que los Estados Unidos y la Unión Soviética son escasamente dependientes del resto del mundo, produce una situación internacional muy diferente. La diferencia entre la situación de los grandes poderes en el nuevo mundo bipolar y la de los antiguos poderes del mundo multipolar puede observarse si se contrasta la situación de Estados Unidos con la de las grandes potencias anteriores. Cuando Inglaterra era el Estado líder del mundo en lo económico, la parte de su riqueza invertida en el exterior excedía con mucho la parte que ahora representa la inversión norteamericana en el extranjero. En 1910, el valor de la inversión exterior inglesa era más del doble de su ingreso nacional. En 1973, el valor total de la inversión norteamericana en el exterior era de un quinto de su ingreso nacional. En 1910, la ganancia inglesa de sus inversiones en el exterior era el ocho por ciento del ingreso nacional; en 1973, la cifra comparable para Estados Unidos era del 1,6 % (cifras inglesas computadas de Imlah 1958, pp. 70-75, y Woytynsky y Woytynsky 1953, p. 791, Tabla 335; cifras para Estados Unidos computadas del CIEP, marzo 1976, pp. 160-62, Tablas 42, 47, y *US Bureau of the Census*, 1975, p. 384, y *Survey of Current Business*, octubre 1975, p. 48). En su cima, Inglaterra tenía una

gran inversión externa, y esa inversión resultaba enorme con respecto a su producto nacional. A partir de sus inmensas y extendidas actividades, ganó considerable influencia. A causa del grado de su dependencia con respecto al resto del mundo, se requería habilidad y conocimiento para la utilización de esa influencia. Las grandes potencias anteriores dependían de los alimentos y las materias primas importadas mucho más que los Estados Unidos y la Unión Soviética en la actualidad. Su dependencia los obligaba a esforzarse para ganar control de sus suministros vitales.

Actualmente, el mito de la interdependencia oscurece las realidades de la política internacional, y afirma la falsa creencia acerca de las condiciones que promueven la paz, tal como se demostrara conclusivamente a partir de la Primera Guerra Mundial. "Las estadísticas de la interdependencia económica de Alemania y sus vecinos, comentó John Maynard Keynes, son sobrecogedoras". Alemania era el mejor cliente de seis Estados europeos, incluyendo Rusia e Italia; el segundo cliente de tres, incluyendo Inglaterra; y el tercer cliente de Francia. Era la mayor fuente de suministros de diez Estados europeos, incluyendo Rusia, Austria-Hungría e Italia; y la segunda fuente de suministros de tres, incluyendo Inglaterra y Francia (Keynes, 1920, p. 17). Y entonces el comercio era proporcionalmente mucho más elevado que ahora. Entonces, los gobiernos se hallaban más involucrados internacionalmente que en sus economías nacionales. Ahora, los gobiernos están más involucrados con respecto a sus economías nacionales que internacionalmente. Éste es un hecho afortunado.

Económicamente, la escasa dependencia de Estados Unidos significa que los costos y las posibilidades de que perdamos a nuestros socios comerciales son bajos. Otros países dependen más de nosotros que nosotros de ellos. Si los vínculos se cortan, ellos sufren más que nosotros. Dada esta condición, las sanciones sostenidas en nuestra contra significarían, para esos países, casi una automutilación. Estados Unidos puede salir adelante sin el resto del mundo mucho mejor que cualquiera de los países, que no podrán pasársela sin Estados Unidos. Pero, alguien se apresurará a decir, si Rusia o cualquier otro pudiera cerrar el comercio y las inversiones norteamericanas en la mayoría de las partes del mundo, nos asfixiaríamos hasta morir. Para

creer esto, no debemos pensar en términos políticos sino en términos apocalípticos. Si algunos países desean disminuir su trato con nosotros, otros desearán aumentarlo. Más que cualquier otro país, Estados Unidos puede conferir o negar cierta cantidad de favores en cuestiones comerciales, tales como préstamos, suministro de energía atómica para fines pacíficos y seguridad militar. Si se necesitan medios pacíficos para que otros países cumplan con las políticas preferidas de Estados Unidos, el gobierno norteamericano no deberá esforzarse demasiado para hallarlos. La Unión Soviética depende aún menos del mundo exterior en lo económico, pero también es cierto que ejerce sobre él menos influencia económica y política. Estados Unidos depende más del mundo exterior en lo económico, pero ejerce mayor influencia sobre él, tanto en lo económico como en lo político.

El tamaño de los dos grandes poderes les confiere cierta capacidad de control y al mismo tiempo los aísla confortablemente de los efectos de las conductas de los otros Estados. La desigualdad de las naciones produce una situación de equilibrio a un bajo nivel de interdependencia. Ésta es una descripción del mundo bastante diferente de la que pintan los interdependentistas y transnacionalistas de hoy. Se aferran a una versión económica de la teoría del dominó: cualquier cosa que pase en cualquier parte del mundo puede dañarnos directamente o por repercusión, y, por lo tanto, debemos reaccionar ante cualquier hecho. Esta afirmación es verdadera solamente si las naciones políticamente importantes están estrechamente vinculadas. Ya hemos visto que eso no ocurre. Rara vez ha sido más grande la discrepancia entre la homogeneidad sugerida por la "interdependencia" y la heterogeneidad del mundo en que vivimos. Un mundo compuesto por unidades muy desiguales no puede llamarse interdependiente. Un mundo en el que pocos Estados pueden cuidarse a sí mismos y en el que la mayoría no tiene esperanzas de hacerlo no puede calificarse de interdependiente. Un mundo en el que la Unión Soviética y China siguen políticas de exclusión no puede calificarse de interdependiente. Un mundo de agudos nacionalismos no puede llamarse interdependiente. La confusión de los conceptos daña la claridad del análisis y confunde tanto las necesidades como las posibilidades de la acción. Considerar al mundo como unidad y llamarlo

“interdependiente” es lógicamente erróneo y políticamente oscurantista. Las tortuosidades de la diplomacia son comparadas, a veces, con las del ajedrez. Ninguno de ambos juegos puede jugarse exitosamente si no se describe con precisión el tablero.

Hasta ahora he demostrado que los números más pequeños son mejores que los grandes, al menos para los Estados más importantes. La definición del concepto, y el examen de la economía de la interdependencia, no establecen cuál número pequeño es el mejor de todos. No podríamos responder a esa pregunta porque la interdependencia económica varía con la dimensión de las grandes potencias, y esa dimensión no se correlaciona de manera perfecta con su número. En el siguiente capítulo, el examen de la interdependencia militar nos conducirá a una respuesta exacta.