

EL CONTROL DE LOS ASUNTOS INTERNACIONALES

Si no es seguro que el poder produzca control, ¿qué es lo que hace por uno? Particularmente, cuatro cosas. Primero, el poder suministra los medios de mantener la propia autonomía ante la fuerza que otros puedan esgrimir. Segundo, un mayor poder permite una mayor amplitud de acción, aunque el resultado de esa acción siga siendo incierto. Ya hemos discutido estas dos ventajas. Las dos siguientes requieren elaboración.

Tercero, los más poderosos disfrutan de mayores márgenes de seguridad al tratar con los menos poderosos y tienen más cosas que decir acerca de cuáles serán las partidas a desarrollarse, y de qué manera. Duncan y Schnore han definido el poder en términos ecológicos como "la capacidad de un grupo de actividades, o nicho, para definir las condiciones en las que los otros deben funcionar" (1959, p. 139). Las partes dependientes ejercen algunos efectos sobre las independientes, pero estas últimas ejercen mayor influencia sobre las primeras. Los débiles tienen vidas peligrosas. Como señalara el presidente de Chrysler, John Riccardo: "Tenemos que ser correctos. Cuanto más pequeño se es, tanto más correcto hay que ser" (Salpukas, marzo 7, 1976, III, p. 1). General Motors puede perder dinero con este o aquel modelo, o en todos ellos, durante bastante tiempo. Chrysler, si lo hace, va a la quiebra. Ya sean corporaciones o Estados, los que son débiles tienen mayores presiones para ser cuidadosos. Así, con las siguientes palabras Nguyen Van Thieu rechazó el acuerdo de terminar la guerra en Vietnam que habían concretado Kissinger, el aliado, y Le Duc Tho, el enemigo, en octubre de 1972:

Es usted un gigante, doctor Kissinger. Por eso probablemente pueda afrontar la posibilidad de ser generoso en este acuerdo. Yo no puedo. Un mal acuerdo nada significa para

usted. ¿Qué es la pérdida de Vietnam del Sur cuando usted mira el mapa del mundo? Sólo una mota. La pérdida de Vietnam del Sur incluso puede ser buena para usted. Puede ser buena para contener a China, buena para su estrategia mundial. Pero un pequeño vietnamés no juega con el mapa estratégico del mundo. Para nosotros, no se trata de elegir entre Moscú y Pekín. Se trata de elegir entre la vida y la muerte (citado en Stoessinger 1976, p. 68).

Los Estados débiles operan con márgenes estrechos. Los actos inoportunos, las políticas defectuosas y los movimientos mal calculados tienen resultados fatales. Por contraste, los Estados fuertes pueden ser desatentos, pueden costearse el hecho de no aprender, pueden hacer una y otra vez las mismas necesidades. Con mayor sensatez, pueden reaccionar con lentitud y esperar para ver si los actos aparentemente amenazantes de otros lo son verdaderamente. Pueden ser indiferentes a la mayoría de las amenazas porque tan sólo unas pocas, si se concretan, pueden ocasionarles daños graves. Pueden contenerse hasta que la ambigüedad de los acontecimientos se resuelva sin temer que puedan dejar pasar el momento adecuado para la acción efectiva.

Cuarto, los grandes poderes dan a sus poseedores una gran influencia dentro de sus sistemas y la capacidad de actuar por sí mismos. Para ellos, el control se torna válido y posible. La demostración de cómo y por qué se desempeñan tareas de dirección internacionalmente es el objetivo de este capítulo. En los sistemas de auto-ayuda, como sabemos, las partes rivales consideran que las ganancias relativas son más importantes que las ganancias absolutas. Las ganancias absolutas se tornan más importantes a medida que disminuye la competencia. Dos condiciones posibilitan que Estados Unidos y la Unión Soviética se preocupen menos por las ganancias relativas y más por las absolutas. La primera condición es la estabilidad de los equilibrios de dos miembros, estabilidad reforzada por las armas nucleares de respuesta. Cuando la capacidad del primer golpe es tan difícil de imaginar como de lograr, las ganancias y las pérdidas no deben ser contadas con tanto cuidado. La segunda condición es la distancia existente entre los dos poderes en la cima y los que los siguen, distancia que inhibe el riesgo de que los terceros Estados los alcancen. Estados Unidos ganó relativamente cuando la OPEC

multiplicó los precios del petróleo por cinco entre 1973 y 1977 (ver este mismo volumen). Los otros países industriales no comunistas sufrieron más. Ocasionalmente se insinuó que, por esta razón, Estados Unidos había aceptado más fácilmente las actitudes de la OPEC. En el pasado, cuando había muchos poderes que rivalizaban, se hubiera podido dar crédito a la aspersión, pero no ahora. En un sistema de auto-ayuda, cuando el equilibrio de los grandes poderes es estable, y cuando la distribución de las capacidades nacionales está severamente reglamentada, las preocupaciones por las ganancias absolutas pueden reemplazar a las preocupaciones por las ganancias relativas. Los más favorecidos pueden dirigir, o prestarse a esfuerzos colectivos incluso cuando otros ganan de manera desproporcionada.

En este capítulo, demuestro primero de qué forma se da el control internacional a pesar de las dificultades, y considero luego tres tareas que deben llevar a cabo los directores. Como es habitual, advertiremos que estas tareas se desempeñan de maneras diferentes de acuerdo con la variación del número de los que las desempeñan.

I

En las relaciones entre Estados donde no está regulada la competencia la guerra se da ocasionalmente. Aunque en uno de sus aspectos la guerra es un medio de adaptación dentro del sistema internacional, su presencia se supone, equivocadamente y con frecuencia, como indicación sistemática de que el sistema se ha quebrado. En ciertas épocas, tales como durante gran parte de los siglos dieciocho y diecinueve, las guerras eran tolerables, ya que estaban circunscriptas y ejercían un efecto destructivo limitado. Los costos actuales de la guerra parecen atterradoramente altos. Como el más impresionante de los grandes sistemas autoreguladores opera solamente dentro de órdenes establecidos, el manejo efectivo de los asuntos de las naciones parece ser una necesidad desesperada. Con un poder internacionalmente descontrolado, ¿es razonable esperar que los Estados adapten sus relaciones por medio de sus políticas independientes sin que la guerra sirva como medio de regulación? Esto sería pedir a los sistemas políticos internacionales mucho más de lo que se espera en las economías o las políticas internas. Pero al describir las expectativas de esta

manera, se supone implícitamente que la guerra y los riesgos de guerra son más difíciles de tolerar que los costos de construir y sostener sistemas de control, y que las funciones directivas se desempeñan mal actualmente. Ya hemos examinado los costos de los sistemas directivos. ¿Acaso su ausencia significa que no se desempeñan las funciones directivas? ¿Los deberes gubernamentales se llevan a cabo en reinos anárquicos y, de ser así, cuáles son las condiciones que estimulan su desempeño? Como internacionalmente existen ciertas importantes tareas de dirección que deben desempeñarse, y como no existe ninguna agencia actual o probable que los desempeñe, debemos buscar un sustituto de gobierno. La mejor manera de abordar esta búsqueda es preguntarnos por qué la acción colectiva tendiente al bien común es difícil de lograrse en los reinos anárquicos.

