

comunistas desarrollados. A través de la mayor parte de este periodo los Estados Unidos eran el "primero entre iguales" y gozaron de una hegemonía virtual sobre la economía del mundo.

10. La bipolaridad fue cediendo poco a poco con el surgimiento de un tercer mundo consistente en países menos desarrollados que tendían a no tomar partido en el conflicto entre Este y Oeste. La proliferación de nuevos Estados independientes del tercer mundo en los años 50 y 60 reflejó la creciente fragmentación de la estructura de ambos poderes y una situación de alianzas en el sistema internacional de posguerra.
11. Por los años de 1970, el poder había llegado a ser más difuso, las alianzas menos sólidas, la interdependencia cada vez más intrincada y complicada. En el campo de las relaciones internacionales la situación reinante en la época de posguerra era un verdadero torbellino, al tiempo que se hacía evidente el nacimiento de un ambiente nuevo y al mismo tiempo más complejo.
12. Hacia finales de la década de los 80, las últimas tendencias culminan en el fin de la guerra fría y de la época de posguerra de la segunda guerra mundial, desembocando en la era contemporánea de las relaciones internacionales.

LECTURAS RECOMENDADAS

Para una discusión general sobre la utilidad de la historia en el estudio de las relaciones internacionales, ver Raymond Aron, "Evidence and Inference in History", *Daedalus*, 87 (Fall 1958), pp. 11-39. En lo que respecta a la aplicación de los "sistemas" de análisis a las relaciones internacionales, ver Charles A. McClellan, "On the Fourth Wave: Past and Future in the Study of International Systems", en James N. Rosenau et al., eds., *The Analysis of International Politics* (New York: Free Press, 1972), pp. 15-37. Como se planteó en la Nota 6, muchos académicos han intentado demarcar distintos sistemas internacionales que han existido en varias épocas de la historia; por ejemplo Stanley Hoffmann, en "International Systems and International Law", *World Politics*, 14 (Octubre 1961), pp. 205-237, identifica tres sistemas internacionales similares a los presentados en este capítulo, ver Seyom Brown, *New Forces, Old Forces, and the Future of World Politics*, post-Cold War ed. (New York: Harper Collins, 1995), caps. 1-4.

La importancia de la Paz de Westfalia se discute ampliamente en Leo Gross, "The Peace of Westphalia, 1648-1948", *American Journal of International Law*, 42 (enero 1948), pp. 20-41. Los comienzos del sistema de Westfalia están explicados en Charles Tilly, "Reflections on the History of European State-Making", en Tilly, ed., *The Formation of National States in Western Europe* (Princeton, N.J.: Princeton University Press, 1975), pp. 3-83; Henrik Spruyt, "Institutional Selection in International Relations", *International Organization*, 48 (otoño 1994), pp. 527-557; y Stephen Krasner, "Westphalia and All That", en Judith Goldstein y Robert Keohane, eds., *Ideas and Foreign Policy* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1993), pp. 235-264.

Existen excelentes narraciones históricas que proporcionan cronología detallada y análisis amplio acerca de eventos en varios periodos históricos. En relación al periodo clásico ver Leo Gershow, *From Despotism to Revolution, 1763-1789* (New York: Macmillan, 1944). En lo que respecta al siglo XIX y principios del siglo XX, ver Edward V. Gulick, *Europe's Classical Balance of Power* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1958), y F. S. Northedge y M. J. Grieve, *A Hundred Years of International Relations* (New York: Praeger, 1971). En lo relacionado con el periodo posterior a la segunda guerra mundial, ver Peter Calvacoressi, *World Politics Since 1945*, 6th ed. (New York: Longman, 1991); T. E. Vadney, *The World*

Since 1945 (New York: Penguin, 1987); y William G. Hyland, *The Cold War: Fifty Years of Conflict* (New York: Random House, 1991). Una cronología muy útil y concisa respecto a los eventos ocurridos durante la guerra fría se encuentra en John W. Young, *Cold War and Détente 1941-91* (New York: Longman, 1993). Hedley Bull y Adam Watson, eds., *The Expansion of International Society* (Oxford: Oxford University Press, 1985), esta obra examina la incorporación del tercer mundo dentro del sistema internacional después de la segunda guerra. En los capítulos I y II de *Gulliver's Troubles, or The Setting of American Foreign Policy* (New York: McGraw-Hill, 1968), Stanley Hoffman discute los desarrollos a finales de la década de los 60 que iniciaron un cambio en los patrones de relaciones internacionales después de la posguerra.

Puede citarse un apreciable número de escritos enfocados sobre los aspectos específicos de la política internacional cubiertos en el capítulo. Acerca del desarrollo histórico del nacionalismo, ver C. J. H. Hayes, *The Historical Evolution of Modern Nationalism* (New York: Macmillan, 1945), como también Rupert Emerson, *From Empire to Nation* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1960). Sobre el concepto de nación-Estado, ver Alan James, *Sovereign Statehood* (London: Allen and Unwin, 1986); Mostafa Rejal y Cynthia H. Enloe, "Nation-States and State-Nations", *International Studies Quarterly*, 13 (Junio 1969), pp. 140-158; y Gideon Gottlieb, *Nation Against State* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1993), y Gottlieb, "Nations Without States", *Foreign Affairs*, 73 (Mayo/Junio 1994), pp. 100-112. Acerca de la operación histórica del equilibrio de poder y el cubrimiento de su tratamiento conceptual, ver Inis Claude, *Power and International Relations* (New York: Random House, 1962). Sobre la historia de la tecnología de las armas y la estrategia militar puede leerse George H. Quester, *Offense and Defense in the International System* (New York: John Wiley, 1977), y Jack S. Levy, "The Offensive/Defensive Balance of Military Technology: A Theoretical and Historical Analysis", *International Studies Quarterly*, 28 (Junio 1984), pp. 230-235. Sobre el desarrollo de desigualdades económicas, consultar a Paul Bairoch, *The Economic Development of the Third World Since 1900* (Berkeley: University of California Press, 1975). Sobre el tema de la historia de las relaciones entre el poder y la riqueza, ver Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers* (New York: Random House, 1987). Sobre el desarrollo histórico tanto de las organizaciones intergubernamentales como de las organizaciones internacionales no gubernamentales, ver Harold K. Jacobson, *Networks of Interdependence*, 2d ed. (New York: Knopf, 1984), caps. 2 y 3. Sobre el tema de las tendencias históricas relacionadas con la interdependencia, ver James A. Field, "Transnationalism and the New Tribe", en Robert O. Keohane y Joseph S. Nye, eds., *Transnational Relations and World Politics* (Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1971), pp. 3-22.

Sobre los aspectos generales de la "continuidad y el cambio" en las relaciones internacionales y sobre la repetición de la historia, ver las interesantes perspectivas proporcionadas por Yale Ferguson y Richard Mansbach, "The Past as Prelude to the Future", en *The Return of Culture and Ideology in International Relations Theory*, ed. por Yosef Lapid y Friedrich Kratochwil (Boulder, Colo.: Lynne Rienner, 1994); Janice Thomson, *Mercenaries, Pirates, and Sovereigns* (Princeton: Princeton University Press, 1993); y Henrik Spruyt, *The Sovereign State and Its Competitors* (Princeton: Princeton University Press, 1994). Un enfoque general bastante interesante acerca de las raíces del sistema de Estados de Westfalia y sobre las amenazas que confrontó a lo largo del siglo XX se encuentra en Lynn Miller, *Global Order*, 3d ed. (Boulder, Colo.: Westview Press, 1994).

