

**LA TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES
EN LA POSGUERRA FRIA**

por **ESTHER BARBE IZUEL**

SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. EL *MOMENTUM* EN LA TEORIA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES:
PENSAR LA POSGUERRA FRIA EN EUROPA
 1. Las grandes preguntas sobre la institucionalización en la Nueva Europa: cambio y continuidad en la posguerra fría
 2. La Nueva Europa como modelo teórico
- III. LAS GRANDES FRACTURAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA FRIA
 1. La definición de las fracturas en la sociedad internacional
 2. La fractura Norte-Sur
 3. La fractura Centro-Periferia
- IV. EL PODER EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE POSGUERRA FRIA
 1. El concepto de poder en las Relaciones Internacionales
 2. Intangibilidad y difusión del poder en la década de los noventa
 3. ¿Los Estados Unidos como única potencia internacional en la posguerra fría?
- V. A MODO DE CONCLUSION: LA HISTORIA SE MUEVE DE NUEVO

I. INTRODUCCION

Los acontecimientos internacionales de los últimos años han sucedido a tal velocidad, que es necesario llevar a cabo un ejercicio de memoria importante para recordar que en noviembre de 1989 caía el Muro de Berlín, que en enero de 1991 comenzaba la guerra del Golfo, que en agosto de 1991 se producía un golpe de Estado en Moscú y, que pocos meses después, desaparecía la Unión Soviética. La rapidez e importancia de los cambios acontecidos desde noviembre de 1989 han dejado al teórico de las Relaciones Internacionales sumido en un «mar de dudas». Lo que nos lleva a plantear este curso en torno a una gran pregunta: ¿Cómo aborda el teórico los grandes cambios de la sociedad internacional en la posguerra fría?

Como si se tratara de un producto cinematográfico, la caída del Muro de Berlín puso de moda la palabra Fin. En efecto, se habló del fin de la Teoría por la incapacidad de los analistas para prever la descomposición del bloque del Este así como del fin de la Historia, que Francis Fukuyama identificó con el fin del enfrentamiento ideológico entre capitalismo y socialismo.

Si el símil nos puede ser útil en este caso, nosotros podríamos hablar, en estos momentos de cambio, de un sentimiento de orfandad. Huérfanos porque nos hemos quedado sin los referentes teóricos que nos han acompañado durante cuatro décadas en el análisis de la sociedad internacional o, lo que es lo mismo, *no sabemos cómo pensar*, y huérfanos porque nos hemos quedado sin el sustrato histórico que durante ese tiempo justificaba la actuación política internacional o, lo que es lo mismo, *no sabemos cómo actuar*. El teórico y el político, respectivamente, se hallan frente a la misma realidad y se plantean grandes preguntas.

El teórico se plantea cómo analizar una sociedad internacional en la que la estabilidad del sistema político-militar no se base en el equilibrio soviético-americano. ¿Nos hallamos frente a un mundo unipolar con los Estados Unidos como única potencia? ¿Se está generando un sistema multipolar como lo fue en su momento la Europa del siglo XIX? En este terreno se sitúa justamente el trabajo del teórico: el análisis de la estructura del sistema internacional, identificando las potencias, seleccionando los grandes factores de cambio, y para los más audaces queda el diseño de escenarios de futuro¹.

El político, por su parte, se plantea cómo actuar en un mundo en el que todos los puntos de referencia han cambiado de lugar. Las palabras de Jeanne Kirkpatrick, destacada representante de la diplomacia estadounidense en la década Reagan, son bien elocuentes en dicho sentido: «la lógica de funcionamiento de los últimos cuarenta

¹ Como ejemplo vid. B. BUZAN et al., *The European Security Order recast. Scenarios for the Post-Cold War Era*, Pinter, Londres, 1990.

años se ha sacudido hasta sus cimientos»². En efecto, durante cuarenta años el mundo occidental ha tenido dos motores que dictaban su actividad internacional: el crecimiento económico y la contención de la amenaza comunista y de la Unión Soviética. La agenda de una reunión del Grupo de los Siete era un buen ejemplo de ese doble motor. ¿Cómo actuar cuando uno de los dos motores se queda sin combustible? Lo que plantea múltiples interrogantes: ¿cómo actuar en el Consejo de Seguridad?, ¿cómo tratar a la Rusia sucesora del comunismo soviético?, ¿qué actitud tomar ante la aparición de movimientos nacionalistas?, ¿qué sentido tiene la Alianza Atlántica?, y múltiples interrogantes más.

Las preguntas del político, ante la necesidad de tomar decisiones inmediatas frente a acontecimientos imprevistos —y la desintegración de Yugoslavia es el ejemplo más claro—, involucran también al teórico, a partir del momento en que la disciplina de las Relaciones Internacionales se ha caracterizado por su dimensión práctica/normativa, lo que los anglosajones han denominado «*policy science*»³. De ahí que unos y otros, teóricos y prácticos de las Relaciones Internacionales, deban plantearse una pregunta que va a constituir el eje vertebrador de este curso: ¿todo es cambio en la sociedad internacional de la posguerra fría? O, por el contrario, ¿hay continuidad? Por consiguiente, el binomio cambio/continuidad constituye el hilo conductor de este curso, con la idea de mostrar a lo largo del mismo que ambos fenómenos (cambio y continuidad) conviven en los acontecimientos internacionales desde 1989. Este curso recogerá algunas de las grandes preocupaciones planteadas por los teóricos entre 1989 y 1993: ¿qué queda del sistema internacional establecido entre 1945 y 1989? ¿Qué podemos mantener y qué debemos rechazar de un modo de pensar que justificaba la existencia de la OTAN en base a la amenaza del Este? ¿Qué debemos mantener y qué debemos rechazar de un modo de actuar reflejado en la composición del Consejo de Seguridad?

Es trivial, pero no está de más recordar, como prólogo a este curso, que la actuación (las decisiones políticas) se basa en la mentalidad. Actuar y pensar van indisolublemente unidos. Todos sabemos cómo durante los cuatro años de la posguerra fría se han movido los líderes políticos internacionales; vamos a asomarnos ahora al pensamiento que durante esta época se ha dado entre los estudiosos de las Relaciones Internacionales. Sin ánimo exhaustivo, en estas tres sesiones vamos a revisar a través de aspectos muy concretos algunas cuestiones cruciales para el analista de las Relaciones Internacionales.

1. En la primera sesión abordaremos las grandes tradiciones de pensamiento en Relaciones Internacionales a través de una situación específica y muy actual: ¿cómo va a evolucionar la sociedad internacional en la posguerra fría? De manera más concreta, el primer año de posguerra fría (desde la caída del Muro hasta la firma de la

² J. J. KIRKPATRICK, «Beyond the Cold War», *Foreign Affairs*, vol. 69, n.º 1, 1989/1990, pp. 1-2.

³ El carácter de *policy science* de las Relaciones Internacionales ya ha sido tratado en detalle, con anterioridad, en E. BARBÉ, «El estudio de las Relaciones Internacionales: ¿crisis o consolidación de una disciplina?», *Revista de Estudios Políticos*, n.º 65, 1989, pp. 173-196.