Se presentan dos dificultades fundamentales. La primera se ilustra si pensamos en cierto número de industrias que polucionan las aguas de un río con sus desechos. Que algunos dejen de arrojar sus desechos en tanto otros siguen haciéndolo no implica ninguna mejoría significativa. El procesamiento adecuado de los desechos es costoso. Si algunas industrias descargan estos costos en la comunidad, todas ellas seguirán el ejemplo. Las industrias disfrutan así del procesamiento gratuito de sus desechos; la comunidad, digamos de potenciales nadadores y pescadores, carga con los costos. En esas circunstancias nada puede hacerse si las industrias no son forzadas a hacerse cargo de los costos de su funcionamiento y a pagar por el adecuado procesamiento de sus propios desechos. Ése es el lado de la moneda descrito por Alfred Kahn (ver capítulo 6, parte I, sección 3).

La segunda dificultad aparece cuando observamos el otro lado de la moneda. Ciertos bienes y servicios, si se dispone de ellos, benefician a todos los miembros de un grupo, ayudan o no a pagar por ellos. Los parques públicos, los cuerpos de bomberos, las fuerzas policiales y los establecimientos militares, sirven a los ciudadanos en general. Los que pagan por esos servicios y los que no pagan por ellos se benefician igualmente. Esos servicios son bienes colectivos —bienes que una vez suministrados por cualquiera de los miembros de un grupo, pueden ser consumidos por todos ellos. Así, todos tienen razones para abstenerse, esperando que otros se hagan cargo de los costos —algo que tal vez nadie se sienta estimulado a hacer—. Esos servicios no serán su-

ministrados, o serán de suministro escaso, a menos que todos se vean forzados a pagar por ellos.

Lograr que se trabaje para el bien común es difícil. ¿De qué modo varían estas dificultades en sociedades de diferentes estructuras? La regulación de los asuntos colectivos es mucho más necesaria cuando las partes se afectan entre sí de manera severa merced a sus interacciones. Cuanto más profunda sea la división del trabajo, tanto más complicada se torna la regulación de las actividades conjuntas, hasta que finalmente el sistema se quiebra por falta de regulación o alguna de las partes emerge como especialista en el manejo de asuntos sistémicos. Si existe un efectivo director de asuntos colectivos, la especialización se da paralelamente. Para cumplir con mayor cantidad de trabajo se requiere una mayor diferenciación de las partes. Cuando la interdependencia se convierte en integración, la división del trabajo se torna política tanto como económica. Las unidades previamente semejantes se hacen funcionalmente distintas a medida que algunas de ellas se hacen cargo de las tareas sistémicas (Cf. Durkheim 1893; Park 1941). Ésta es la solución gubernamental. Los gobiernos coaccionan a aquéllos cuya cooperación es necesaria para el éxito de los proyectos comunes y exigen el pago de los servicios suministrados por los abastecedores de los bienes colectivos. Nacionalmente, la tiranía de las pequeñas decisiones se quiebra y los bienes colectivos pueden ser adecuadamente suministrados. Los costos de organizarse para lograr estos resultados, sin embargo, pueden exceder los beneficios esperados. Internacionalmente, los proyectos comunes pueden no ser puestos en marcha porque los abastecedores estarían sirviendo a algunos que no pagarían su parte de los costos. El hecho de organizarse para coaccionar a los que no cooperan y para cobrar la parte de los evasores es extraordinariamente dificultoso. Internacionalmente, no se quiebra la tiranía de las pequeñas decisiones, y los bienes colectivos no se suministran adecuadamente.¹ ¿Acaso significa esto que no se realiza ningún trabajo internacional? Por cierto que se realiza menos trabajo internacional que doméstico, pero menos no es lo mismo que nada. ¿Qué es lo que se hace, y cómo, varía según el número de grandes poderes del

¹ Dentro de la extensa literatura acerca de los bienes colectivos, Baumol, 1952, y Olson, 1965, me resultan especialmente sugerentes. Ruggie, 1972, describe minuciosamente las dificultades organizativas.

sistema. "Cuantos más mejor" es la conclusión a la que han llegado los estudiosos; es decir que las chances de paz aumentan a medida que crece el número de Estados que juegan la partida del poder político, al menos hasta el cinco. Se presta poca atención a otro viejo proverbio: "Los asuntos de todos no son asunto de nadie". Se dice que la existencia de un número crecido de Estados facilita la adaptación de la distribución de poder entre ellos, y aunque sabemos que esto no es verdad, de todos modos la política internacional no es asunto de nadie. Una vez más, la atención se concentra en las relaciones excluyendo la estructura, acentuando así la adaptación y no el control.

¿Qué es lo que vemos si nos concentramos en el manejo y el control de los Estados en vez de hacerlo en las relaciones entre ellos? Un ejemplo utilizado por Baumol resulta sugerente, aunque omite el factor tamaño (1952, p. 90-91). Supongamos que algunos agricultores azotados por la sequía son capaces de hacer llover contratando a alguien que produzca nubes. Resolverán el problema de la sequía para ellos mismos y también para los agricultores vecinos, que pueden negarse a pagar su parte de los costos, ya que se beneficiarán de todos modos. El hecho de hacer llover es un bien colectivo. Los pocos agricultores que poseen más tierras pueden decidirse a suministrar la lluvia. Como el número de partes es pequeño, pueden esperar llegar a un acuerdo, y son estimulados por la dimensión de lo que arriesgan y la inminencia de su necesidad. Tal como ha demostrado Mancur Olson Jr., "cuanto mayor sea el grupo, tanto menos propenderá al logro de sus intereses comunes" (1965, pp. 36,45). Inversamente, cuanto más pequeño es el grupo, y más desiguales los intereses de sus miembros, más probable es que algunos —los más grandes— actúen en nombre de los intereses del grupo, tal como ellos los definen, y no tan sólo en nombre de sus propios intereses. Cuanto mayor sea el tamaño relativo de una unidad, tanto más identificará su propio interés con el interés del sistema. Esto queda en claro si consideramos el caso extremo. Si las unidades aumentan de tamaño a medida que compiten, finalmente una de ellas suplantará a las otras. Si una unidad engulle al sistema, la distinción entre el interés del sistema y el de la unidad desaparece. Cerca de este extremo, en cualquier reino poblado por unidades funcionalmente similares pero de capacidades diferentes, aquéllas de mayor capacidad se

hacen cargo de responsabilidades especiales. Esto es cierto tanto cuando las unidades son grupos parentales como cuando son firmas comerciales o nacionales. United States Steel, firma organizada para producir acero y beneficios, se hizo cargo también de tareas regulatorias en su mejor época —mantenimiento de la estabilidad de precios en niveles suficientemente altos como para conservar ganancias y suficientemente bajos como para descorazonar a nuevos competidores (Berglund 1907; Burns 1936). Las tareas sistémicas son de difícil desempeño. ¿Por qué deben hacerse cargo de ellas las unidades más grandes? Como las otras, desean que su sistema sea ordenado y pacífico, y desean que alguien se ocupe de los intereses comunes. A diferencia de otras, pueden actuar para afectar las condiciones de sus vidas. Las organizaciones procuran reducir la incertidumbre de su entorno. Las unidades que arriesgan lo suficiente dentro del sistema actuarán por su propio bien, aunque deban pagar indebidamente por hacerlo. Las grandes corporaciones se reúnen para procurar que las leyes sirvan a los intereses de sus industrias. Las grandes corporaciones establecen niveles salariales cuando llegan a acuerdos con los gremios. Las grandes corporaciones traducen el poder que es producto de sus capacidades superiores en un grado de control, a menos que los gobiernos se lo impidan.