CAPÍTULO

3

**Una visión del presente
a vuelo de pájaro:
El sistema internacional
contemporáneo**

Como sucede a los pasajeros de un gran transatlántico, tal parece que, actualmente, la humanidad está pasando por unos estrechos desconocidos y bastante peligrosos. Atrás ha quedado un sistema internacional y se está buscando la forma de orientar los rumbos hacia otro nuevo sistema, que despierta gran incertidumbre en una época también desconocida. Esta situación recuerda la frase que dijo en cierta oportunidad el primer ministro británico Harold Macmillan, al comenzar la guerra fría: "Cuando Adán y Eva salieron del Jardín del Edén, Adán se dirigió a Eva y le dijo: 'Estamos viviendo en una era de transición'"¹.

Como se sugirió en el capítulo 2, la historia es un proceso en permanente desarrollo y el mundo en cierto sentido está siempre en transición. Sin embargo, en el estudio de las relaciones internacionales también se pueden establecer ciertos hechos críticos que parece que marcaran momentos decisivos en términos de un rompimiento con el pasado. Así como existe acuerdo general en que el año de 1945 fue uno de esos momentos, también comúnmente se acepta que 1989 marcó un hito decisivo de cambio para la humanidad, justo al finalizar la segunda mitad de este siglo y dentro del ámbito de la política mundial. La década de los 90 ha producido una avalancha de artículos escritos por los académicos y los profesores en estas materias acerca de "las lecciones que deben aprenderse de lo que significa el fin de la guerra fría" y de lo que ellos presagian para el "nuevo orden mundial"².

A medida que se va configurando el periodo posterior a la guerra fría se perfilan ciertos elementos con más claridad. Algunas tendencias en dirección de un sistema internacional más complejo, que ya se hacían aceptables en las últimas etapas de la guerra fría, se observan en forma más rápida y pronunciada. En primer lugar, existe una creciente ambigüedad y una creciente difusión del poder. En segundo lugar, se presenta cada vez más una fluidez en las alianzas. Tercero, se hace evidente la existencia de un patrón de interdependencia cada vez más complejo, asociado con una agenda a su turno progresivamente más grande de preocupaciones (economía, ecología, etc.) y una ampliación en la concepción de la "seguridad nacional" más allá de las tradicionales consideraciones de carácter militar. En cuarto lugar, y en relación con el anterior, se presenta una creciente importancia de los actores no estatales (corporaciones multinacionales y otros similares) al mismo tiempo con una mayor integración entre diversos niveles de la actividad desarrollada por entidades subnacionales, transnacionales e intergubernamentales, con las naciones-Estado y los gobiernos nacionales en el centro de la política mundial.

En este estado de cosas vale la pena preguntarse si simplemente el hombre es testigo de un fenómeno de *déjà vu* y de una transformación del sistema internacional partiendo de la bipolaridad y orientándose hacia un patrón histórico más normal de multipolaridad total que caracterizó las relaciones internacionales entre 1648 y 1945 o si, por el contrario, está al borde de una transformación más profunda y épica en la esencia misma del sistema de Estados de Westfalia. Algunos acogen como suyas las primeras dos tendencias (la creciente difusión del poder y la flexibilidad en las alianzas) y sugieren que el escenario del *déjà vu* es el correcto; estos observadores acogen la relevancia continua del paradigma realista—con su énfasis en los aspectos clásicos de la política de poder, la guerra y el arte de gobernar entre los políticos y hombres de Estado—y algunos de ellos predicen que el sistema de posguerra fría será más peligroso que los sistemas que lo antecedieron³. Otros se acogen a las otras dos tendencias (relacionadas con la interdependencia, el transnacionalismo y el intergubernamentalismo) y ven las cosas en una forma bastante diferente; consideran que la creciente importancia de nuevos temas y de nuevos actores está erosionando la soberanía (al mismo tiempo con los efectos inhibidores de las armas atómicas sobre una posible guerra) y alterando de manera evidente la forma como los Estados se relacionan unos con otros, produciendo un sistema internacional más "embrollado" y menos manejable, pero no necesariamente más peligroso. Estos observadores adoptan el paradigma globalista como el más convincente, y algunos argumentan que al

menos dentro de los países más desarrollados, la visión liberal idealista de Wilson de un mundo en paz, que empezó a articularse a los comienzos del siglo XX, puede estar ahora finalmente materializándose⁴. Uno de los elementos en que estos últimos analistas basan su concepto es el hecho de que a pesar de enormes tensiones entre las superpotencias y la enorme competencia durante la guerra fría nunca, con excepción de algunos pocos incidentes aislados, los dos poderes principales se enfrentaron directamente en hostilidades bélicas entre sí y fueron capaces de poner fin a su competencia sin necesidad de disparar un solo cartucho. Como describió un escritor esta denominada "larga paz", que se prolongó hasta el periodo de la posguerra fría, "nunca desde el Tratado de Westfalia en 1648 habían logrado los grandes poderes un periodo de paz más largo que el que hemos conocido desde la segunda guerra mundial"⁵.

Existen razones para ser al mismo tiempo optimista y pesimista acerca del "nuevo orden mundial". Evidentemente, la paz no reina en todos los rincones del planeta. El hecho de ver que existen unos países en donde aparentemente se mantiene la paz, crea un falso optimismo acerca de la imposibilidad de que se reanuden hostilidades entre los países más importantes, conjurando tendencias paralelas a las reinantes al comienzo de la primera guerra mundial, cuando muy pocos podían recordar la última vez que habían visto una guerra total en la que participaran todos los países y principalmente las grandes potencias⁶. En el capítulo 1 se establecieron las fuerzas que compiten por la integración y la desintegración y que hoy se observan. El propósito de este capítulo es proporcionar una visión del escenario en que se desarrollan las relaciones internacionales, examinando las cuatro tendencias ya identificadas, como también otras características del sistema de posguerra fría. Antes de brindar una visión a "vuelo de pájaro" del sistema internacional contemporáneo, se analizará brevemente la desintegración de Yugoslavia ocurrida en la década de los 90, pues constituye un caso de estudio muy útil para demostrar la creciente complejidad de la política internacional.

La desintegración de Yugoslavia en la década de los 90

En la década de los 90, Yugoslavia, en alguna época un Estado muy bien definido, llegó a convertirse en cinco Estados, tal como se puede apreciar en el mapa que se presenta en la figura 3.1. A continuación se relata la historia de lo que sucedió y cómo sucedió.

ANTECEDENTES

Yugoslavia fue creada en 1918, al final de la primera guerra mundial. Surgió de un conjunto de pueblos religiosa y étnicamente diversos, que previamente habían habitado Serbia (la cual había peleado durante la guerra en el bando que a la postre resultó vencedor) y de los imperios Anstro-Húngaro y Otomano (que habían peleado en el lado perdedor y fueron desintegrados). Yugoslavia no fue nunca una "verdadera nación", en realidad era una colcha de retazos, un Estado mal construido y hecho a la carrera, conformado principalmente por serbios, croatas y eslovenos, todos ellos de habla eslava pero, sin embargo, con poblaciones culturalmente distintas. Hacían parte de este grupo también húngaros, albaneses, turcos, gitanos y otros grupos de diversas nacionalidades. El gobierno central de Belgrado, bajo una monarquía, se enfrentó al enorme desafío de buscar y cultivar una entidad común en una sociedad tan políglota como ésta. En palabras de un académico, Yugoslavia era una "composición fragmentaria de territorios y gentes que al mismo tiempo estaban unidas y divididas por la lengua, la religión, la cultura, la historia y la tradición política"⁷. Entre la primera y la segunda guerras mundiales Yugoslavia fue un Estado uni-



Figura 3.1

La antigua Yugoslavia —los nuevos Estados de Croacia, Eslovenia, Serbia y Montenegro, Bosnia-Herzegovina y Macedonia.