Carta de París, en noviembre de 1990) es enormemente creativo en el terreno analítico en lo que respecta a la reorganización de Europa. Se trata, por tanto, de abordar **el momentum en la Teoría de las Relaciones Internacionales.**

2. En la segunda sesión analizaremos los factores de cambio y continuidad en la sociedad internacional, vinculando guerra fría y posguerra fría, a través del **análisis de las grandes fracturas en el sistema internacional.**

3. En la tercera, y última, sesión llevaremos a cabo **una reflexión sobre el fenómeno del poder en el sistema internacional de posguerra fría.** Veremos que cada vez es más difícil dar una respuesta precisa y global a preguntas básicas en este terreno: ¿qué es una gran potencia en 1993?, ¿quién diseña la agenda internacional en nuestros días?, ¿quién la controla?, etc.

II. EL MOMENTUM EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES: PENSAR LA POSGUERRA FRÍA EN EUROPA

La primera sesión de este curso está dedicada, tal y como hemos anunciado, a observar una realidad concreta: el pensamiento que genera el final de la guerra fría entre los teóricos de Relaciones Internacionales. Sin embargo, esta realidad concreta se enmarca dentro de un fenómeno general que queremos destacar aquí: la existencia de momentos históricos que suponen una gran creatividad en el terreno de las ideas. En el caso concreto del análisis de las Relaciones Internacionales, dichos momentos suelen estar asociados al final de conflictos armados que afectan al conjunto del sistema internacional. Aunque la guerra fría sea una guerra *sui generis*, su final nos sitúa frente a lo que podríamos denominar como momento constituyente de la sociedad internacional. A pesar de que las analogías históricas nunca se han de tomar al pie de la letra, sí podemos apuntar que 1989 supone el inicio de un debate que recuerda en cierta medida al surgido tras la Primera y la Segunda Guerra Mundial entre los analistas de las Relaciones Internacionales. De ahí que en esta sesión nos permitamos, tal y como veremos más adelante, establecer semejanzas entre las tradiciones de pensamiento dominantes tras la Primera Guerra Mundial y las dominantes tras la guerra fría. No en vano, el final de la Gran Guerra supuso la entrada en el siglo xx y el final de la guerra fría ha supuesto la entrada en el siglo XXI. De esta manera, 1918 y 1989 han marcado, respectivamente, el principio y el final de nuestro siglo.

Así, la caída del muro de Berlín marca la entrada en una nueva etapa de la historia de Europa. Esta nueva Europa ha tenido un primer período de gestación, corto e intenso: los doce meses que transcurren desde la caída del muro hasta la firma de la Carta de París (noviembre de 1990).

Para el analista de las Relaciones Internacionales, estos doce meses son un reto importante en lo que respecta a la acumulación de acontecimientos, de propuestas políticas e incluso de modelos teóricos para la reformulación de la nueva Europa. Es bien conocido que las propuestas teóricas han quedado en algunos casos por detrás de la voluntad política, y la unificación alemana es el ejemplo más evidente. Sin embargo, en otros casos, los momentos creativos de la Gran Arquitectura de Europa,

como la Carta de París, han generado productos endebles e incapaces de hacer frente a los grandes cambios en el continente. En cualquier caso, el analista tiene frente a sí una «red compleja» de propuestas y decisiones políticas que, paso a paso, van reformulando la institucionalización de la nueva Europa⁴.

Nosotros no vamos a plantear dichas propuestas, lo que nos obligaría a revisar las ideas de personalidades tan diferentes como Jacques Delors, Margaret Thatcher o James Baker, ni a analizar las decisiones políticas, bien sean de Mijail Gorbachov o de Helmut Khol, sino que vamos a determinar los dos elementos de partida que todo analista toma en consideración antes de entrar en el terreno específico del *momentum* (momento creativo en el que el barro aún blando permite dar formas diversas a la nueva Europa).

El primero de dichos elementos nos lleva a recordar la lógica institucional dominante en Europa durante la guerra fría (punto de partida que nos permite determinar los niveles de cambio o de continuidad en la nueva situación) y, a partir de la misma, establecer las grandes preguntas sobre el futuro institucional de Europa. El segundo elemento nos permite establecer, a partir de las grandes tradiciones de pensamiento en Relaciones Internacionales, cuáles van a ser los modelos teóricos a aplicar por los analistas para el estudio de la nueva Europa.

1. Las grandes preguntas sobre la institucionalización en la Nueva Europa: cambio y continuidad en la posguerra fría

Desde el final de la Segunda Guerra Mundial, el análisis de la política internacional europea ha estado dominado por una doble lógica: la división bipolar y la construcción comunitaria. División bipolar y construcción comunitaria constituían los dos parámetros definidores del fenómeno institucional en Europa.

Mientras la construcción comunitaria es evidentemente un proceso institucional *per se*, la división bipolar ha sido el factor determinante del proceso institucional europeo en su conjunto desde el final de la Segunda Guerra Mundial. Así, hay que entender la institucionalización derivada de la división ideológica (el Consejo de Europa como frontera entre la Europa democrática y la Europa no-democrática) y del mantenimiento del *statu quo* en Europa basado en la doble lógica de la defensa (OTAN vs. Tratado de Varsovia) y de la distensión (la CSCE).

La caída del muro de Berlín en noviembre de 1989 es el elemento más simbólico de la descomposición del bloque soviético y, en consecuencia, de la desaparición de la lógica bipolar en Europa. La nueva Europa plantea interrogantes al analista pues la base de la división ideológica, la desconfianza mutua entre dos bloques liderados respectivamente por una potencia hegemónica, ha desaparecido sin que exista de momento ninguna estructura institucional capaz de ordenar y regularizar las relaciones

⁴ El análisis de la nueva Europa en tanto que modelo teórico, programa político y realidad institucional se ha llevado a cabo en profundidad en E. Barbé y R. Grasa, *La Comunitat Europea i la Nova Europa*, Fundació Jaume Bofill, Barcelona, 1992.

internacionales en Europa. La muestra más inmediata de la mencionada transformación es el ingreso en el Consejo de Europa, encargado de establecer la frontera democracia/no-democracia en la Europa bipolar, de Estados provenientes del ex Este (el 6 de noviembre de 1990 ya se produjo la primera incorporación, la de Hungría).

La nueva situación del continente lleva a algunos analistas a caracterizar la Europa de la posguerra fría de oligopolio⁵, en el que se identifican elementos de cooperación y conflicto y en el que se prevé un potencial de inestabilidad importante. El esquema que servía para analizar la estructura institucional de la Europa de la guerra fría nos puede ser útil para ordenar *las grandes preguntas* que se plantean los teóricos de las Relaciones Internacionales a la hora de estudiar la nueva Europa. Los cuatro parámetros de dicho esquema —construcción comunitaria, división ideológica, defensa y distensión— responden a su vez a cuatro instituciones precisas del mundo de la posguerra fría: la CE, el Consejo de Europa, la OTAN (y durante algún tiempo el Tratado de Varsovia) y, finalmente, la CSCE.

El fin de la guerra fría en Europa ha planteado un interrogante en relación con el futuro de *la construcción comunitaria*. Según algunos autores, esta construcción se ha debido a la existencia en el escenario europeo de la guerra fría. En consecuencia, los niveles de integración económica y de «paz» conseguidos en Europa Occidental serían producto de las condiciones específicas de la guerra fría⁶ (amenaza constante desde el exterior) y no de un proceso interno, como el defendido por las teorías funcionalistas y neo-funcionalistas⁷. Nos encontramos, por tanto, frente a la pregunta de en qué medida la CE es un producto de la guerra fría y, de manera más general, en qué medida la construcción comunitaria tiene un motor interno o bien se mueve como reacción a hechos externos a la vida de la propia Comunidad.