Internacionalmente, ¿cómo pueden resolverse los problemas de garantizar el pago y la participación en el caso de las tareas colectivas? Cuanto menor sea el número de grandes poderes, y mayor la disparidad existente entre los Estados más poderosos y los otros, tanto más probable es que los primeros actúen en nombre del sistema y que participen del manejo de los Estados menores, o interfieran en sus asuntos. La probabilidad de que los grandes poderes traten de manejar el sistema es mayor cuando su número se reduce a dos. Con muchos grandes poderes, las preocupaciones de algunos de ellos son regionales, no globales. Cuando hay sólo dos, sus preocupaciones mutuas hacen que sus intereses abarquen el globo. Para todos, salvo para Estados Unidos y la Unión Soviética, los problemas son locales o regionales. Por cierto, menos que globales. Para Estados Unidos, y cada vez más para la Unión Soviética, los problemas regionales forman parte de sus preocupaciones globales. Cada uno de ellos tiene un enfoque sistémico. Estados Unidos y la Unión Soviética son responsables del 38 por ciento del producto bruto mundial y de alrededor del

80 por ciento del gasto militar del mundo. Los otros ciento cincuenta Estados son responsables de todo el resto. Ni Estados Unidos ni la Unión Soviética pueden comportarse como Estados "comunes" porque no es eso lo que son. Sus extraordinarias posiciones dentro del sistema los obligan a hacerse cargo de tareas que los otros Estados no pueden llevar a cabo, ya que carecen de capacidad y de incentivo.

¿Cuáles son esas tareas? En orden decreciente de importancia, son las de transformar o mantener el sistema, preservar la paz y el manejo de la economía y otros problemas comunes.

II

Los sistemas son mantenidos o transformados. Consideremos primero las posibilidades de transformación antes de dedicarnos a los problemas de mantenimiento. En los sistemas económicos, cualquiera de las varias firmas dominantes tiene más que decir acerca de todas las cuestiones que la afectan que cualquier otra firma entre las centenas de empresas menores. Los oligopolistas pueden preferir el duopolio aunque no estén de acuerdo acerca de cuáles firmas deben sobrevivir. Los duopolistas pueden preferir el monopolio o desear que las preocupaciones ocasionadas por el manejo de los mercados sean compartidas por un número mayor de firmas. En política internacional, las posibilidades no son menores sino más numerosas que en un sector limitado de cierta economía, precisamente porque no existe ninguna agencia capaz de limitar los esfuerzos que puedan invertir los Estados con el objeto de transformar el sistema. Las entidades principales que constituyen el sistema son también sus directores. Tratan de resolver los asuntos de cada día, y también pueden procurar afectar la naturaleza y la dirección del cambio. El sistema no puede ser trascendido, ningún director autorizado de los asuntos de las naciones emergerá en el futuro predecible. ¿Pueden cambiarse los sistemas internacionales por medio de las acciones de sus constituyentes principales? En un mundo multipolar, un gran poder, o dos o tres combinados, pueden eliminar a otros Estados de sus status como grandes poderes si los derrotan en una guerra. La reducción de un mundo multipolar a otro tri o bipolar cambiaría la estructura del sistema. Las guerras que eliminan a una cantidad suficiente de grandes poderes rivales

son transformadoras del sistema. En la historia moderna, sólo la Segunda Guerra Mundial ha ejercido ese efecto. En un mundo bipolar, uno de los poderes principales puede procurar la hegemonía o puede pretender aumentar el círculo de grandes poderes, promoviendo el amalgamado de algunos Estados intermedios. Desde la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos ha procurado la consecución de estos dos fines de difícil conciliación durante bastante tiempo. Estados Unidos ha sido el poder más activo durante este período, de modo que dispongámonos a la consideración de su política.

Estados Unidos puede justificar sus acciones en el exterior de una o de ambas maneras. Primero, puede exagerar la amenaza rusa o comunista y reaccionar de manera excesiva ante peligros pequeños. La teoría del dominó es necesaria si se desea ofrecer una justificación racional en términos de seguridad para acciones militares periféricas. Segundo, puede actuar para bien de otro pueblo. Al igual que algunos grandes poderes anteriores, podemos identificar el supuesto deber de los ricos y poderosos, es decir el de ayudar a otros, con nuestras propias convicciones acerca de cómo sería un mundo mejor. Inglaterra afirmaba llevar la carga del hombre blanco; Francia habló de su *mission civilisatrice*. Con espíritu similar, decimos que actuamos para hacer y mantener el orden mundial. La convicción de que cualquier peligro remoto nos concierne es analíticamente diferenciable del tema del orden mundial que se desarrolló a partir de las antiguas ideas norteamericanas acerca de la autodeterminación nacional. En la práctica, sin embargo, se hallan estrechamente vinculadas. El interés de seguridad del país llegó a ser identificado con el mantenimiento de cierto orden. Para los países que se hallan en la cima, ésta es una conducta predecible. Necesariamente mezclan sus exageradas preocupaciones por la seguridad con la preocupación por el estado del sistema. Una vez que los intereses de un Estado alcanzan determinado grado, se tornan auto-estimulantes. Al intentar el logro de un orden de seguridad internacional, Estados Unidos promovió al mismo tiempo sus intereses económicos y dio expresión a sus aspiraciones políticas.

Unos pocos ejemplos, agrupados de manera de exponer diferentes aspectos del tema del orden mundial, aclararán la importancia de este punto. Las primeras expresiones de posguerra del

tema, e incluso algunas actuales, incorporan la preocupación anticomunista de manera bastante simple. Ya en setiembre de 1946, Clark Clifford argumentó en un memorándum escrito para el presidente Truman que “nuestras mejores chances de ejercer influencia sobre los líderes soviéticos consisten en dejar inconfundiblemente en claro que la acción contraria a nuestra concepción de un orden mundial decente redundará en desventaja del régimen soviético, en tanto que una acción amistosa y cooperativa le reportará beneficios. Si esta posición puede mantenerse con suficiente firmeza y durante un lapso apropiado, su lógica penetrará finalmente en el sistema soviético” (p. 480). El anticomunismo no es un fin en sí mismo, es también un medio de creer en un mundo decente. De manera más reciente, Adam Ulam señaló que la historia de posguerra puede insinuar “cuáles cambios de la conducta soviética favorecen un acercamiento con Estados Unidos, cuáles acontecimientos en Estados Unidos amenazan su influencia en el mundo y, por lo tanto, el futuro de las instituciones democráticas” (Ulam 1971, p. vi). Tanto Clifford como Ulam asocian la oposición a la Unión Soviética y la amplitud de la influencia norteamericana con el mantenimiento y el desarrollo de un orden mundial adecuado.