Fuente: U.S. Central Intelligence Agency, *The Former Yugoslavia: A Map Folio* (julio, 1992).

tario, dominado por los serbios quienes individualmente considerados, constituían el grupo étnico más grande. En el periodo entre las dos guerras la animosidad comenzó a arder entre los serbios y otros grupos; especialmente los croatas, que se sentían subyugados, lo cual condujo al asesinato del rey Alexander en 1934 por parte de los extremistas croatas que aspiraban a tener su propio Estado. Durante la segunda guerra mundial, los croatas apoyaron a la Alemania nazi y cometieron numerosas atrocidades contra los serbios, toda vez que los alemanes ocuparon a Yugoslavia y controlaron una Croacia que era en la práctica un Estado títere. Cerca de 700.000 serbios, 60.000 judíos y 20.000 gitanos fueron asesinados⁶. Así pues, el conflicto entre Serbia y Croacia, que tuvo su erupción final en la década de los 90, tenía unas largas raíces históricas, particularmente en el mal trato que dieron los serbios a los croatas en el periodo entre las dos guerras y en la colaboración que los croatas brindaron a los nazis en contra de los serbios durante la segunda guerra.

En el año de 1945 tomó el poder Josip Broz Tito, líder de la resistencia contra la ocupación alemana durante la segunda guerra mundial y quien era croata. Tito fue capaz de imponer un cierto grado de unidad y cohesión en la política del país en el periodo posterior a la guerra. Tito era comunista, pero buscaba que internamente en su país se aplicara un comunismo menos centralizado, un socialismo más pluralista que el que se practicaba en

la Unión Soviética y se oponía abiertamente a los esfuerzos de Moscú por dominar a Europa oriental. Tito se negó a tomar partido en la confrontación Este-Oeste durante la guerra fría y colaboró en la creación y establecimiento del Movimiento de los no Alineados. El régimen impuesto por él tuvo éxito no sólo en proporcionar orden a la política de Yugoslavia sino también en modernizar la economía y elevar el nivel de vida de su población.

El mariscal Tito basó gran parte de su acción en un sistema de gobierno federal mediante el cual Yugoslavia fue dividida administrativamente en seis repúblicas: Serbia, Croacia, Bosnia-Herzegovina, Eslovenia, Montenegro y Macedonia. Habida cuenta de su superioridad numérica los serbios tenían un potencial de dominio sobre la federación y, en consecuencia, Tito trató de diluir ese poder en diversas formas. Dentro de la misma Serbia se crearon dos provincias autónomas: una fue Kosovo, considerada como la "cuna de la nación Serbia", que hasta la conquista otomana en el siglo XIV había sido predominantemente serbia pero que ya en la década de los 70 era en un 80 por ciento poblada por albaneses. La segunda provincia fue Vojvodina que tenía dentro de su población una minoría húngara muy importante. En la república de Bosnia-Herzegovina Tito ayudó a cultivar un sentimiento cultural musulmán muy fuerte, proveniente de su identificación con los descendientes de eslavos convertidos al islam durante la dominación turca en siglos pasados pero quienes nunca habían tenido un lazo emocional importante con los musulmanes, aparte de su herencia eslava. En la década de los 70, los musulmanes bosnios constituían el grupo demográfico más importante dentro de la república de Bosnia, seguido de cerca por los bosnios-serbios quienes eran en su mayor parte cristianos-ortodoxos y por los bosnios-croatas (predominantemente católicos); pero en efecto, ningún grupo constituía una mayoría. Debido a que estaban ampliamente dispersos en las áreas rurales y muy poco concentrados en los centros urbanos, los serbios en realidad ocupaban el 60 por ciento del territorio de Bosnia a pesar de que eran menores en número a los musulmanes. La república de Croacia era croata en un 80 por ciento, no obstante que registraba una minoría serbia bastante apreciable, especialmente en la región de Krajina donde hacían mayoría. Eslovenia era más homogénea toda vez que el 90 por ciento de su población pertenecía a la etnia de los eslovenos. Macedonia, a su turno, tenía alguna población serbia, pero sus dos terceras partes eran macedonios (de extracción griega y búlgara) y un 20 por ciento albaneses. La sexta república, denominada Montenegro, consistía fundamentalmente de serbios y de gente afín a ellos en sus características culturales⁹. A mediados de la década de los 70, gran parte del poder había pasado de las instituciones centrales de Belgrado a las nuevas repúblicas a medida que las elites y las masas fueron identificándose más con las diversas regiones y con los enclaves étnicos que con el país como un todo¹⁰. Entre más se hacían sentir las voces de nacionalismo y las aspiraciones separatistas de los grupos étnicos dominantes, más se resentían y más se alejaban las minorías encerradas dentro de las fronteras, buscando fortalecer los lazos de hermandad con los grupos étnicos que moraban en las diversas repúblicas.

Con la muerte de Tito, ocurrida en 1980, Yugoslavia perdió a la persona que fue capaz de mantener esta frágil unión. La Federación se mantuvo intacta por una década más, siendo el punto culminante las Olimpiadas de Invierno de 1984, celebradas en Sarajevo, Bosnia. La atmósfera de fiesta y la apariencia de un país altamente desarrollado y de una sociedad progresista, que recibía a los visitantes extranjeros, contrastaba con la limpieza étnica y la destrucción masiva que se presentaría posteriormente. Los odios raciales que habían permanecido adormilados por muchos años comenzaron a resurgir en la década de los 80; Susan Woodward puso de presente que Yugoslavia aún tenía potencial para seguir siendo un Estado viable no obstante la desaparición de Tito:

A pesar de las demandas y pretensiones planteadas por los líderes nacionalistas [los líderes de las repúblicas individuales que promovían el parroquialismo] aún exis-



tía la realidad de una Yugoslavia multinacional en la vida de los ciudadanos individuales... en sus vecindarios de razas entremezcladas, en sus pueblos, en sus ciudades, en sus matrimonios mixtos, en sus lazos familiares que iban más allá de las fronteras de cada país y el tener sus casas de campo en otra república; también Yugoslavia existía en la concepción de una coexistencia étnica y nacional y en la compatibilidad de múltiples identidades para cada ciudadano.¹¹

Sin embargo, además de la muerte de Tito, en los últimos años de la década de los 80, y primeros de la de los 90, algunos factores atentaban contra la unión del país. Entre ellos figuran: (1) El fin de la guerra fría y con él la tendencia de los Estados comunistas de Europa oriental por convertirse en economías de mercado; lo cual a su turno produjo graves dislocaciones de tipo económico tales como altos niveles de desempleo e inestabilidad política interna tanto en Yugoslavia como en otros Estados que intentaban dar el difícil paso hacia una economía capitalista. (2) La ruptura de las tradicionales relaciones comerciales y en general de carácter económico que Yugoslavia había desarrollado durante la guerra fría con los países del bloque soviético, no obstante su posición de no alineada, y adelantadas mediante su asociación como miembro del Consejo de Asistencia Económica Mutua, agravando aún más sus condiciones económicas [el Consejo era la contraparte de la Comunidad Europea de la Europa occidental]. (3) El ascenso al poder en la política yugoslava de excomunistas que pretendían afianzar su posición buscando un chivo expiatorio, planteando demandas de tipo patriótico a sus respectivos electores con quienes por razones étnicas no tenían un acercamiento afectivo y tratando de responsabilizar a alguien por el clima de deterioro económico que se presentaba en el país. (4) El ejemplo de los Estados bálticos (Lituania, Estonia y Letonia) quienes reafirmando su derecho a la autodeterminación en 1990, se separaron de la Unión Soviética en 1991 y lograron un reconocimiento inmediato de su soberanía por parte de la comunidad internacional. (5) La inspiración posterior tomada de los exitosos movimientos independentistas de otras repúblicas soviéticas que en forma similar rechazaron una posición minoritaria dentro de la Unión Soviética y alcanzaron independencia al mismo tiempo que los Estados bálticos. (6) Finalmente, con la desintegración de la Unión Soviética, se produjo la eliminación de lo que para muchos yugoslavos había sido un rival común y por lo tanto un elemento que los aglutinaba.