El fin de *la división ideológica Este-Oeste*, que ha llegado en el terreno de las ideas a traducirse en el discutido «fin de la Historia» de Fukuyama, deja a vencedor y vencido en un mundo más incierto. La victoria de los Estados Unidos en la guerra fría comporta para la superpotencia ganadora el replanteamiento de su papel en el sistema internacional, la redefinición de sus objetivos en política exterior. La victoria misma está, pues, preñada de incertidumbre a partir del momento en que la función de los Estados Unidos en Europa desde el final de la Segunda Guerra Mundial —la garantía de la seguridad europea occidental frente a la amenaza del Este— queda obsoleta. O, como mínimo, los instrumentos y el razonamiento de la presencia americana en Europa. En buena lógica, la pregunta del analista se centra aquí en los «límites» de Europa, en cuáles son las fronteras institucionales que pueden dejar a los Estados Unidos y a la

⁵ Vid. R. ALIBONI, G. BONVICINI, C. MERLANE Y S. SILVESTRI, «Three Scenarios for the future of Europe», *The International Spectator*, vol. XXVI, n.º 1, 1991, p. 10.

⁶ Esta idea es defendida por J. J. MEARSHEIMER, «Back to the future. Instability in Europe after the cold war», *International Security*, vol. 15, n.º 1, 1990, p. 46.

⁷ El proceso de *spill over* teorizado por Ernst Haas (*The Uniting of Europe*, Stanford U. P., Stanford, 1958) y basado en el comportamiento de los agentes económicos y sociales a nivel nacional, es el más destacable.

Unión Soviética/Rusia al margen, o en una posición periférica, de la nueva Europa⁸.

La *defensa* era uno de los dos instrumentos para mantener el *statu quo* en la Europa bipolar. Los primeros análisis de la nueva Europa coinciden en el riesgo de inestabilidad surgido de la desmembración del bloque del Este. El deshielo en una situación imprevista —falta de políticas occidentales para ordenar una Europa sin bloques— ha conducido a un razonamiento conservador, que se traduce en el mantenimiento del esquema defensivo institucional del mundo bipolar. De esta manera, la desaparición de la bipolaridad no comportaría la desaparición del esquema defensivo bipolar. Más bien, por el contrario, la OTAN y el Tratado de Varsovia tendrían un objetivo común, *la estabilidad de la Nueva Europa*. La función de las dos organizaciones sería, sin embargo, diferente. En el caso del Tratado de Varsovia nos encontramos con una institución residual del mundo bipolar, pero útil para «vehicular» la política de control de armamentos⁹ (la continuación del mecanismo CFE), prioritaria en las agendas occidentales. Como sabemos, la desaparición del Tratado de Varsovia sería una decisión «contraria» a la lógica estabilizadora manifestada en los primeros análisis dominantes entre los teóricos de las Relaciones Internacionales, proclives a la continuidad de instituciones estabilizadoras del sistema.

En el caso de la OTAN, la lógica conservadora de análisis se vincula a la «percepción de amenaza» en la nueva Europa. O, lo que es lo mismo, la sustitución de la amenaza comunista del mundo bipolar por la recuperación de las tendencias históricas del continente en versión actualizada. La fragmentación del bloque soviético lleva a los analistas a identificar tres grandes focos de inestabilidad, justificadores de la función futura de la OTAN. Así, la Alianza sería instrumento defensivo frente al peligro de «balcanización» en el Este de Europa y de «libanización» en la Unión Soviética (en términos de Brzezinski), instrumento integrador de la influencia de la nueva Alemania en Europa Central¹⁰ e instrumento disuasor frente al potencial militar de la Unión Soviética/Rusia¹¹.

Esta lógica conservadora en el análisis lleva, sin embargo, a plantearse en qué

⁸ El carácter periférico de las dos superpotencias en la construcción de la nueva Europa es defendido por Ralf Dahrendorf (*Reflections on the revolution in Europe*, Chatto & Windus, Londres, 1990), para quien las fronteras de Europa coinciden prácticamente con las de la zona horaria de Europa Central (incluida la particularidad británica de Greenwich).

⁹ J. NÖTZOLD Y R. RUMMEL («On the way to a New European Order», *Aussenpolitik*, n.º III, 1990, p. 216) consideran que el Tratado de Varsovia es un socio esencial de la OTAN para asegurar un proceso ordenado de desarme en Europa y una organización esencial para vincular la Unión Soviética con la Europa democrática.

¹⁰ El impacto de la nueva Alemania en la Alianza Atlántica es abordado por algunos autores en términos de desintegración atlántica (M. HERRERO DE MIÑÓN, «Reunificación alemana e inseguridad europea», *Revista de Occidente*, n.º 112, 1990, p. 29) o de modificación de objetivos. Es decir, la OTAN como prevención frente a políticas agresivas alemanas (MEARSHEIMER, op. cit., p. 5).

¹¹ La idea de disuasión está presente en una literatura americana que desde la caída del muro de Berlín incidió en la desconfianza respecto de la voluntad y de las posibilidades de la reforma de Gorbachov en la URSS. Es el caso del polémico artículo firmado Z. BRZEZINSKI, «To the Stalin Mausoleum», *Daedalus*, invierno 1989/1990.

medida las organizaciones militares tradicionales de la Europa bipolar están preparadas para asumir nuevas funciones y si estas organizaciones son las más adecuadas para elaborar *políticas de estabilización* para la nueva Europa. Pregunta que, como sabemos, tiene en el momento actual (muy alejado de los primeros razonamientos de la posguerra fría) una respuesta clara, vinculada a los acontecimientos en la exYugoslavia.

La *distensión* era el segundo procedimiento, juntamente con la defensa, para mantener el *statu quo* en la Europa bipolar. En el terreno de la distensión, la CSCE ha sido el instrumento diplomático por excelencia. Una vez superada la lógica bipolar, la CSCE se convierte en el único foro paneuropeo con presencia de las dos superpotencias. Lo que lleva al analista a plantearse cuál es el papel de la CSCE, en proceso de institucionalización a partir de la Carta de París, en la nueva Europa. ¿Cuál es la función de la CSCE en el futuro? ¿Tiene posibilidades de convertirse en una organización-marco? ¿Es positiva la presencia de las superpotencias en dicha organización o, por el contrario, la perjudica en tanto que instancia organizadora de Europa? El futuro previsible de la CSCE en un primer análisis, lógico si se considera el potencial paneuropeo de la organización, ha naufragado frente a la velocidad de los acontecimientos conflictivos en Europa.

Hemos establecido, así, algunas grandes preguntas que determinaban el contenido del *momentum* vivido por los analistas de la Europa de la posguerra fría. Veamos, a continuación, las tradiciones de pensamiento que iban a marcar las respuestas y a diseñar, en consecuencia, algunos grandes modelos de la Europa del futuro.

2. La nueva Europa como modelo teórico

Una vez enumeradas las grandes preguntas que se plantea el analista sobre *la Europa de transición* entre el esquema bipolar y la reformulación de la nueva Europa, hay que destacar el carácter prescriptivo de la mayor parte de los análisis. En este terreno, los análisis de la situación europea nos ofrecen tres grandes enfoques¹². Los dos primeros, optimismo liberal y pesimismo hobbesiano ocupan un lugar reducido en los análisis de posguerra fría frente al tercero, el institucionalismo neoliberal, claramente predominante.

Antes de abordar dichos enfoques en su aplicación concreta a la Europa de posguerra fría, hay que recordar que los mismos son aplicables de manera genérica a cualquier momento constituyente de la sociedad internacional. Así, las tradiciones hobbesiana, kantiana y grociana en términos de Hedley Bull¹³, han quedado reflejadas en otros muchos momentos de debate teórico. Es el caso, por ejemplo, del propio nacimiento de la disciplina de las Relaciones Internacionales tras la Primera Guerra Mundial.