Un segundo conjunto de ejemplos trasciende el tema anticomunista, sin eliminarlo, por medio de la concentración directa en la importancia de construir un orden mundial. Nuestra responsabilidad de reordenar el mundo se convirtió en el estribillo de las presidencias de Kennedy y de Johnson. El presidente Kennedy, en su discurso del 4 de julio de 1962, hizo esta declaración: “Actuando por nuestra cuenta, no podemos establecer la justicia en todo el mundo. No podemos asegurar así su tranquilidad interna, ni abastecer la defensa común, ni promover su bienestar general, ni asegurar las bendiciones de la libertad para nosotros y nuestra posteridad. Pero uniéndonos a otras naciones libres, podemos hacer eso y mucho más. . . Podemos montar un disuasor suficientemente poderoso como para evitar toda agresión, y finalmente podemos ayudar a lograr un mundo regulado y de libre elección, cancelando en el mundo la guerra y la coerción” (julio 23, 1962). Ésos serían los beneficios de la unión de Estados Unidos y Europa. Pocos años más tarde, el senador Fulbright, siempre vocero efectivo de las tendencias del momento, enunció con perfecto sentido nuestra aspiración de mundo. En

The Arrogance of Power, libro correctamente titulado, afirma que, como el mundo es capaz de autodestruirse, es "esencial que el instinto competitivo de las naciones sea controlado". Y agregó que Estados Unidos, "como la nación más poderosa del mundo, es la única equipada para dirigir el mundo en un esfuerzo por cambiar la naturaleza de su política" (1966, p. 256). De manera más simple, el presidente Johnson describió el propósito de la fuerza militar norteamericana como el de "poner fin a los conflictos" (junio 4, 1964). Nunca han expresado los líderes de una nación ambiciones más avasallantes, pero también es cierto que jamás en la historia moderna un gran poder ha disfrutado de tan amplia superioridad económica y tecnológica con respecto al otro gran poder participante de la competencia.

Es difícil construir un imperio atlántico. Para los no norteamericanos, eso va en contra del imperativo internacional, que afirma "cuídense solos". Cualquier aparente éxito norteamericano es un estímulo más para los esfuerzos rusos. Lo que es más, los débiles, temiendo perder su identidad, limitan su cooperación con los más fuertes. No desean ver un incremento del poder sino un equilibrio. De Gaulle enunció miedos que otros deben haber sentido —en el esquema norteamericano, los Estados europeos ocuparían roles subordinados. Para construir un imperio atlántico con Europa occidental desunida, tendríamos que lograr que los Estados europeos, por separado, cayeran sucesiva y exitosamente bajo nuestra influencia. Los esfuerzos por lograrlo pueden provocar que los Estados europeos procuren unirse con mayor diligencia, tal como siempre los hemos instado a actuar.

El hecho de promover un cambio de sistema, ya sea por medio de la construcción de una hegemonía mundial o por medio de elevar a un área el status de gran potencia, ayudándola a hallar identidad política, es uno de los proyectos grandiosos de la historia. No debería entristecernos ni sorprendernos que fracasara. La retórica humana que expresó nuestras aspiraciones y las obvias buenas intenciones implicadas no deben disfrazar los peligros. Consideremos en primer lugar la hegemonía. No podemos suponer que los líderes de una nación de poder superior definirán siempre con sabiduría sus políticas, ni que idearán tácticas finamente calculadas, ni aplicarán las fuerzas con discreción. La posesión de un gran poder con frecuencia ha tentado a las naciones a hacer un uso de la fuerza necio e innecesario,

vicios a los que no somos inmunes. Para que un Estado o una combinación de Estados pudiera impedir el uso de la fuerza en un mundo en el que abundan las injurias y las disputas, y acabar con los conflictos, haría falta tanta sabiduría como poder. Como la justicia no puede definir objetivamente, la tentación de una nación poderosa es la de afirmar que la solución que ella procura imponer es la más justa. Los peligros de la debilidad son iguados por las tentaciones del poder.

¿Y qué ocurre con la esperanza norteamericana de que sus cargas globales fueran compartidas por un grupo más amplio una vez que Europa occidental se convierta en un tercer gran poder? Aunque muchos norteamericanos han tenido la esperanza de una Europa unida, pocos han considerado sus implicaciones desfavorables. Los Estados Unidos no necesitan preocuparse demasiado por las oscilaciones y los acontecimientos indeseados que se producen en los pequeños poderes. Sí tiene que preocuparse por las implicaciones de gran poder en cualquier parte del mundo. Los principales perjuicios que puede sufrir un gran poder, si no son autoinfligidos, surgen de los efectos producidos por las políticas de otros grandes poderes, sean estos efectos premeditados o no. Esa idea insinúa que una Europa unida sería problemática. Henry Kissinger lo advirtió. La ambivalencia invade su libro *Troubled Partnership*, que versa acerca de la NATO. Unida, Europa sería un bastión en contra de la Unión Soviética, pero una Europa de Estados separados es más proclive a negociar con el líder de una alianza. Su ambivalencia puede explicar por qué como secretario de Estado reclamó un nuevo "estatuto" para Europa sin estatuir nada por sí mismo. Sin embargo, hizo este comentario: "Sabíamos que una Europa unida sería un asociado más independiente. Pero supusimos, tal vez de manera poco crítica, que nuestros intereses comunes estaban asegurados por nuestra larga historia de cooperación" (abril 24, 1973). La suposición no tiene base suficiente. El surgimiento de una Europa unida desplazaría la estructura de la política internacional desde la bipolaridad a la tripolaridad. Por razones de tradición, de compatibilidad política y de preferencia ideológica, una Europa nueva bien podría tender hacia Occidente, pero sabemos que las características internas y las preferencias de las naciones no suministran bases suficientes para la predicción de la conducta. Una Europa recientemente unida y la Unión Sovié-

tica serían los más débiles de tres grandes poderes. En los sistemas de auto-ayuda, las fuerzas externas impelen a las partes débiles favoreciendo su acercamiento. Las partes débiles, predice nuestra teoría, tienden a combinarse para superar la fuerza del más fuerte. La Unión Soviética se esforzaría por lograr ese resultado, y Europa se beneficiaría porque las partes más débiles pagan por el respaldo más de lo que se les da. No en una gran confrontación, pero en muchos temas de importancia, la Unión Soviética y una nueva Europa cooperarían de maneras que nos resultarían desagradables.