Justo antes del rompimiento de Yugoslavia, la Federación funcionaba con una presidencia colectiva que rotaba entre las diferentes repúblicas. En términos porcentuales, la composición racial del país era la siguiente: 36 por ciento eran serbios, 20 por ciento croatas, diez por ciento musulmanes-bosnios, ocho por ciento eslovenos, seis por ciento macedonios y el restante 20 por ciento estaba compuesto por diferentes razas. Bosnia en particular, con una composición geográfica entremezclada —estaba compuesta por musulmanes en un 44 por ciento, serbios con más de 31 por ciento y croatas con casi 18 por ciento— reflejaba la variada gama cultural de la Yugoslavia que vino a destrozarse en una brutal guerra racial y política. Lo que estaba próximo a suceder era un proceso gradual de fragmentación que partía de un débil intento por salvar la unión en un acuerdo de confederación hasta resultar en una república tras otra que aspiraban a su sucesión hasta la disolución final del país, mientras el resto del mundo miraba casi impotente la inminencia de la catástrofe.¹²

SECUENCIA DE LOS EVENTOS

A pesar de que a fines de la década de los 80 todas las repúblicas de Yugoslavia experimentaban problemas económicos, Serbia tenía especiales dificultades. Además de un desempleo creciente (uno de los mayores de Yugoslavia), Serbia registró una tasa de inflación

anual de 1.200 por ciento en el año de 1988. El fin de la guerra fría agravó los infortunios económicos a medida que la presión por trasladarse del comunismo al capitalismo se vio acompañada por una dolorosa "terapia de choque" —un cambio radical de la economía cancelando la dependencia que proporcionaban las empresas estatales y los subsidios— administrada por asesores financieros occidentales y por el Fondo Monetario Internacional. Una economía estancada propició el ascenso al poder de Slobodan Milošević, un antiguo comunista que asumió el liderazgo de la república de Serbia y procedió a avivar el fuego del nacionalismo, no solamente dentro de ese territorio sino también dentro de los grupos étnicos serbios en Bosnia, Croacia y las otras repúblicas al tiempo que llamaba a la recentralización de la autoridad federal en la ciudad de Belgrado, bajo control serbio. Milošević explotó las frustraciones de los serbios al haberseles negado un Estado propio tanto después de la primera como de la segunda guerra mundial; también sacó ventaja del mal trato que sufrían las minorías serbias en las diversas repúblicas y en especial el que le propinaban las mayorías albanesas en la provincia de Kosovo, la cual a su turno demandaba su autodeterminación.

El intento de Milošević por imponer la hegemonía Serbia sobre la federación de Yugoslavia se oponía al deseo de Eslovenia y Croacia por lograr una mayor autonomía y "soberanía" dentro de una confederación más débil. Económicamente Eslovenia era el país más próspero de las repúblicas en cuestión y el que había llegado más lejos en la transición del comunismo a la democracia capitalista de estilo occidental. Por la época en que cayó el Muro de Berlín, en 1989, Eslovenia ya había incrementado considerablemente sus relaciones económicas con Occidente (por ejemplo, había desarrollado la apertura de cuatro filiales de bancos austriacos en la capital de Eslovenia denominada Ljubljana) y se podía prever incluso la posibilidad de que por sus propios medios se hiciera socia de la Comunidad Europea¹³. El parlamento de Eslovenia solicitó que los jóvenes nacionales que ingresaban a las fuerzas armadas de Yugoslavia fueran destinados a territorios del país en lugar de ser diseminados entre las diferentes repúblicas, y solicitó al mismo tiempo que a estos jóvenes se les permitiera el uso de la lengua eslovena. En Croacia, que también era un poco más rica y más orientada hacia el mundo occidental que Serbia y no deseaba tener que sacar de apuros económicos a las regiones menos desarrolladas de la Federación, su parlamento intentó ejercer un mayor control sobre los asuntos relacionados con la economía y la seguridad nacional. Por otra parte, en Bosnia y en las otras repúblicas se escuchaban rumores de descontento.

Estos sucesos tuvieron su punto culminante a mediados de 1990 y la chispa del problema se presentó en el mes de julio con el intento de Milošević de suspender el *status* de Kosovo como provincia autónoma dentro de Serbia, y su deseo de disolver su parlamento y transferir las empresas controladas por los albaneses a propiedad de los serbios. El parlamento de Eslovenia, temiendo que Milošević intentara imponer una norma similar en la república, declaró que sus leyes tenían prelación sobre las de la Federación de Yugoslavia, hasta el punto que el Ministro de Relaciones Exteriores de Eslovenia llegó a decir: "Yugoslavia ya no existe"¹⁴. Croacia continuó por esta misma línea, declaró la independencia del país y procedió a adoptar la bandera del fascista Estado Croata que en forma de títere político había existido durante la segunda guerra mundial. Eslovenia y Croacia deseaban que Yugoslavia fuera una confederación flexible de Estados soberanos en los cuales cada uno contara con sus propias fuerzas armadas y con sus propias embajadas en el exterior. Mientras Milošević pudo ignorar los actos desafiantes planteados por Eslovenia, toda vez que pocos serbios vivían allí, el caso de Croacia era otra cosa. En ese momento más de 500.000 serbios vivían en Croacia incluyendo 200.000 en la región de Krajina. Cuando el parlamento croata en Zagreb (capital de Croacia) expidió un decreto que obligaba a todos los empleados públicos a hacer un juramento de lealtad y cuando tomó la decisión de reemplazar la policía de Serbia por policía croata en aquellas poblaciones que tenían mezcla de serbios y croatas, Milošević pidió que Krajina fuera una región autónoma de Serbia

ligada a Belgrado. El clímax para la disolución de Yugoslavia iba ganando velocidad a medida que "todas las facciones ... buscaban el mismo objetivo: evitar un *status* de minoría en Yugoslavia o en cualquier Estado que la sucediera"¹⁵. Como lo dijo un diplomático, la pregunta sobre los eventos que se estaban presentando era: "¿Por qué debo ser yo minoría en su país cuando usted puede ser minoría en el mío?"

Cuando los últimos suspiros de negociación para salvar la Federación Yugoslava fracasaron, Eslovenia y Croacia declararon formalmente su plena independencia en junio de 1991. El gobierno federal de Belgrado respondió a estas dos secesiones con el envío de tropas del ejército de Yugoslavia que estaba dominado por los serbios para apaciguar la rebelión; enseguida estalló una guerra civil de gran escala. Macedonia, prácticamente al mismo tiempo, declaró también su independencia. Las luchas más sangrientas se sucedieron en Croacia donde las fuerzas serbias lograron ocupar una tercera parte del territorio. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas tomó cartas en el asunto en septiembre de 1991 y estableció la prohibición total del envío de armas a cualquiera de los países de la antigua federación: en enero de 1992 había logrado acordar una tregua para que fuera vigilada por un contingente de 14.000 soldados de los cascos azules, conformando así el cuerpo denominado Fuerza de Protección de las Naciones Unidas (Unprofor).