Como es bien sabido, la Gran Guerra supuso un *shock* moral e intelectual en Europa del que surgió un gran debate sobre la reconstrucción de la sociedad internacional. De-

¹² Nos basamos en el esquema de J. SNYDER, «Averting Anarchy in New Europe», *International Security*, vol. 14, n.º 4, 1990.

¹³ H. BULL, *The Anarchical Society. A Study in World Politics*, Columbia U.P., Nueva York, 1977.

bate en el que se manifiestan las tres corrientes. Así, para los kantianos —que creen en la aparición de una moral internacional y de una política determinada por valores humanos y no por intereses estatales— la Gran Guerra había de ser la última guerra. El trauma de aquella guerra había de constituir una experiencia sobre la que crear una comunidad mundial. Nos encontramos así frente a una mentalidad basada en el estricto juego cooperativo entre individuos en las relaciones internacionales. Mentalidad idealista que, *in extremis*, prescribe una comunidad mundial basada en principios individuales.

Los hobbesianos constituyen el extremo opuesto, desde el momento en que la paz es equivalente a la estabilidad establecida por las grandes potencias. Lo que no deestima la posibilidad de la guerra. Por el contrario, ésta es un instrumento en manos de las grandes potencias en lucha constante. El pesimismo de los hobbesianos lleva a un análisis de la Primera Guerra Mundial en términos de «una etapa más» en un proceso determinado por factores históricos, culturales, religiosos y geográficos que, en el caso concreto de los Balcanes, son determinantes de guerras. El juego de suma cero de los hobbesianos supone la articulación entre la política estabilizadora de Directorio de las Grandes Potencias y las condiciones permanentes de guerra en determinadas regiones. El pesimismo de los hobbesianos prescribe una política de potencias como único factor estabilizador en una sociedad de estados en guerra.

Los grocianos constituyen el contrapunto a las dos tradiciones anteriores a partir del momento en que no basan su concepción de la sociedad internacional ni en los valores individuales ni en los intereses estatales de las grandes potencias, sino que centran su foco de atención en las instituciones y en las normas. De ahí el carácter absolutamente prescriptivo del enfoque institucionalista, que basa la estabilidad del sistema en la eficacia de las normas y de las instituciones. Así, tras la Primera Guerra Mundial la mentalidad institucionalista basa el futuro en la creación de instrumentos que puedan prevenir la guerra. Instrumentos, como la Sociedad de Naciones en aquel momento, que a diferencia del juego idealista de los kantianos o del juego de suma cero de los hobbesianos introduzcan un juego distributivo y productivo que aúne intereses individuales y seguridad colectiva. La prescripción, en este caso, es clara: la institucionalización eficaz.

Los tres enfoques nos dan la suma de tres factores a no olvidar en ningún caso: principios o valores individuales, peso de las grandes potencias en la sociedad internacional e instituciones y normas eficaces. Ya veremos cómo los tres elementos reaparecen claramente en los enfoques teóricos de postguerra fría: optimismo liberal, pesimismo hobbesiano e institucionalismo neoliberal.

El primer enfoque, *el optimismo liberal*, se fundamenta en la victoria en la guerra fría de los regímenes liberales sobre el comunismo. La consecuencia de esta victoria sería la desaparición de los conflictos armados en Europa mediante la instauración de economías de mercado y de sistemas democráticos, basándose en la experiencia histórica de que los regímenes democráticos no luchan entre sí¹⁴. Este enfoque recogería la realidad de las relaciones en el mundo democrático e industriali-

¹⁴ Sobre el particular vid. M. DOYLE, «Liberalism and World Politics», *American Political Science Review*, vol. 80, n.º 4, 1986, pp. 1151-1169.

zado a partir de 1945 (el mundo de la OCDE) y la haría extensiva de manera automática a la nueva Europa en su conjunto.

El segundo enfoque, *el pesimismo hobbesiano*, se basa en las teorías más clásicas de la escuela realista en Relaciones Internacionales¹⁵, que destacan el carácter explicativo de la historia y que basan su dimensión prescriptiva en el mecanismo del equilibrio del poder a nivel internacional. En este sentido, las transformaciones en Europa son vistas como inductoras de dos factores de conflicto: por un lado, la estabilidad del bipolarismo nuclear EEUU-URSS se vería sustituida por la inestabilidad inherente al multipolarismo incipiente de la nueva Europa y, por otro lado, la irracionalidad de los nacionalismos emergentes sustituiría a la política ordenada y regularizada de los bloques. Lo que conduciría a una situación de inestabilidad como la del período de entreguerras.

Estos dos enfoques ofrecen elementos suficientes para teorizar sobre la nueva Europa. Así por ejemplo, el peso de la geografía, destacada en el análisis realista, como factor determinante de divergencias en la organización de la nueva Europa o la incidencia del sistema democrático y de la economía de mercado en la elaboración de la política exterior de los estados del ex bloque del Este.

Ahora bien, el tercer enfoque, *el institucionalismo neoliberal*, se ha convertido en el enfoque dominante a la hora de analizar el proceso vivido por Europa en los últimos años. Este enfoque, conocido en el marco teórico de las Relaciones Internacionales como enfoque interdependentista, ganó en importancia en los años setenta, vinculado a la propia evolución de la realidad y al carácter poco explicativo de las tesis realistas, centradas en el determinismo estructural —el bipolarismo militar— del sistema internacional.

En el enfoque interdependentista, los cambios en la estructura del sistema internacional no se deben a una redistribución de los recursos —redistribución de la capacidad nuclear, por ejemplo—, sino más bien a un cambio en los mecanismos que transforman la capacidad militar en influencia a nivel internacional. El efecto de estos cambios ha supuesto una disminución importante del papel de la capacidad nuclear y militar de los Grandes en el sistema internacional. Ello no significa que la capacidad militar sea *per se* menos importante, pero sí que resulta menos útil como base para el ejercicio del poder en muchos ámbitos de la vida internacional. Esta situación se aplica especialmente al marco europeo, donde se detecta que el declive relativo de la capacidad militar redundará en favor de otros recursos de poder (capacidades económicas, políticas e ideológicas), cada vez más importantes. Lo que ha transformado, desde los años setenta, y muy especialmente en los últimos ochenta, la estructura del subsistema internacional de ámbito europeo, generando un *proceso de europeización*¹⁶, entendido como dinamismo europeo capaz de llegar a superar la división bi-

¹⁵ El autor más representativo de la corriente realista clásica en Relaciones Internacionales es Hans J. MORGENTHAU, *Politics among Nations. The struggle for power and peace*, Alfred A. Knopf, Nueva York, 1948.

¹⁶ Este concepto lo tomamos de M. KELSTRUP, «The Process of Europeanization. On the Theoretical Interpretation of Present Changes in the European Regional Political System», *Cooperation and Conflict*, n.º 1, 1990, pp. 21-40.

polar de Europa gracias a la influencia que generan nuevas capacidades políticas, culturales y, en especial, económicas.