Kissinger podría haber agregado, tal como lo hacen algunos cuando se discuten las perspectivas de la unidad europea, que los estudiosos de la política internacional, que no están de acuerdo en demasiadas cosas, siempre han sospechado que un mundo de tres grandes potencias sería el menos estable de todos. La gente que cree esto, y que no obstante se complacería con una Europa unida, debe confiar en las fuerzas de respuesta de los viejos superpoderes, y que el nuevo desarrollaría, para superar la inestabilidad sistémica. La cuestión que se plantea es si una causa a nivel de la unidad puede negar un efecto a nivel sistémico. Por cierto, ello sería posible. El argumento no sería que los efectos de la tripolaridad se tornarían diferentes sino que cierto tipo de armamentos podría superarlos. Aunque las fuerzas de respuesta pueden perpetuar la impotencia cuando hay más de dos poderes, siempre tendremos dudas acerca de quién ayudaría a quién, y una incertidumbre mayor todavía con respecto a quién tiene capacidades de primer golpe y quién de respuesta, y *después* apostar a que el sistema seguiría siendo pacífico y estable a pesar de las mayores dificultades. Deberíamos preferir la bipolaridad. Aunque es probable que, a pesar de las afirmaciones, hechas cada vez con menor frecuencia y fervor, llegada la situación tenderíamos a lo contrario. Incluso, un buen europeo como George Ball se preocuparía ante la perspectiva de un mundo tripolar si esa perspectiva amenazara con volverse realidad. Tal como resulta esperable de duopolistas sensatos, Estados Unidos y la Unión Soviética tratarían de conservar sus posiciones. A veces cooperan para lograrlo, como en el tratado de no proliferación. Uno de sus propósitos fue expresado por William C. Foster cuando era director de Arms Control and Disarmament Agency: "Cuando consideramos los

costos del esfuerzo por detener la difusión de las armas nucleares, no debemos perder de vista el hecho de que la proliferación nuclear no significaría una erosión sustancial del margen de poder que nuestra gran riqueza y nuestra base industrial nos han dado hace tiempo, sobre todo cuando lo comparamos con gran parte del resto del mundo (julio 1965, p. 591). A Estados Unidos le agradaría conservar su posición de privilegio, y aparentemente también a la Unión Soviética (ver Waltz, 1974, p. 24). Las ganancias putativas de un mundo tripolar son menos atractivas que el hecho de mantener un club exclusivo.

A pesar de la anticuada retórica de algunos partidarios de la guerra fría, los propósitos norteamericanos se han desplazado del interés por cambiar el sistema a la intención de mantenerlo y de trabajar dentro de él. La doctrina Nixon anunció este desplazamiento. Otros Estados tendrían que hacer más, a pesar de que seguiríamos garantizando su seguridad. Claramente, nuestra ayuda no estaría destinada a cambiar el equilibrio de poder del mundo, sino simplemente a preservarlo. Kissinger, como secretario de Estado, definió nuestra tarea a partir de principios de la década de 1970 como la de desentendernos de la guerra de Vietnam "de manera de preservar nuestra capacidad y de ejercer influencia para lograr el desarrollo de un nuevo orden internacional" (enero 10, 1977, p. 2). Esto suena como la aspiración que Estados Unidos ha tenido intermitentemente desde la presidencia de Woodrow Wilson en adelante, la aspiración de reordenar el mundo; pero no es así. Kissinger no estaba pensando en el orden del mundo en términos estructurales precisamente definidos, sino más bien en la tarea de dar forma a relaciones ordenadas y pacíficas entre las partes principales del mundo. Ésa es la tarea de mantener y hacer funcionar el sistema, y no la de transformarlo.

Este cambio profundo de la definición de la misión norteamericana marca la maduración del mundo bipolar. Usamos "maduración" en dos sentidos. Primero, la anterior y extraordinaria dominación norteamericana sobre un mundo muy dañado por la guerra ha disminuido merced a una menos drástica distribución de las capacidades nacionales. Tal como lo expresara Kissinger, la Unión Soviética acaba de entrar "al verdadero status de superpotencia" eliminando la avasalladora "disparidad en poder estratégico existente entre Estados Unidos y la Unión

Soviética" (diciembre 23, 1975, p. 2). Segundo, Estados Unidos y la Unión Soviética han demostrado que han aprendido a comportarse sensatamente como duopolistas —moderando la intensidad de su competencia y cooperando ocasionalmente para su mutua ventaja mientras no dejan de vigilarse atentamente. Esta situación, si se la observa y se la explota adecuadamente, permite cierta inversión de la expansión global norteamericana, expansión emprendida, irónicamente, en nombre de la oposición al comunismo.

La maduración del mundo bipolar es confundida fácilmente con su decadencia. A mediados de la década de 1970, la declinación de la competencia hegemónica en una época de *détente* y la creciente importancia de las relaciones norte-sur llevó a muchos a creer que el mundo ya no podía definirse en términos bipolares. Pero la declinación de la competencia ruso-norteamericana y la creciente importancia de los problemas del tercer mundo no implican el final de la bipolaridad. La conducta rusa y la norteamericana han cambiado con el paso del tiempo, pero han cambiado en el sentido que debíamos esperar en tanto el mundo siga siendo bipolar (cf. capítulo 8, parte III).

III

Cuando hay solamente dos grandes poderes, es esperable que ambos actúen para mantener el sistema. ¿Es probable que suministren servicios tales como promover la paz general y ayudar a otros a resolver sus propios problemas de seguridad? Nacionalmente, la dirección se abastece institucionalmente. Internacionalmente, no ocurre lo mismo. Las tareas de dirección se desempeñan en ambos reinos, pero de maneras notablemente diferentes. Esa diferencia, estructuralmente definida, posibilita que la dirección de los asuntos internacionales sea indebidamente desprestigiada. El dominio doméstico es considerado como de expectativas ordenadas, donde el gobierno controla los actos de los ciudadanos ofreciendo recompensas e imponiendo castigos, por medio de las leyes y las regulaciones. Los problemas domésticos se hallan dentro de la escena del control estatal; los problemas de la política exterior no. La proposición parece ser un axioma, pero su cualidad axiomática desaparece si acentuamos el control en lugar de acentuar la escena.

¿Qué ha sido más difícil: moderar y controlar la conducta rusa en Berlín y Cuba o, dentro de Estados Unidos, lograr que personas de diferente color se acepten mutuamente como iguales, enfrentar la delincuencia juvenil, lograr que los fragmentados sindicatos acepten líneas salariales y controlar las multitudes previniendo los disturbios urbanos? Los problemas de control de ambos reinos son diferentes, pero no son uniformemente más difíciles en uno que en otro. Como ni siquiera las naciones más poderosas controlan todo ni ejercen influencia sobre todo el mundo de manera satisfactoria, es fácil, pero erróneo, concluir que el control de los asuntos internacionales es imposible de lograr. Si lo es, o no, depende del tipo de control ideado y varía de uno a otro sistema internacional.