La comunidad internacional respondió muy lentamente a la crisis que se desarrollaba en este país. El fin de la guerra fría significó que este país perdiera la importancia estratégica geopolítica de que había gozado durante el conflicto entre Oriente y Occidente. La Unión Soviética, enfrentada en los primeros años de la década de los 90 con sus propios problemas internos y su inminente desintegración, difícilmente estaba en posición de actuar así hubiese llegado a considerar que sus grandes intereses de Estado estaban en juego. A su turno los Estados Unidos, que se estaban saliendo en cierta forma de sus compromisos mundiales en razón de los grandes déficit presupuestales que tenían en casa, también se encontraba replanteando el papel que jugaba en el "nuevo orden mundial"; se inclinaba a considerar a Yugoslavia como un asunto europeo que debía recibir un tratamiento solidario de manos de sus aliados de la OTAN. Las instituciones europeas (OIG) que habían quedado tras la guerra fría, esto es, la OTAN, la Comunidad Europea, la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa y otras organizaciones regionales, buscaban asimismo su propio lugar en la era de posguerra y estaban mal equipadas para responder a lo que parecía una serie de guerras civiles dentro de una gran guerra civil en los Balcanes. Además, a fines de 1990 y principios de 1991 los ojos del mundo miraban hacia la guerra del Golfo en el Medio Oriente —en lo que se denominó la primera crisis de la posguerra fría— cuando el acceso de Occidente al petróleo fue amenazado por la invasión de Irak y su intento fallido de anexar a Kuwait, produciendo el envío al Golfo Pérsico de una fuerza multinacional de más de 500.000 efectivos liderada por los Estados Unidos con el auspicio de las Naciones Unidas. Finalmente en los Estados Unidos, y prácticamente en el resto del mundo, había cierto escepticismo respecto a que el conflicto de Yugoslavia se volviera mortífero y requiriera una atención inmediata y concertada. Haciendo a un lado la guerra del Golfo, existía una "euforia y una autoconfianza general en Occidente basadas en la creencia de que las amenazas a la seguridad internacional estaban en franca decadencia [por lo menos tanto en el mundo desarrollado como en Europa] y que los dividendos de la paz y los intereses económicos definirían el próximo periodo del orden mundial"¹⁶.

Cuando las Naciones Unidas actuaron en el periodo 1991-1992, especialmente después de que la Comunidad Europea, liderada por Alemania, votó en diciembre de 1991 la decisión de reconocer formalmente a Croacia y Eslovenia como Estados soberanos, era ya demasiado tarde para restaurar a Yugoslavia¹⁷. Muchos consideraron que este reconocimiento de Alemania fue prematuro. Tanto Croacia como Eslovenia y Macedonia fueron posteriormente reconocidos por los Estados Unidos y por otros países como Estados inde-

pendientes y fueron admitidos en el seno de las Naciones Unidas; Serbia y Montenegro se fusionaron para formar el que sería el sucesor del Estado de Yugoslavia (aun cuando la Asamblea General de la ONU votó la suspensión de su membresía debido a las atrocidades cometidas por el gobierno de Milosevic contra la población no Serbia). Bosnia-Herzegovina, con su volátil mezcla de serbios, croatas y musulmanes, grupos que individualmente considerados ninguno constituía una mayoría en la república de Bosnia, se convirtió en el foco del conflicto de Yugoslavia y en escenario de la más cruda guerra. Inicialmente, Bosnia había preferido permanecer dentro de una Yugoslavia multirracial, pero vio cerrada esta opción por la separación de las otras repúblicas. El gobierno bosnio convocó entonces un referéndum para conocer la opinión de sus ciudadanos acerca de la independencia y éste fue boicoteado por la mayor parte de los serbios-bosnios, quienes tenían temor de vivir en un Estado donde el mayor grupo étnico era el musulmán y donde podía imperar la ley islámica. Finalmente, el referéndum pasó y Bosnia-Herzegovina declaró su soberanía en abril de 1992; el nuevo Estado fue inmediatamente admitido en el seno de las Naciones Unidas.

Mientras se mantenía la tregua impuesta por las Naciones Unidas en Croacia separando los serbios de los croatas, los serbios de Bosnia —con ayuda de armas y otros apoyos del gobierno de Milosevic con sede en Belgrado— rechazaban la autoridad de Bosnia y anunciaban su intención de formar su propio Estado y unirse a Serbia. A la compleja naturaleza de la lucha se sumó el intento de los croatas-bosnios por establecer sus propios vínculos con el gobierno de Croacia en Zagreb. Se presentaron bombardeos masivos a pequeñas aldeas y pueblos: Aparecieron historias de terror en la prensa del mundo dando a conocer varios incidentes de "limpieza étnica" en los cuales los miembros de un grupo étnico asesinaban o expulsaban grandes grupos de población pertenecientes a otros grupos para crear enclaves étnicamente homogéneos que pudieran anexarse posteriormente de una manera más fácil a su "república madre". La ONU despachó entonces nuevas tropas a Bosnia bajo la designación de una "intervención humanitaria" para asegurar la llegada de alimentos a los hambrientos refugiados y al mismo tiempo proporcionar "resguardos seguros" y neutrales para la población civil. La ONU, en colaboración con la OTAN, prohibió el vuelo de todo tipo de aviones militares sobre una zona "cerrada" en Bosnia. Los líderes bosnios-serbios, Radovan Karadzic y su jefe militar el comandante Ratko Mladic quienes estaban unidos con el presidente de Serbia, Milosevic, fueron seriamente criticados por las Naciones Unidas por permitir la violación y el asesinato de civiles y se les condenó por el delito de genocidio, aun cuando existían evidencias de que las atrocidades eran cometidas por todos los bandos en conflicto. Para castigar a la república serbia por su "agresión" contra Bosnia, las Naciones Unidas ordenaron un embargo económico sobre ella; a efecto de presionar a Karadzic a terminar su lucha. Naciones Unidas organizó un tribunal de "crímenes de guerra" para juzgar a Karadzic y a otros por delitos contra los derechos humanos asumiendo que podían ser detenidos. Sin embargo, la guerra continuaba y en 1995 la fuerza de paz de Unprofor excedía 40,000 hombres y tenía un costo anual de US\$ 1,000 millones.

Entre 1992 y 1995 se llevaron a cabo numerosos esfuerzos diplomáticos para poner fin a la lucha en Bosnia. Algunas propuestas incluyeron la partición del país en una confederación tripartita en tal forma que se respetaran los límites raciales, pero no fue posible llegar a un acuerdo en esa materia especialmente porque los serbios, los croatas y los musulmanes —no obstante los intentos de limpieza racial que se habían presentado— no estaban concentrados en áreas claramente definidas¹⁸. Las negociaciones también se dificultaron por los desacuerdos entre los gobiernos extranjeros. En las Naciones Unidas, los Estados Unidos, respaldados por la organización de la Confederación Islámica (constituida por Arabia Saudí y otros estados musulmanes), tendían a inclinarse del lado de los musulmanes de Bosnia, mientras Rusia se inclinaba a simpatizar con los serbios, basada en su común herencia eslava. Los países de Europa occidental, especialmente Francia

y Gran Bretaña, cuyos soldados constituían el grueso de las fuerzas de tierra de Unprofor y corrían más riesgos de entrometerse en un conflicto de magnitud, no se mostraron partidarios de poner en práctica la estrategia de "levantar y golpear", recomendada por muchos oficiales de los Estados Unidos. Mediante esta última estrategia se habría "levantado" el embargo de armas impuesto por las Naciones Unidas y se habría permitido que llegaran a manos de los musulmanes armas más pesadas a efecto de que éstos se defendieran contra los serbios-bosnios (que recibían armas de un bien dotado ejército serbio) apoyándose en los ataques aéreos de la OTAN para castigar la artillería serbia que se ensañaba contra los centros de población. Un claro ejemplo de estos ataques fue el efectuado con morteros en 1994 en el cual murieron y quedaron heridos más de 200 hombres, mujeres y niños en la plaza central de mercado de Sarajevo, capital de Bosnia¹⁹.