Esta «lectura» reduce el papel de las superpotencias, el determinismo bipolar de la estructura del sistema internacional, en el momento —1989 como «año de los milagros»— de las transformaciones en el Este. Y en consecuencia establece unos elementos de orden en Europa, al margen del papel hegemónico de las superpotencias. A diferencia de los pesimistas hobbesianos, los interdependentistas basan el nuevo orden europeo en la creación de una estructura institucional, capaz de ofrecer canales legítimos y efectivos para conciliar los intereses entre los Estados europeos. La legitimidad de estos canales vendrá dada por la voluntad política de las potencias (capacidades diversas y no coincidentes: militares, económicas, históricas) para obtener un nuevo orden en Europa¹⁷. Por consiguiente, una vez desmontado el sistema bipolar, la eficacia y la legitimidad de cualquier estructura cooperativa, bien sea flexible y pragmática o, por el contrario, un Gran Diseño rígido y muy acabado, pensada para Europa tendrá que basarse en una fuerza dinamizadora, dotada de voluntad política y de capacidad. O, lo que es lo mismo, una fuerza capaz de ofrecer incentivos para cooperar y establecer el sistema institucional necesario para coordinar las expectativas y las actividades de todos los Estados participantes.

Esta es, sin embargo, una nueva dimensión de análisis que desbordaría los objetivos de esta primera sesión en la que queremos concluir recordando, a modo de puente con la siguiente, que los factores de cambio enunciados se sitúan a tres niveles (cada uno de ellos ligado a un enfoque analítico): el nivel de los valores o principios, el nivel de la rivalidad entre las grandes potencias y el nivel de los mecanismos institucionales que regulan las interacciones de cooperación y conflicto en la sociedad internacional.

2. LAS GRANDES FRACTURAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA FRÍA

Vamos a dedicar la segunda sesión al análisis del sistema internacional en la posguerra fría, teniendo en cuenta que el eje vertebrador de nuestra preocupación está constituido por el binomio cambio/continuidad en base a los diversos enfoques (valores/ principios, grandes potencias y mecanismos institucionales) apuntados en la sesión anterior. Dicho análisis se centrará en identificar las grandes fracturas existentes hoy en día en el sistema internacional y determinar hasta qué punto han variado con relación a las de la guerra fría. Antes, sin embargo, de entrar en el análisis de las fracturas no está de más recordar que todo análisis es parcial a partir del momento en que la sociedad internacional de la posguerra fría ha agudizado las tendencias contradictorias existentes en su seno.

En efecto, las Relaciones Internacionales están viviendo un momento de cambios

¹⁷ Se utiliza el concepto de orden internacional en el sentido de Hedley BULL, *op. cit.*, basado en la existencia entre los Estados de intereses comunes y de reglas e instituciones para aplicarlas.

profundos. El inmovilismo de la guerra fría ha dado paso a una época de transición en la que se combinan fenómenos de tipo diverso, algunos nacidos durante la guerra fría (la integración comunicativa del planeta o el terrorismo tercermundista contra el mundo occidental) y otros «congelados» por la propia guerra fría (los problemas de construcción nacional en la Europa Central y Oriental) y, a menudo, contradictorios.

En relación a las tendencias contradictorias que mueven hoy en día la sociedad internacional, son ilustrativas las palabras del Secretario General de Naciones Unidas quien, en su informe de 1992, *Un Programa de Paz*, escribe: «Hemos entrado en una era de transición mundial marcada por dos tendencias singularmente contradictorias. Las asociaciones regionales y continentales de Estados están elaborando mecanismos para profundizar en la cooperación y suavizar algunas de las características contenciosas de las rivalidades de soberanía y nacionalismos. Las fronteras nacionales se ven desdibujadas por el avance de las comunicaciones y del comercio global, y por las decisiones de los Estados de ceder algunas prerrogativas de soberanía a asociaciones políticas comunes de mayor alcance. Sin embargo, al mismo tiempo, surgen nuevas y violentas declaraciones de nacionalismo y soberanía, y la cohesión de los Estados se ve amenazada por brutales luchas étnicas, religiosas, sociales, culturales o lingüísticas. La paz social se ve desafiada, por un lado, por nuevas declaraciones de discriminación y de exclusión y, por otro, por actos terroristas que pretenden minar el proceso evolutivo y las transformaciones por medios democráticos»¹⁸.

El Informe de Boutros Ghali nos indicaba que la actual sociedad internacional se mueve entre dos tendencias de signo opuesto: la integración y la fragmentación. Esta idea, central en los análisis de Relaciones Internacionales¹⁹ en la posguerra fría, supone el punto de encuentro entre dos realidades paralelas.

En primer lugar, el sistema de Estados es un sistema cada vez más integrado si tenemos en cuenta que la actuación de los Estados está fuertemente condicionada por la evolución económica y tecnológica del mundo. Un proceso de integración que comenzó en 1945 —aparición de las armas nucleares y creación del sistema de Bretton Woods— y que ha ido desarrollándose, de tal modo que hoy en día el conjunto del planeta constituye un todo, la famosa «aldea global» de los comunicólogos. Así lo atestiguan los procesos de interdependencia económica, las redes de comunicaciones y la degradación medioambiental. Se puede afirmar que la noción de globalismo²⁰, adoptada por algunas escuelas de Relaciones Internacionales, ya constituye desde los años ochenta un lugar común en las agendas políticas de las potencias y de las organizaciones internacionales.

En segundo lugar, y en contradicción con la tendencia integradora, aconteci-

¹⁸ B. Boutros Ghali, *Un Programa de Paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz* (Informe del Secretario General presentado de acuerdo con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión del Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, Nueva York, p. 5).

¹⁹ Véase, entre otros, el trabajo de J. L. Gaddis, «Towards the post-Cold War Era», *Foreign Affairs*, vol. 70, n.º 2, 1991, pp. 102-122.

²⁰ Sobre la noción de globalismo en Relaciones Internacionales véase R. MAGHROORI y B. RAMBERG, *Globalism vs. Realism: International Relations Third Debate*, Westview Press, Boulder, 1982.

mientos recientes de la sociedad internacional (limpieza étnica, racismo y xenofobia en Europa) parecen apoyar las tesis contrarias al globalismo. Así, por ejemplo, la tesis de la fragmentación que frente a la idea de la cultura global defiende la idea de la cultura nacional tiene un peso más importante en la posguerra fría que en el mundo bipolar. En este sentido, podemos mencionar a Immanuel Wallerstein, quien escribe: «la historia del mundo ha sido totalmente opuesta a una tendencia hacia la homogeneización cultural; más bien ha sido una tendencia hacia la diferenciación cultural, la elaboración cultural o la complejidad cultural. Sin embargo, sabemos que este proceso centrífugo no ha desembocado en una Torre de Babel, pura anarquía cultural. Han existido fuerzas de gravitación que han limitado las tendencias centrífugas y las han organizado. En el sistema moderno actual, la fuerza de gravitación más poderosa es el Estado-nación»²¹.

Justamente en esa sociedad de Estados vamos a centrar nuestra atención, a partir del momento en que observamos que las grandes dinámicas del sistema internacional (los elementos de cambio) están asociadas a las agrupaciones de Estados conformando fracturas en el seno de dicha sociedad.

1. La definición de fracturas en la sociedad internacional: el fin de la fractura Este-Oeste

Como toda sociedad, la sociedad internacional puede ser analizada bajo el prisma de las fracturas (*cleavages*)²², teniendo en cuenta que el análisis en términos de fractura supone que los miembros de una sociedad se dividen en grupos opuestos y, en el momento en que esos grupos se convierten recíprocamente en objetivo de orientaciones y de acciones hostiles, se produce un conflicto político. Por consiguiente, en el caso de la sociedad internacional, las fracturas crean grupos de Estados cuyos gobiernos coordinan sus acciones en temas específicos y adoptan políticas similares en el sistema global de cara a influir en la organización del sistema internacional. De esta manera, se forma un grupo de Estados cuya política va a caracterizarse en negativo respecto de otro grupo.