Los Estados luchan por mantener su autonomía. Con este propósito, los grandes poderes de un mundo multipolar maniobran, se combinan y luchan ocasionalmente. Algunos Estados se embarcan en guerras para impedir que otros logren desequilibrar el poder en su favor. En virtud de sus propios intereses, los grandes poderes se embarcan en guerras equilibradoras del poder. Luchando en nombre de sus propios intereses, producen como subproducto un bien colectivo, que debería ser apreciado por los Estados que no desean ser conquistados.² Los propósitos bélicos desarrollados por Alemania en el curso de la Primera Guerra Mundial demandaban la anexión de todos los países vecinos más pequeños. Esos países no podían impedir que Alemania concretara sus ambiciones; sólo otros grandes países podían hacerlo. Un resultado benigno no está garantizado. El mantenimiento de un equilibrio se logró por medio de la división de Polonia entre Prusia, Rusia y Austria, lo que una vez más demuestra que los grandes poderes manejaban activamente el sistema, aunque no al gusto de Polonia. Eso insinúa un punto que siempre debemos tener en mente. Existe gran cantidad de control y manejo internacionales, aunque los actuantes no siempre se sienten complacidos por la molestia y el peligro que implica ese control, y los controlados habitualmente sienten disgusto por los que controlan y los resultados que producen. Nada en este proceso es inusual. Los directores y sus obras son

² En un trabajo inédito, Stephen Van Evera plantea excelentemente este punto.

frecuentemente impopulares, afirmación válida tanto para los ejecutivos de las corporaciones, sindicalistas, funcionarios públicos y grandes poderes. Los antiguos países imperialistas no eran demasiado apreciados por la mayoría de sus súbditos, ni tampoco lo eran los japoneses cuando articulaban su "Gran esfera de co-prosperidad de Asia oriental", ni los alemanes cuando construían el nuevo orden hitleriano. Todos éstos son ejemplos de grandes poderes que manejan, influyen, controlan y dirigen asuntos mundiales o regionales.

En general, por nuestra experiencia, podemos decir que hay mayores esfuerzos de control en el mundo bipolar que los que habitualmente pueden observarse en el mundo multipolar. La atención de los directores se ve dividida solamente entre dos y, como sabemos, tienen incentivo suficiente como para mantener los asuntos globales bajo su escrutinio. Tanto Estados Unidos como la Unión Soviética han asumido como preocupación propia los destinos de otros. Edward W. Brooke captó muy bien este espíritu en su discurso inaugural ante el Senado. No estábamos luchando en Vietnam, declaró, "como un sacrificio necesario para el equilibrio global del poder". En cambio, estábamos embarcados en una guerra "justa" para lograr lo que es "mejor para Vietnam del Sur, y más honorable y decente para nosotros mismos." (marzo 23, 1967, p. 8). Estaba en lo cierto. Por cierto que no luchábamos para obtener beneficios ni por necesidad. Los Estados, especialmente los principales, no actúan por su propio bien. Actúan también por el bien común del mundo. Pero el bien común es definido por ellos en virtud de todos y las definiciones entran en conflicto. Puede ser más temible la arrogancia de los que llevan las cargas del mundo que el egoísmo de aquéllos que actúan guiados por sus propios y estrechos intereses. Los agentes con grandes capacidades pueden utilizarlas para ayudar a otros o para dañarlos. El impulso a actuar para bien de otro pueblo, tal como lo definimos, se tornó especialmente peligroso a mediados de la década de 1960, cuando convertimos nuestros recursos económicos superiores en capacidad militar a un ritmo que la Unión Soviética no podía igualar. La competencia subordina la ideología al interés; los Estados que gozan de un margen de poder por encima de sus competidores se ven llevados a prestar una atención indebida a peligros menores y a perseguir propósitos fantásticos en el exte-

rior, fantasías que trascienden la satisfacción de intereses estrechamente definidos en términos de seguridad. Durante los años de la guerra norteamericana en Vietnam, gozamos de un margen tal de superioridad militar sobre la Unión Soviética, que pudimos comprometer a medio millón de hombres en una guerra sin aumentar el porcentaje de producto bruto interno invertido en defensa, y sin debilitar nuestra posición con respecto a la de la Unión Soviética. Con tan enorme capacidad podía actuar Estados Unidos, no en contra de la Unión Soviética, sino aparte de la amenaza que su poder implica. ¿Cómo es posible esperar que los que detentan un gran poder no rescaten una región en nombre de la creación y el mantenimiento del orden mundial? A nivel del sistema internacional, podemos esperar que el poder, recientemente equilibrado, se mantenga allí. Una competencia militar, si es estrecha, requiere precaución por parte de los competidores. A nivel de la nación, podemos esperar que las fuerzas internas restrinjan a los líderes nacionales, impidiéndoles emprender aventuras innecesarias y peligrosas. Las presiones de la oposición pública en contra de las políticas arriesgadas pueden lograr este propósito en Estados Unidos; la debilidad de una economía retrasada y una tecnología anticuada pueden lograrlo en la Unión Soviética.

No podemos esperar que los agentes poderosos sigan políticas que sean correctas y justas; podemos esperar que no hagan todo mal. Los fracasos norteamericanos en el sudeste de Asia no deben confundir el útil papel que Estados Unidos ha desempeñado y sigue desempeñando en el noreste de Asia, en Europa, en Oriente Medio y en otros sitios. Tal como han dicho con frecuencia los funcionarios norteamericanos, no somos los policías del mundo. Pero, según las palabras del presidente Johnson, "no hay nadie más que pueda hacer ese trabajo" (mayo 5, 1965, p. 18). La afirmación de que "Estados Unidos no puede ser la fuerza policial del mundo", tal como comentara más tarde Kissinger, "es una de esas generalidades que necesitan mayor elaboración". El hecho es que la "seguridad y el progreso en casi todas partes del mundo dependen del compromiso norteamericano" (diciembre 23, 1975, p. 3). Estados Unidos, con un millón de hombres destacados en el exterior, incluso antes de la lucha en Vietnam, acuartelaba a todo el mundo no comunista desde el paralelo 38 de Corea hasta Berlín. Funcionamos como