Esta masacre empujó a los Estados Unidos a involucrarse más intensamente en un esfuerzo de paz; Washington alzaba su voz contra los serbios con la esperanza de que éstos se sentaran en la mesa de negociación. El presidente Clinton ofreció enviar 25.000 soldados estadounidenses a la antigua Yugoslavia para colaborar con la operación de "imposición de la paz por parte de las Naciones Unidas"; esta propuesta preocupó altamente a los miembros del Congreso que veían hacia el futuro un desgaste tremendo, ocasionado por una guerra que se pelearía en un terreno muy difícil y que traía a su memoria las imágenes de Vietnam. En 1995 se complicó aún más la gestión desarrollada en el frente diplomático debido a que se reanudaron las hostilidades en Croacia, donde las fuerzas croatas no sólo consiguieron expulsar las tropas serbias que desde hacía algún tiempo ocupaban la región de Krajina, sino que también enviaron miles de croatas de origen serbio fuera de sus parcelas —su hogar por muchos siglos—, obligándolos a desplazarse a Serbia, donde el gobierno de Belgrado les dio cabida desplazando a su turno muchos albaneses obligados a abandonar sus hogares en Kosovo. Algunos observadores consideran que el desenlace de la tragedia total de Yugoslavia, incluyendo Bosnia, se hizo posible por la situación cada vez más débil de los serbios, quienes se encontraban en una posición precaria por las pérdidas militares y por las sanciones económicas impuestas por la ONU, los que lo obligó a hacer concesiones importantes en las negociaciones de paz. Estos diálogos produjeron un acuerdo bastante frágil respecto a la situación de Bosnia en las reuniones celebradas en noviembre de 1995 en la base aérea de Wright-Patterson localizada en Dayton, Ohio, e intermediada por los Estados Unidos y firmada por los presidentes de Serbia, Croacia y Bosnia. En el documento suscrito se estableció que: (1) existía un único Estado confederado de Bosnia-Herzegovina que sería dividido entre dos entes: uno sería la federación de Bosnia-Herzegovina (que comprendía principalmente musulmanes y croatas que controlarían el 51 por ciento del territorio), y el otro sería la república Serbia (fundamentalmente compuesta por serbio-bosnios); (2) se acordó una distribución de poder mediante el cual el gobierno central de Sarajevo tendría responsabilidad sobre la política exterior, el comercio internacional, las aduanas y la inmigración, la política monetaria y el transporte, mientras los dos entes constitutivos controlarían todas las otras funciones, y (3) la imposición de un cese al fuego vigilado por varios miles de hombres principalmente provenientes de los Estados Unidos y otros países de la OTAN. El Acuerdo de Dayton no cubrió aspectos más importantes aún dentro del conflicto de Bosnia. En el momento de escribir este libro (en la primavera de 1997), aún queda por ver cómo será el capítulo final de este proceso y cómo va a ser el resultado del mismo. El único punto de acuerdo general fue la aceptación de que la guerra había producido un costo humano sumamente alto. Como lo dijo un comentarista:

¿Qué tan grave ha sido esta guerra? Cuando se pasa en un vehículo cerca de la pista y el destruido estadio olímpico de Sarajevo, los ojos involuntariamente se dirigen a las numerosas filas de tumbas recién abiertas marcadas con el nombre de los caídos en el

nuevo y principal cementerio de la capital. Claramente miles y miles han muerto en Sarajevo, ¿cuánta gente ha muerto en esta guerra? Nadie lo sabe²⁰.

Otro de los grandes costos de la guerra lo constituyó la credibilidad del denominado nuevo orden mundial. La crisis de Yugoslavia originó muchos interrogantes respecto a la forma y al comportamiento del sistema internacional después de la guerra fría. ¿Qué tanto daño se ha infligido a los principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas en el sentido de que la agresión y el genocidio no serán tolerados y de que serán castigados y nunca premiados? ¿Estuvieron los Estados Unidos y sus aliados, conjuntamente con las instituciones regionales y globales tales como la Comunidad Europea y las Naciones Unidas, a la altura de proporcionar el liderazgo que podría patrocinar una situación más pacífica, más democrática y más próspera en el planeta? Dentro de las relaciones internacionales, ¿fueron los aspectos tradicionales de la seguridad militar más importantes que los aspectos económicos? ¿En qué momento la denominada "intervención humanitaria", desarrollada con un actor externo, se constituye en interferencia en los asuntos internos de un Estado soberano? ¿Qué tanta importancia debe dar la comunidad internacional al apoyo de la integridad territorial de los Estados (como Yugoslavia), en contraposición a la propia determinación de grupos minoritarios nacionalistas dentro de tales Estados (como los croatas y los eslovenos)? Y ¿debe la comunidad internacional reconocer un nuevo Estado en el cual la mayoría de la población está apartada del gobierno (como en el caso de Bosnia)? Si Croacia puede crear un Estado, entonces ¿por qué no lo pueden hacer los serbios de la región de Krajina o los albaneses en Kosovo? ¿Y qué se puede decir de los escoceses, los catalanes u otras comunidades étnicas bien definidas aun cuando sean de menor tamaño? Los diplomáticos y los académicos se devanarán los sesos pensando sobre estos asuntos durante muchos años futuros. En este libro se analizarán estas y otras preguntas a medida que se va presentando una visión sucinta del sistema internacional contemporáneo.

Características del sistema internacional contemporáneo

La desmembración de Yugoslavia simbolizó la "nueva política internacional". Esta en realidad no era totalmente nueva, toda vez que algunas de sus características eran una extensión de las tendencias de largo plazo que habían llegado a ser simplemente más acentuadas (por ejemplo: el creciente papel de la interdependencia y sus efectos sobre las relaciones entre los países). Otras características, sin embargo, representaron un claro rompimiento con los patrones que habían caracterizado la mayor parte del periodo posterior a la segunda guerra mundial, en lo que respecta a las relaciones internacionales (por ejemplo: la ausencia de un conflicto bipolar claramente definido). Por sobre todo esto, el episodio de Yugoslavia parece realzar el creciente desorden en la naturaleza de la política mundial, cuando se presentan conflictos etno-políticos de carácter local que compiten, por la atención, con la globalización de la economía internacional y con otros fenómenos globales de todo el sistema político internacional.

DISTRIBUCIÓN DEL PODER

De la referencia hecha en el capítulo 2 al embargo del petróleo árabe y a los precios establecidos por la OPEP, se podía concluir que "el escape de las superpotencias" ya era notorio en la década de los 70, cuando un grupo de países menos desarrollados, muchos de los cuales

eran tan sólo grupos sin nacionalidad (cual es el caso de Qatar y de los Emiratos Árabes Unidos, cada uno de ellos con menos de un millón de habitantes), y no menos desprovistos de los activos tradicionalmente asociados con el poder, parecían demostrar que éste se iba haciendo cada vez más difuso y ambiguo en los asuntos internacionales. La crisis de Yugoslavia de los años 90 también suscitó serias preguntas sobre si en efecto existía una jerarquía de poder entre los países del mundo toda vez que ni los Estados Unidos, ni Rusia, ni tampoco los europeos, parecían capaces de influir sobre el curso de los acontecimientos a efecto de dar por terminado el conflicto de una manera rápida. En el caso de la Unión Soviética, incapaz de mantener su casa en orden (en 1992 la Unión Soviética se desintegró dando origen a más de doce repúblicas independientes), difícilmente podía esperar que colaborara para que Yugoslavia se mantuviera unida. En el caso de los Estados Unidos algún comentarista culpó del fracaso no tanto a la falta de recursos sino más bien a la ausencia de una política clara y definida por parte de la Casa-Blanca, quien "tornó una superpotencia en una subpotencia"²¹. Otros, sin embargo, argumentaban que los Estados Unidos, no menos que una Rusia trunca y debilitada, necesitaban resignarse a las realidades de "una era de possuperpotencias"²².