En el caso de la sociedad internacional nos encontramos con un conjunto de 184 Estados (en referencia a los miembros de Naciones Unidas) extremadamente diversos. No hay que olvidar que la calificación de Estado-nación se aplica tanto a una unidad demográfica y económica de 250 millones de habitantes y más de 5 billones de dólares de PNB como a otra de 40.000 habitantes y un PNB de 133 millones de dólares. Así, los Estados Unidos y San Cristóbal y Nieves (los dos ejemplos men-

²¹ I. WALLERSTEIN, *Geopolitics and geoculture. Essays on the changing world system*, Cambridge U. P., Cambridge, 1992, p. 189.

²² El estudio de los *cleavages* (traducidos en el texto como fracturas) está ligado en sus orígenes al estudio de los sistemas políticos en Europa Occidental. Véase S. Rokkan, *Citizens, Elections, Parties*, Universitets Forlaget, Oslo, 1970 y D. RAE Y M. TAYLOR, *The Analysis of Political Cleavages*, Yale U. P., New Haven, 1970. Aplicado al estudio de las Relaciones Internacionales (en concreto a la construcción europea), véase E. BARBÉ Y R. GRASA, *op. cit.*

cionados y ambos miembros de Naciones Unidas) nos ilustran sobre la dificultad que supone establecer criterios en una sociedad formada por miembros tan diversos (incluso en sus elementos materiales básicos).

Múltiples criterios nos servirían para ordenar a los Estados en agrupaciones enfrentadas y definir un número incalculable de fracturas. Sin embargo, el conocimiento de la política internacional desde 1945 nos permite saber qué tres grandes fracturas han dinamizado la sociedad internacional en su conjunto: la fractura Este/Oeste, que agrupaba a los Estados a partir de sus principios básicos de organización política y económica (concepción privada/capitalista frente a concepción colectivista/socialista); la fractura Norte-Sur, que separa a los Estados desarrollados y defensores de la actual organización del sistema económico internacional frente a los Estados en vías de desarrollo y revisionistas en relación con dicho sistema y, finalmente, la fractura Centro-Periferia²³ que gira alrededor de la dimensión cultural y de civilización, diferenciando entre el mundo occidental (euroamericano) y el resto.

Comencemos por la primera de las tres fracturas, la fractura Este/Oeste, originada por la revolución bolchevique y convertida en determinante de la organización del sistema jerárquico internacional tras la Segunda Guerra Mundial. Se trata, por tanto, de una fractura joven y de corta duración si la comparamos con las otras dos. En el momento en que todos hablamos de la desaparición de la fractura Este-Oeste, en base a la disolución del criterio central —el enfrentamiento capitalismo-comunismo— que la justificaba, hay que puntualizar dos cuestiones. La primera de ellas tiene que ver con el proceso de erosión sufrido por dicha fractura a lo largo de lo que se ha venido en denominar guerra fría (el período histórico que transcurre entre 1947 y 1989) y la segunda, con la permanencia, en plena posguerra fría, de consecuencias colaterales derivadas de la política implementada por las superpotencias y sus aliados durante la era bipolar.

En primer lugar, la erosión de la guerra fría es un proceso que se inicia en los años sesenta y que toma formas variadas: la creación de un código de conducta entre las superpotencias en materia de armamento nuclear (negociaciones SALT), el tejido de una red compleja entre europeos del Este y del Oeste, que en muchos casos ha entrado en contradicción con los intereses de los Grandes (marco CSCE), el establecimiento de relaciones CE-CAME, etc. Proceso que, desde la llegada de Gorbachov a la Secretaría del PCUS en 1985, se había acelerado en base a un nuevo pensamiento humanista que descartaba el enfrentamiento capitalismo-comunismo como eje de la política internacional²⁴. De tal manera que, en 1989, punto final de la guerra fría, el sistema bipolar como tal estaba altamente erosionado en los foros internacionales (el funcionamiento del Consejo de Seguridad es un buen ejemplo) y, por otra parte, ya existían puentes entre la Europa Occidental y la Europa Oriental capaces de canalizar unas nuevas relaciones, basadas en este caso en la confianza y en la cooperación.

²³ La aplicación de la denominación Centro-Periferia a esta tercera fractura se la debemos a F. Attinà, *International Society, Cleavages and Issues*, Dipartimento di Studi Politici (Università di Catania), Catania, 1993.

²⁴ Vid. Mijail GORBACHOV, *Perestroika*, Ediciones B., Barcelona, 1987.

En segundo lugar, el final de la guerra fría no supone el restablecimiento inmediato de relaciones normales entre el Este y el Oeste, a partir del momento en que el bipolarismo ha generado consecuencias colaterales que en plena posguerra fría se convierten en problemáticas centrales en la agenda internacional: la sobrenuclearización, justificada por la doctrina de disuasión nuclear entre bloques, constituye una primera preocupación en un mundo sin equilibrio bipolar; las economías planificadas del Este se ven arrastradas a la lógica de la economía de mercado con los problemas que ello comporta (crecimiento negativo, migraciones económicas, etc.)

La desaparición de la fractura Este-Oeste, a diferencia de lo apuntado por los optimistas liberales, no ha supuesto la unión de los europeos sino la traslación al continente europeo de las otras dos fracturas persistentes en el sistema internacional de posguerra fría: la fractura Norte-Sur y la fractura Centro-Periferia. Veamos, en primer lugar, en qué consisten ambas fracturas para concluir, finalmente, sobre lo apuntado. Es decir, la introducción en el escenario europeo de fracturas que, en su forma más aguda, habíamos considerado durante décadas un producto de las relaciones entre «nuestro mundo» y el mundo exterior, en cualquier caso externo a Europa.

2. La fractura Norte-Sur

No hay ninguna duda sobre el hecho de que la transición de la guerra fría a la posguerra fría no ha transformado la fractura Norte-Sur, entendida como la fractura originada por la división internacional del trabajo en la economía mundial y el control de la interdependencia entre los mercados nacionales. Si hay que hablar de cambio, éste se localiza en el crecimiento que ha tenido el grupo de países del Sur con la incorporación de buena parte de economías surgidas del ex Este.

No hay que olvidar que la fractura Norte-Sur es una fractura en proceso de profundización durante las últimas décadas. Por tanto, un proceso de continuidad en la sociedad internacional. Según el *Informe sobre el Desarrollo Humano 1992*, en 1969 el 20% de la población del mundo que vivía en las naciones con mayor ingreso *per capita* estaba 30 veces mejor que el 20% que ocupaba el rango inferior, mientras que en 1989 esa disparidad se había casi doblado, de manera que los más ricos vivían 60 veces mejor y los más pobres seguían igual de pobres²⁵. Lo que de manera gráfica

²⁵ El Banco Mundial clasifica los Estados en tres grupos, según su nivel de PNB *per capita*: países de ingreso bajo, de ingreso mediano (subdividido en países de ingreso mediano bajo y países de ingreso mediano alto) o de ingreso alto. En 1990, el grupo de los países de ingreso alto (un PNB *per capita* de 7.620 dólares o más) sumaba un total de 55 unidades políticas (junto a estados hay que incluir territorios como Hong Kong, Islas Vírgenes, Macao, etc.). Entre las cuales se cuenta España, con 10.920 dólares. El grupo de países de ingreso mediano (con un PNB *per capita* entre 610 y 7.620 dólares) sumaba un total de 113 países, de los cuales 81 estaban por debajo de la línea de los 2.465 dólares (es decir de ingreso mediano bajo). En este segundo grupo se incluyen países como Grecia, Portugal, Corea del Sur, Irak o Rusia. Finalmente, el grupo de los países de ingreso bajo (inferior a 610 dólares) sumaba en 1990 un total de 54 estados. Calificados de países pobres, éstos se concentran en el África subsahariana y en el sur de Asia y, de manera más puntual, hay que mencionar Haití y países del sudeste asiático (Vietnam, Laos o Camboya). Véase *World Resources, 1992-93*, Oxford U. P., Oxford, p. 29.

queda recogido en la diferencia abismal que separa a un habitante de Liechtenstein, con 34.000 dólares de renta anual (el primer PNB *per capita* del mundo en 1990), de uno de Mozambique, con 80 dólares (el último).