los policías del mundo, y todavía lo hacemos, y ser policía es una tarea gubernamental. Cuando abandonamos la tarea, para dar satisfacción a otros, es más a nuestras expensas que a las de ellos. La decadencia de la popularidad del slogan "Americans go home", escrito en los muros de muchas ciudades del exterior, da pruebas de una satisfacción básica. Ahora descubrimos que con mayor frecuencia se nos pide que vayamos y no que nos marchemos, y que intervengamos en lugar de quedar al margen. Abundan los ejemplos obvios. Los árabes desean que ejerzamos presión sobre los israelíes. Los israelíes desean que los aprovisionemos y los respaldemos. Los líderes sudafricanos desean que resolvamos los problemas coloniales residuales a su favor. Los coreanos del sur se despiden reticentemente de las tropas norteamericanas y seguirán recibiendo los suministros militares norteamericanos junto con apoyo naval y aéreo. Los líderes chinos desean que las tropas norteamericanas se retiren de Asia pero, no demasiado ni demasiado rápido. Muchos países se han habituado a su dependencia y siguen confiando en que los ayudaremos a cuidarse. Europa occidental es el caso más notable de dependencia. Los europeos occidentales, a pesar del desequilibrio económico que los favorece por encima de Rusia, siguen esperando que les suministremos la mayor parte de su defensa. "Please stay" es el slogan que ha reemplazado a "go home". Sin duda, Georg Leber y Helmut Schmidt han hecho que "deben quedarse" sea el mensaje imperioso por medio de sus repetidas declaraciones acerca de la seguridad de Europa. Leber, ministro de Defensa alemán desde 1972 hasta 1978, nos ha advertido que, con respecto a nuestro compromiso militar en Europa, "no existe sustituto político ni militar ni psicológico, ni tampoco alguno suministrado por algún Estado europeo ni por varios Estados europeos combinados" (febrero 27, 1973, p. 50). Schmidt, ministro de Defensa y de Finanzas antes de convertirse en Canciller en 1974, ha descartado durante años un mayor esfuerzo alemán porque "la carencia de dinero, trabajo y respaldo popular impedirá una solución —aparte de los graves efectos políticos que ello tendría tanto en Oriente como en Occidente" (citado en Newhouse 1971, p. 83). Al argumentar que política y económicamente Alemania Occidental no podía incrementar sus esfuerzos, podría haber agregado que los costos de defensa que el país trataba de afrontar eran el 3,3 por

ciento del PBI. Al mismo tiempo, nosotros estábamos gastando casi el ocho por ciento en defensa con alrededor del dos por ciento del PBI invertido en personal militar y los equipos que teníamos en Europa o para ella. Desde 1973 hasta 1976, entre los Estados de Europa occidental, solo Gran Bretaña gastaba más del cuatro por ciento del PBI en defensa, y nosotros gastábamos el seis por ciento. Algunos Estados europeos podían gastar más. La contribución adicional que cualquiera de ellos pudiera hacer, sin embargo, causaría poca diferencia. Tienen menos incentivos para incrementar sus contribuciones que para argumentar y tomar medidas destinadas a mantener la efectividad del compromiso norteamericano, medidas que tanto Alemania, Francia como Gran Bretaña toman separadamente (c. Waltz, 1974).

En un mundo de naciones-Estados, suelen ser necesarias, en oportunidades, ciertas regulaciones de los asuntos políticos, militares y económicos. ¿Quién las suministrará? En los casos de mayor importancia —aquéllos de trascendencia económica y los que amenazan explotar en violencia militar— Estados Unidos es con frecuencia el único país que tiene una chance razonable de intervenir de manera efectiva. En esas cuestiones, una chance razonable tal vez no sea demasiado alta. Al ofrecer alguna ayuda, ganamos cierto control. Influidimos sobre las estrategias político-militares que otros siguen, y ocasionalmente decidimos si deben o no embarcarse en una guerra. Así, Kissinger advirtió al embajador israelí, Dinitz, durante el otoño de 1973, que no “diera el primer golpe”. Y nuestro embajador, Keating, subrayó la advertencia diciéndoles a los israelíes que, si atacaban primero sin que hubiera prueba irrefutable de una agresión árabe, lucharían solos (Stoessinger, 1976, p. 179). Estados Unidos no ha sido capaz de impedir la lucha entre árabes e israelíes. Ha atenuado las guerras y ha instado a los bandos hacia la pacificación. En Sudáfrica no debemos esperar más que una mezcla comparable de fracaso y éxito. No obstante, si Estados Unidos no da una mano para tratar de resolver los problemas más importantes y difíciles, ¿quién lo hará? “Podemos avanzar hacia una Pax Americana o, incluso, una Pax Ruso-Americana”, ha dicho un erudito canadiense, “pero estamos condenados si retrocedemos hasta el Estado sin gracia en el que sólo los débiles se preocupan por el orden internacional” (Holmes, 1969, p. 244).

A pesar de las dificultades de la dirección internacional,

Estados Unidos ha manejado los asuntos mundiales desde la Segunda Guerra Mundial. La claridad con que se definen los peligros y los deberes en un mundo bipolar conduce fácilmente al país que identifica su propia seguridad con el mantenimiento del orden mundial a reacciones en exceso. El hecho de preocuparnos por los asuntos mundiales durante un tercio de siglo ha hecho que nos sea fácil creer que el mundo estará peor si dejamos de demostrarle tanta solicitud. Algunos se han preocupado porque, después de la guerra de Vietnam, Estados Unidos se hubiera sacado de encima las responsabilidades globales con demasiada rapidez. Esta preocupación es infundada por tres razones. Primero, el interés de los poderes preeminentes en el consumo de bienes colectivos es suficientemente intenso como para que ellos se hagan cargo del suministro de esos bienes aunque no se les pague adecuadamente. Tienen incentivos para actuar en nombre de la paz general y de la mayor seguridad de las naciones aunque trabajen tanto por el beneficio ajeno como por el propio, y aunque otros paguen una parte desproporcionadamente pequeña de los costos. Así, Mancur Olson Jr. deduce una *"tendencia a la explotación de los grandes por parte de los pequeños"* (1965, p. 35). Los Estados líderes desempeñan diferentes papeles en la dirección de los asuntos mundiales, y lo hacen en mayor medida cuando su número se reduce a dos. Segundo, otros pueden tener que preocuparse por la credibilidad de nuestros compromisos, pero nosotros no. Nuestra credibilidad es problema de ellos, no nuestro, aunque a mediados de la década de 1970 muchos líderes norteamericanos plantearon el problema a la inversa. A veces tenemos motivos para llevar las cargas de otros; no es necesario que asumamos sus preocupaciones acerca de nuestra confiabilidad cuando esas preocupaciones pueden impulsarlos a hacer más por sí mismos, dejándonos así menos trabajo. Tercero, los hábitos directivos de tres décadas están tan profundamente establecidos que el peligro sigue siendo que hagamos demasiado y no demasiado poco.