"El declive de la hegemonía norteamericana" ya se había convertido en un tema común en el campo de las relaciones internacionales tal como se puede comprobar en la literatura de los años 80²³. Entre 1950 y 1980 los Estados Unidos evidenció que su participación en el gasto militar del mundo bajó de 50 a 25 por ciento; su participación en las reservas monetarias internacionales bajó de 50 a menos de siete por ciento y su participación en la producción industrial del mundo se redujo de dos terceras partes a menos de una tercera parte²⁴. Durante las décadas de los 80 y los 90, la participación norteamericana tanto sobre el gasto global militar como sobre el producto económico mundial se estabilizó y creció ligeramente²⁵. Algunos académicos argumentaron que el "descenso norteamericano" se exageró por parte de los analistas y que era necesario estudiarlo con más cuidado y en una perspectiva adecuada, poniendo de presente que éste era básicamente un hecho de que las economías de Europa y Japón, destrozadas por la guerra, se encontraban en un proceso de reconstrucción y recuperación respecto a la inmediata posguerra de la segunda



¿Son los Estados Unidos aún una superpotencia y pueden responder solos a todas las llamadas de ayuda al 911?

guerra mundial, lo cual había representado para los Estados Unidos una extraordinaria ventaja que habían sabido aprovechar²⁶. En realidad, la posición actual de los Estados Unidos en la jerarquía internacional parecería ser superior al *status* de que gozó durante la guerra fría, dado por una parte el desmantelamiento de su principal rival y por otra la ausencia de un nuevo ente que desafiara el liderazgo. Sin embargo, la pretensión de los Estados Unidos por el dominio es problemática por varias razones. El siglo XXI plantea desafíos especiales a la aplicación o al ejercicio del poder por parte de los estadounidenses dado el "triple déficit" en el que estaban atrapados los Estados Unidos al fin de la década de los 90: Un déficit de casi US\$ 200 mil millones anuales en el presupuesto del gobierno federal; US\$100 mil millones anuales de déficit en su balanza comercial, y más de US\$ un billón de deuda pública norteamericana en propiedad de extranjeros²⁷.

Los Estados Unidos todavía cuentan con una tercera parte del gasto militar del mundo. La Federación Rusa, aún en su condición debilitada, posee casi tanto poder de destrucción como los Estados Unidos (además de la gran magnitud de recursos naturales heredados como principal sucesor de lo que fuera la Unión Soviética). Sin embargo, los poderes militares tanto norteamericanos como rusos serían menos utilizables de una forma expedita de lo que eran aquéllos de que gozaban las grandes potencias en el pasado, debido fundamentalmente al temor mutuo de una escalada del conflicto y un holocausto nuclear. Los grandes arsenales nucleares de ambos países, que representaban en la práctica el 95 por ciento de las existencias acumuladas de 36.000 armas nucleares en 1997, son la sombra que continúa gravitando sobre el futuro de la humanidad. Pero esto es solamente una sombra que siempre se presenta en el trasfondo y que no llegó a jugar un papel activo en este escenario. No se puede decir con certeza que estos arsenales nunca serán utilizados, lo que sí puede decirse con certeza es que existen enormes fuerzas restrictivas en contra de su uso.

Más aún, otros países gradualmente están desarrollando este poder de "vida y muerte". Al menos una docena de ellos —incluyendo algunos considerados menos desarrollados— se estima que están a punto de dar el paso para unirse al "club nuclear", actualmente conformado por los Estados Unidos y Rusia, conjuntamente con otros miembros "menores": China, Gran Bretaña y Francia (con las antiguas repúblicas soviéticas de Ucrania, Kazakhsan y Belarusia que han aceptado trasladar a Rusia las armas nucleares que están en su territorio). Además, hacen parte de este club: India, Israel y Pakistán que se consideran ya miembros de hecho y quienes en forma no oficial poseen armas nucleares²⁸. Estados más pequeños también están adquiriendo armas convencionales cada vez más sofisticadas y mortales, junto con facilidades para la producción de armas biológicas y químicas. El embajador estadounidense en las Naciones Unidas informó al Congreso norteamericano en 1995 que Irak, aun cuando carecía de capacidad para enviar armas atómicas, había producido "suficientes armas biológicas como para matar a todos los hombres, mujeres y niños de la faz de tierra"²⁹.

Lo que llama poderosamente la atención en la era contemporánea es que los países se encuentran en posesión de ciertos recursos no militares que en el pasado no se traducían directamente en poder pero que hoy constituyen eficaces instrumentos de la política mundial. Hoy en día no se puede desconocer el poder militar tal como se evidenció por ejemplo en el éxito de la coalición liderada por los Estados Unidos en la guerra del Golfo en 1990. Kenneth Waltz está entre los académicos que creen en la primacía militar aún en la época de posguerra fría, este autor considera que "ningún Estado que carezca de habilidad militar para competir con otras grandes potencias, ha sido clasificado alguna vez entre ellas"³⁰. Sin embargo, la era contemporánea puede marcar la aceleración de un proceso que se ha venido desarrollando por algún tiempo, esto es, el eclipse del potencial militar como principal fuente de control en el sistema internacional. Al mismo tiempo que recursos tales como el petróleo, los cereales y las inversiones de capital han llegado a constituirse de manera parcial en el poder efectivo del mundo, los recursos tradicionales de carácter mili-



Dunagan's People by Ralph Dunagan. © 1975 Field Enterprises, Inc., courtesy of Field Newspaper Syndicate.

El poder del petróleo: ¿Qué tan importante será en el futuro?

tar en general han venido devaluándose en cierta forma³¹. Incluso un realista como el señor Henry Kissinger ha comentado que "los asuntos susceptibles de solución mediante una acción militar están en declive" y que el poder militar "cada vez más es menos relevante en la solución de las crisis internacionales que puedan preverse"³².

Hoy en día podría argumentarse que, en adición al potencial del poder militar tradicional, una alternativa importante sería el "tecnopoder". En esta materia, los activos económicos de un Estado entran en juego, pero sobre todo en la medida en que son manejados y enlazados para la creación de nuevas formas de producción y la adquisición de nuevos conocimientos de los cuales puedan llegar a depender fuertemente otros Estados. Por ejemplo, Japón ha sido capaz de crear tales dependencias pacíficas a través de las relaciones comerciales y de inversión con otros Estados asiáticos tales como Malasia, a quien había tratado de tomar por la fuerza en las décadas de los '30 y los '40. En ese proceso, las empresas japonesas hacen uso de los mercados, los recursos y la población de trabajadores que de otra forma no tendrían a su disposición. Aun cuando en algún momento futuro Japón sentirá la necesidad de respaldar su poderío económico con algún poder militar (incluyendo la posibilidad de desarrollar armas atómicas) las tendencias actuales parecen estar orientadas en otra dirección. Una medida del tecnopoder es el desarrollo de nuevas patentes y nuevos sistemas científicos. Los Estados Unidos aún es el líder del mundo en estas materias, pero Japón y Europa occidental han reducido considerablemente las diferencias que existían en el pasado. En este momento se asigna una importancia prioritaria al control de la información, ejercido mediante los sistemas instantáneos de comunicación mundial en materias tan variadas como los problemas de una cosecha en Suramérica o las fusiones y adquisiciones de empresas en el mercado de Londres.