El criterio definidor de la fractura Norte-Sur agrupa a los Estados del sistema en dos bloques enfrentados, aquellos que desean mantener los regímenes económicos mundiales y aquellos que desean modificarlos. El punto de partida de esta fractura hay que localizarlo en el siglo XVII y la mundialización, a través del colonialismo, de las economías locales. Dicha fractura ha tomado formas diversas en momentos diferentes: la competición por el control económico mundial entre europeos, japoneses y estadounidenses alrededor de la Primera Guerra Mundial o la creación de regímenes económicos, como el Sistema de Bretton Woods o el GATT, tras la Segunda Guerra Mundial.

En las últimas décadas, la formulación más precisa de la fractura centrada en la división internacional del trabajo y en el control de la interdependencia económica la encontramos en la propia Asamblea General de Naciones Unidas, donde la incorporación de los países descolonizados supuso la agrupación de una serie de Estados dispuestos a coordinar sus acciones y a adoptar políticas similares a fin de modificar los principios de funcionamiento del sistema económico internacional.

En ese sentido, la creación del Grupo de los 77 en 1963 y de la UNCTAD en 1964 suponen, respectivamente, la institucionalización y la creación de un foro privilegiado para vehicular la imagen de un Sur con una agenda única (modificar las fluctuaciones de los mercados, favorecer las industrias nacientes en el Tercer Mundo, etc.). El Nuevo Orden Económico Internacional, formulado por la Asamblea General de Naciones Unidas en 1974, es el mejor ejemplo de la coordinación y de la política del Sur.

Sin embargo, veinte años después la fractura Norte-Sur es una evidencia cada vez más «profunda» en términos cuantitativos (diferencias económicas), pero no se puede decir lo mismo en términos políticos (orientación común y acción coordinada). De ahí que debamos, como en el caso de la fractura Este-Oeste con el cambio, relativizar en este caso la continuidad. En efecto, las dos últimas décadas han dado lugar a cambios importantes (el enriquecimiento de los exportadores de petróleo, la aparición de los «tigres» asiáticos, la diseminación de foros negociadores de carácter restringido frente a la vieja concepción global de la UNCTAD, el endeudamiento, la regionalización económica, etc.) que han convertido el marco de negociación política Norte-Sur en un marco complejo y multiforme que, en muchas ocasiones, contradice la idea de dos mundos radicalmente enfrentados en favor de la diversificación (tanto en el Norte como en el Sur) e, incluso, de la especificidad «caso por caso».

3. La fractura Centro-Periferia

La tercera y última fractura, la fractura Centro-Periferia, ha ganado en relevancia durante los últimos años. Como veremos, no es el final de la guerra fría el factor desencadenante de dicho cambio, pero sí que las condiciones creadas tras la desapa-

rición de la bipolaridad favorecen su centralidad. De ahí que en este mismo momento tenga gran éxito un artículo publicado por Samuel Huntington, profesor de Harvard, quien afirma que la lucha ideológica Este-Oeste va a ser sustituida en la sociedad internacional por una lucha entre civilizaciones²⁶.

Hay que apuntar, en primer lugar, que la fractura Centro-Periferia está presente en el sistema internacional, como en cualquier sistema político territorial en el que el conflicto se genera a causa de la extensión del control político, de la difusión de modelos culturales y de la imposición de intereses económicos del Centro al resto del sistema. Centro en el que se localizan los actores (políticos y económicos) más importantes del sistema.

La fractura Centro-Periferia se ha creado, por una parte, por la extensión del sistema europeo de Estados y la difusión de la civilización y de la cultura europeas al resto del mundo y, por otro lado, por la resistencia de los pueblos extra-europeos a dicha extensión mediante la lucha para acabar con los lazos coloniales y contener la preeminencia política y cultural euro-americana.

Así pues, la fractura Centro-Periferia se ha generado como reacción a la propia génesis del actual sistema de Estados: la imposición de modelos y, con ellos, de intereses del Centro, primero europeos y después euro-americanos, al resto del mundo. Reacción que parte, a finales del siglo XIX, de la política japonesa contraria a la invasión de Asia por parte de las potencias europeas, siendo simbólica en tal sentido la victoria japonesa en la Guerra Ruso-Japonesa (1905).

Sin embargo, esta fractura, al igual que las anteriores, se desarrolló plenamente a partir de la Segunda Guerra Mundial, momento en el que las políticas exteriores de algunos grandes países (como China y la India) rechazaron los fundamentos del sistema (occidentalismo, fractura Este-Oeste) para coordinar la actuación de una serie de Estados alrededor de opciones alternativas a las del Centro: afro-asiatismo y neutralismo.

En los sistemas políticos nacionales, la fractura Centro-Periferia se caracteriza por su multidimensionalidad; es decir, por la vinculación entre las dimensiones política, económica y cultural. Lo mismo ocurre en el sistema internacional a partir de 1945. Así, en los años de la descolonización, la fractura se manifestó a través de la demanda de autonomía política para los pueblos colonizados. En este sentido, hay que mencionar, a principios de los años cincuenta, la política neutralista de algunos Estados asiáticos (India, Birmania, Camboya) que pone los fundamentos de lo que más adelante será el Movimiento de los Países No Alineados (desde 1961), dirigido a la obtención de soberanías plenas y a la utilización de mecanismos democráticos para organizar el sistema internacional. Objetivos que responden plenamente a la sensibilidad de «sistema político penetrado» que comparten los Estados jóvenes que conforman el grueso del Movimiento.

Tras la dimensión política de los primeros años, la Periferia se muestra más sensible frente a la dimensión económica. Así, en los años setenta se puede afirmar que la fractura Centro-Periferia se confunde con la fractura Norte-Sur del sistema (el

²⁶ Vid. Samuel HUNTINGTON, «The Clash of Civilizations?», *Foreign Affairs*, vol. 72, n.º 3, 1993.

Grupo de los 77 frente al Grupo de los 7). De tal manera, que los objetivos del Movimiento de los No Alineados en los años setenta son esencialmente económicos. Finalmente, si bien la defensa de las culturas extra-europeas ha sido una constante en la vida del Movimiento, no es hasta los años ochenta —y a raíz del resurgir político del Islam— que la cultura ocupa un papel predominante en la fractura Centro-Periferia.