Controlar es difícil; la regulación de los asuntos estatales es difícil. Esas enunciaciones son, por cierto, verdaderas, lo que torna impresionante el grado y el éxito del control norteamericano —y sí, también ruso. He dicho poco acerca de la Unión Soviética porque Estados Unidos ha llevado la carga principal del manejo global en lo militar y también en lo económico. La

Unión Soviética, por supuesto, ha ordenado devotamente su esfera en tanto ha podido mantenerla. Al hacerlo ha contribuido a la paz y la estabilidad internacionales, aunque no a las libertades de los europeos orientales (ver Licklider, 1976-77). Los grandes poderes están interesados en las áreas cuya inestabilidad puede causar involucración y, así, guerra. Las inestabilidades balcánicas condujeron a la Primera Guerra Mundial. ¿Nuestro mundo bipolar podría tolerar crisis y guerras entre los Estados europeos orientales con mayor solvencia que el antiguo mundo multipolar? Creyendo que la respuesta es "no", algunos han argumentado que los mundos, pasado y presente, son comparablemente inestables y proclives a la guerra. Eso oscurece la vital diferencia existente entre dos sistemas. Ahora, el control de los asuntos europeos orientales por parte de un gran poder es tolerado por el otro precisamente a causa de que sus intervenciones competitivas plantearían riesgos indebidos. Así, John Foster Dulles, apóstol de la liberación, aseguró a la Unión Soviética, cuando los húngaros se rebelaron en octubre de 1956, que no interferiríamos con los esfuerzos de suprimir la rebelión. Aunque preferiríamos que los europeos orientales eligieran libremente a sus gobernantes, no obstante podemos comprender que el manejo de la Unión Soviética de una parte tradicionalmente volátil del mundo tiene sus aspectos positivos. Por medio de investigaciones y comprobaciones, en Europa oriental y en otras partes, es más fácil concretar una división de la tarea de control en un mundo bipolar que en un mundo multipolar.

Al preguntarnos cuáles son las posibilidades de controlar los asuntos mundiales, debemos preguntarnos también cuál es la necesidad de ese control. La necesidad de control aumenta a medida que los Estados se tornan más interdependientes. Si la interdependencia es realmente estrecha, cada Estado se ve obligado a tratar a los actos de otros Estados como si se tratara de acontecimientos acaecidos dentro de sus propias fronteras. La mutualidad de la dependencia hace que cada Estado observe a los otros con cautela y suspicacia. Una disminución de la interdependencia ocasiona una menor necesidad de control. Hemos aprendido, es de esperar, que la teoría del dominó no se sostiene ni militar ni económicamente. Cierta medida de autosuficiencia y grandes capacidades aíslan a una nación del mundo, enmudeciendo los movimientos adversos que se originan

fuera de la propia escena nacional. Al mismo tiempo, la estrecha concentración del poder, que está involucrada en una menor interdependencia, da al pequeño número de Estados que se hallan al tope de la pirámide del poder un mayor interés en ejercer el control y una mayor capacidad de hacerlo. Las dimensiones de los dos grandes poderes les posibilitan ciertas capacidades para controlar, y al mismo tiempo los aíslan en grado considerable de los efectos ejercidos por la conducta de otros Estados. La desigualdad de las naciones produce una situación de equilibrio con bajo nivel de interdependencia. En ausencia de una regulación autorizada, las asociaciones laxas y cierto grado de control ejercido por los Estados mayores ayudan a promover la paz y la estabilidad. Si los miembros de un reino anárquico están en una situación de interdependencia escasa, la concertación del esfuerzo destinado a lograr los propósitos comunes resulta menos necesaria. Las operaciones de importancia clave son las de control, y no las de regulación precisa, y las de prevención, más que las de coordinación.

Prohibir el uso de la fuerza por medio de la amenaza de usarla, oponer la fuerza a la fuerza, influir sobre las políticas de los Estados por medio de la amenaza o el uso de la fuerza: éstos han sido y siguen siendo los más importantes medios de control en asuntos de seguridad. Dada una distribución de poder mundial muy desigual, algunos Estados, por medio de la manipulación de la amenaza de la fuerza, son capaces de moderar internacionalmente el uso de la fuerza de otros. Estos mismos Estados, en virtud de su poder superior, son capaces de absorber cambios, posiblemente desestabilizadores, que emanan de la utilización de una violencia que ellos no controlan ni pueden controlar.

IV

¿Y qué ocurre con todos esos problemas que demandan los esfuerzos concertados de cierto número de naciones? Los problemas a los que me he referido como las cuatro "p" —pobreza, población, polución y proliferación— algunas veces ascienden hasta la cima de la agenda internacional. El estancamiento militar entre Estados Unidos y la Unión Soviética puede permitir que esos problemas permanezcan allí durante largo tiempo.

¿Quién se ocupará de ellos? En la década de 1970, muchos empezaron a creer que Estados Unidos no podría hacerlo, porque la nuestra ya no es la economía dominante del mundo (cf. Ullman, octubre 1976, pp. 3-4). Es cierto que no podemos, en el sentido de que los problemas internacionales de cierta consecuencia jamás pueden resolverse por obra de una sola nación, sin ayuda. Es cierto que no podemos salirnos con la nuestra en los problemas internacionales de comercio, dinero y finanzas, o al menos no en la medida en que lo hicimos en Bretton Woods en 1944. Es cierto que no podemos detener la proliferación de armas nucleares, aunque podemos hacer mucho más que cualquier otro país en ese sentido (cf. Kissinger, setiembre 30, 1976, pp. 8-9; Nye, junio 30, 1977, pp. 5-6).

Nadie puede negar que es necesario el esfuerzo colectivo si los problemas comunes han de ser resueltos o controlados de alguna manera. Llevar adelante nuestros proyectos comunes requiere cierta concertación, más ahora que en el mundo de la posguerra temprana. Los problemas globales no pueden ser resueltos por ninguna nación aisladamente, sino por un número de naciones actuando en conjunto. Pero, ¿quién proveerá los medios, y quién pagará la mayor parte de los costos? Si no lo hacemos nosotros, las empresas cooperativas de las naciones tendrán un grado y efectos muy limitados. Ya he dicho suficiente acerca de nuestro papel en asuntos económicos y de otra índole, acerca de la influencia que ganamos a partir de nuestra posición relativamente independiente, y acerca de la incapacidad de la Unión Soviética, independientemente de sus tendencias, para contribuir en gran medida con el manejo de los asuntos mundiales no militares. Económicamente, Estados Unidos es, por lejos, el poder más importante. Si el poder más importante no lidera, los otros no pueden seguirlo. Todas las naciones pueden hallarse en el mismo bote que hace agua, pero una de ellas es la que tapa el agujero principal. En los asuntos sociales y económicos, así como en cuestiones militares, otros países tienden a dejarnos la mayor responsabilidad. El incremento de la interdependencia, según el enfoque más aceptado, ha reducido el globo y ha establecido las posibilidades para lograr un control central de los asuntos mundiales. El aumento de la interdependencia conduce, por cierto, a una mayor necesidad de control de los asuntos colectivos, pero no produce a un director

capaz de hacerlo. Desde una perspectiva global o macroperspectiva, Estados Unidos y la Unión Soviética son los que más necesitan ser controlados. Nuestra teoría cambia la perspectiva, transformándola en microperspectiva. El problema, visto a la luz de la teoría, no consiste en decir cómo manejar al mundo, incluyendo a sus grandes poderes, sino en decir de qué modo varía la posibilidad de que los grandes poderes manejen constructivamente los asuntos internacionales a medida que cambian los sistemas.