A pesar de la creciente difusión y ambigüedad del poder en el mundo contemporáneo, los observadores de las relaciones internacionales continúan dedicando tiempo a uno de sus pasatiempos favoritos: la clasificación de los países de acuerdo con su poder y la localización de ellos dentro de un estricto orden jerárquico. Algunos observadores aún se refieren a los Estados Unidos como la superpotencia (encabezando la lista), seguido por el resto, en algo que se podría interpretar como un sistema "unipolar", aun cuando algunos de estos analistas consideran que los Estados Unidos está en capacidad de manejar las

amenazas al orden internacional mediante una labor unilateral, muchos consideran que Washington no puede permitirse ser el único "policía mundial" y debe conformarse con el papel de "jefe de la patrulla"³³. Muchos otros académicos han podido observar el surgimiento de al menos cinco centros de poder mundial: Estados Unidos, Rusia, Japón, China y los miembros de la Unión Europea comandada por Alemania, Gran Bretaña, Francia e Italia³⁴. Más aún, algunos hablan de la creciente importancia de los "poderes medianos, tales como Brasil, Argentina, Turquía, Indonesia, Nigeria, India, Argelia, Canadá, los países nórdicos y Australia"³⁵.

Como se anotó atrás, la mayor parte de los intentos por establecer órdenes de jerarquía asume que existen ciertos atributos nacionales que constituyen "elementos" o "bases" del poder nacional que, sumados, proporcionan un índice resumido del poder de cualquier Estado. El tamaño —en términos de población, área geográfica, Producto Nacional Bruto o recursos militares— ha sido tradicionalmente considerado un determinante esencial del poder. Si el tamaño fuera el único indicador, entonces no sería difícil producir una lista en perfecto orden. Existen amplias disparidades entre los países que componen el sistema internacional en términos de tamaño; estas diferencias son probablemente aún más acentuadas en la medida que muchos "mini-Estados" o "micro-Estados" ingresan a la comunidad de las naciones debido al creciente proceso de descolonización y a que —si persisten las tendencias de desintegración— los conflictos etnopolíticos produzcan movimientos secesionistas que aspiren a constituir sus propios Estados. Hoy día treinta y cinco estados, esto es, una quinta parte de los que componen la comunidad internacional, tienen menos de un millón de habitantes y más de la mitad de éstos —los micro-Estados— tienen menos de 300.000. La mitad de la "familia de las naciones" está menos poblada que el estado de Tennessee en los Estados Unidos. El elemento común de soberanía de las naciones no puede ocultar el hecho de que ellas se presentan en muchas formas y tamaños diferentes tal como se indica en la tabla 3.1.

Aun cuando la tabla 3.1 muestra las grandes diferencias entre los países respecto a la extensión de sus territorios, también pone de presente la limitada utilidad de tratar de construir una clasificación jerárquica de países basado solamente en el criterio del área geográfica. Pakistán y Bangladesh están dentro de los países más poblados del mundo (para ser exactos el séptimo y el noveno del mundo); sin embargo, es cuestionable si estos países tienen la habilidad para influir sobre las relaciones internacionales en mayor forma de la que tienen los ricos Estados petroleros. Aceptando que mirar solamente las características de tamaño es un enfoque muy simplista, algunos analistas tratan también de tener en cuenta elementos *cualitativos* del poder nacional —tal como el nivel de desarrollo económico y tecnológico— que pueden otorgar importancia adicional a algunos países más pequeños, como es el caso de Israel. En un estudio reciente, por ejemplo, se definió al poder como la capacidad de un Estado tanto para ejercer influencia como para resistir intentos de influencia por parte de otros; por tanto, se dice que el poder depende de factores tales como la posición geográfica del país, su organización política y la legitimidad de su gobierno, como también de la competencia por el liderazgo y la capacidad material. Estas últimas capacidades se clasifican luego en tres "dimensiones": capacidades demográficas, representadas en la población urbana educada; capacidades industriales, reflejadas en el consumo de energía por parte de la sociedad, y capacidades militares, representadas por el tamaño de sus fuerzas armadas³⁶.

Aun cuando estos atributos nacionales son commensurables y los países pueden ser clasificados valiéndose de ellos, la utilidad de establecer un orden jerárquico es bastante dudosa por varias razones, muchas de las cuales ya se indicaron en la discusión inicial sobre el poder en el capítulo anterior. Uno de los problemas es que hoy en día en una sociedad existen tantas variables que son relevantes e influyentes en el ejercicio del poder, que es difícil obtener un acuerdo sobre un determinado conjunto de criterios y mucho menos sobre el factor de ponderación que debe asignarse a cada una de tales variables

Tabla 3.1

CARACTERÍSTICAS DE TAMAÑO DE ALGUNOS PAÍSES

Países	Población (en millones)	Extensión territorial (en millas cuadradas)	Producto Nacional Bruto (US\$ millones)	Total de las Fuerzas Armadas
Bangladesh	116.7	55,598	25,882	107,000
Barbados	0.3	166	1,620	1,000
Brasil	156.4	3,286,487	471,9778	296,000
Canadá	27.8	3,830,840	574,884	76,000
China (RPC)	1,175.4	3,696,100	581,109	3,031,000
Croacia	4.8	21,829	26,300	103,000
Egipto	55.7	386,900	36,679	424,000
Gambia	1.0	4,125	372	1,000
Haití	6.8	10,700	2,200	8,000
Indonesia	187.2	741,098	136,991	271,000
Israel	5.3	8,017	72,662	181,000
Japón	124.8	142,705	3,926,660	242,000
Kuwait	1.5	6,880	34,120	12,000
Malta	0.4	122	1,940	1,500
Nigeria	104.9	356,669	32,988	76,000
Pakistán	122.8	307,293	53,520	580,000
Rusia	148.5	6,582,811	348,413	2,250,000
Arabia Saudí	17.4	848,400	95,830	172,000
Seychelles	0.07	175	440	1,000
Sri Lanka	17.6	325	10,658	22,000
Suecia	8.7	173,620	216,294	44,000
Suiza	7.0	15,943	254,066	31,000
Tajikistán	5.7	55,240	2,686	3,000
Turquía	59.5	300,947	126,3300	686,000
Reino Unido	58.0	94,475	1,042,700	271,000
Estados Unidos	258.1	3,614,170	6,387,686	1,815,000

Fuente: Las cifras de población y Producto Nacional Bruto corresponden al año 1993 y se tomaron del *World Bank Atlas, 1995* (Washington, D.C.: World Bank, 1995). La información sobre fuerzas armadas corresponde a 1993 y fue obtenida del *World Military Expenditures and Arms Transfers, 1993-1994* (Washington, D.C.: U.S. Arms Control and Disarmament Agency, 1995). Las cifras sobre la extensión geográfica se refieren al año de 1995 y se obtuvieron de *The Statesman's Yearbook, 1995-1996* (New York: St. Martin's Press, 1995).

individuales. Ya se ha sugerido, por ejemplo, que la "alta tecnología" propia del actual conocimiento tecnológico de los japoneses puede ser más crucial en el futuro ejercicio del poder que bases económicas más tradicionales del mismo como puede ser la producción de carbón o de acero. Un segundo problema es que el poder puede basarse en gran parte también en intangibles como la *voluntad*; tal como suena, este elemento puede equivaler a lo que representan ciertos números de toneladas de acero, de rifles o de soldados. Estos últimos factores pueden ser más medibles en términos numéricos, pero no necesariamente revisten más importancia⁸⁷. Aun cuando toda la voluntad del mundo no puede compensar la falta de recursos, todos los recursos del mundo carecerían de significado sin la voluntad para utilizarlos.

El ejemplo al que comúnmente se hace referencia para ilustrar el papel que juega la "voluntad", fue la renuencia de los Estados Unidos en los primeros años de la década de los 70 a emplear tan sólo una pequeña fracción de su arsenal militar contra Vietnam del