Si hoy en día tiene interés referirse al Movimiento de los No-Alineados es porque, a pesar de su heterogeneidad, es el único conglomerado de Estados de la Periferia a nivel mundial y, a pesar de sus fracasos, ha «legitimado» la política exterior de Estados concretos que han inspirado sus acciones en la lucha contra el Centro: China tras su ruptura con Moscú, Irán tras el derrocamiento del Sha, la Libia de Gaddafi, etc. La política de estos últimos ha variado, según las condiciones de partida: los Estados grandes o con sistemas políticos poco penetrados, como China o la India, han seguido vías tradicionales (guerras por intereses locales o mecanismos diplomáticos respecto del Centro), mientras que Estados más pequeños o con sistemas tradicionalmente penetrados (Irán, Libia, Siria) han adoptado formas violentas (terrorismo) en su lucha contra el Centro. Sin duda, el mejor ejemplo de la importancia adquirida por la fractura Centro-Periferia en el sistema internacional de los últimos años lo constituye la política exterior del gobierno iraní, centrada en la dimensión político-cultural de su lucha contra los países del Centro, y de manera especial contra la hegemonía de los Estados Unidos.

A diferencia de lo que ocurre con la fractura Norte-Sur, que afecta a intereses económicos directos (renegociación de la deuda, preferencias arancelarias, etc.), la fractura Centro-Periferia es el espacio simbólico más importante a profundizar por parte de los países no occidentales. En dicho sentido, la reorganización internacional de la posguerra fría se ha encontrado rápidamente con dicha fractura. Un ejemplo importante lo tenemos en las críticas que ha merecido la actuación del Consejo de Seguridad en la posguerra fría, desde el mundo de la Periferia a causa de la «política de doble rasero» seguida: la dureza y firmeza mostrada frente a Irak o a Libia no se ha aplicado en el caso de Serbia o de Israel.

De esta manera, la posguerra fría habría profundizado todavía más la fractura Centro-Periferia a partir del momento en que la desaparición de la fractura Este-Oeste ha reducido el margen de maniobra de la Periferia (antes favorecido por el enfrentamiento a nivel mundial entre Estados Unidos y la Unión Soviética). Se puede apuntar, por tanto, que el eslogan «West against the rest» ocupará un lugar destacado en la sociedad internacional de la posguerra fría. Las imágenes, incomprensibles para la sociedad occidental, de las fuerzas de Naciones Unidas hostigadas en Somalia por la población son significativas.

Antes de concluir la segunda sesión, queremos retomar un «cabo suelto». Al hablar del fin de la fractura Este-Oeste, hemos indicado que la desaparición de la misma había dejado el espacio europeo expuesto a las otras fracturas del sistema, acabando de esta manera con el espacio «santuario» que fue durante la guerra fría. Por consiguiente, la Europa de la posguerra fría está dividida por la fractura Norte-Sur (bajo la forma de migraciones, de visados impuestos en los países occidentales, etc.), así como por la fractura Centro-Periferia (bajo la forma de racismo, xenofobia, limpieza

étnica, etc.). Este es el momento de plantearse nuevamente qué ocurre a los tres niveles señalados en la sesión anterior. De ellos han de partir los cambios que influyan en la suavización o en la profundización de las fracturas.

En primer lugar, ¿observamos cambios a nivel de los principios? Recordemos aquí, sin valorar la política consecuente con ello, el avance de la noción de intervención humanitaria frente al principio de la no injerencia.

En segundo lugar, ¿observamos cambios a nivel de los mecanismos institucionales? En este terreno quedaríamos desbordados por un alud de propuestas, de conversaciones, de reformas, etc. Pero ¿hasta qué punto existen medios y voluntad política para convertir las fracturas en espacios de cooperación? Es más, ¿quién o quiénes son capaces de liderar dichos cambios, en el terreno de los principios y de las instituciones?

Esta última pregunta nos sitúa en el tercer nivel, y con él abrimos la puerta a la última sesión de este curso, dedicada al poder en el actual sistema internacional. ¿Quién es poderoso y por qué? Es más, ¿existen grandes potencias capaces de liderar la sociedad internacional de la posguerra fría, a pesar de las fracturas existentes?

IV. EL PODER EN EL SISTEMA INTERNACIONAL DE POSGUERRA FRÍA

Acabamos la anterior sesión haciendo referencia a las grandes potencias, en tanto que las mismas son responsables de la adopción de principios internacionales y del funcionamiento de los mecanismos institucionales. De ahí que su política sea en buena medida responsable del cambio y de la continuidad en las relaciones internacionales. No es extraño, por tanto, que durante la última década (antes y después de la caída del Muro) los analistas hayan abordado con especial interés algunas temáticas dentro del ámbito del poder en la sociedad internacional: múltiples trabajos sobre el declive de los Estados Unidos en la sociedad internacional, estudios sobre la estructura del sistema internacional centrados en la noción de multipolarismo en base a la regionalización económica (el Mundo a Tres: Comunidad Europea, Estados Unidos y Japón) o en base a criterios más amplios (la Pentarquía de Kissinger que une Rusia y China a los tres grandes de la economía), etc.

A los trabajos teóricos se suman actualmente propuestas políticas que giran alrededor justamente de la identificación de las grandes potencias en la sociedad internacional. Las recientes manifestaciones del gobierno japonés en favor de que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad sean países que «ejercen una influencia política y económica global» nos trasladan a la misma cuestión, cuestión abierta en el período de transición que está viviendo la sociedad internacional: quién y cómo se ejerce el poder en el momento actual en las relaciones internacionales o, lo que es lo mismo, cuáles son las potencias dispuestas a asumir responsabilidades de liderazgo y capaces de ejercer influencia. Estas preguntas no están de más cuando diariamente recibimos noticias de una guerra, la guerra de Bosnia, en la que todos los temas que estamos planteando (responsabilidad, liderazgo, etc.) se manifiestan en su aspecto trágico.

Para abordar dichas cuestiones es necesario, de entrada, revisar una serie de ideas básicas sobre el poder en las relaciones internacionales y contrastarlas con las características complejas y difusas de la sociedad internacional en la actualidad²⁷.

1. El concepto de poder en las Relaciones Internacionales

¿Cómo vamos a identificar a las potencias en un sistema internacional?²⁸ Sin duda, el punto de partida para identificar a un Estado poderoso hay que situarlo en el terreno de sus recursos tangibles. Entre estos últimos, los más clásicos nos vienen dados por el territorio, la población, la riqueza y las fuerzas armadas. Es impensable que una potencia del sistema no cumpla unos mínimos en cada uno de esos cuatro apartados. De hecho, la experiencia histórica (que, como veremos, se está modificando en las últimas décadas) mostraba que las potencias tenían capacidades más o menos equivalentes en los terrenos mencionados.

Antes de hacer una breve reflexión sobre cada uno de esos recursos tangibles, no es ocioso recordar que nuestro sistema internacional goza de una característica peculiar: la *juventud* de buena parte de los Estados que lo conforman. Factor que ya coloca una serie de Estados en situación de inferioridad, alejándolos así de las posiciones más elevadas en la jerarquía internacional. En la actual Asamblea General de Naciones Unidas se sientan Estados jóvenes (apenas unas décadas de existencia y sin tradición previa como entidad política) junto a Estados antiguos (varios siglos de existencia y tradiciones asentadas como entidad política y/o cultural). La descolonización masiva en la década de los sesenta significó la aparición de una multitud de Estados que, en gran medida, se delimitaron a partir de fronteras administrativas de origen colonial y que carecían de recursos humanos adecuados (ingenieros, médicos, diplomáticos, etc.) para dirigir y gestionar el país. De manera genérica, se puede apuntar que los jóvenes Estados tienen enormes *handicaps* en comparación a los viejos Estados. *Handicaps* en múltiples sentidos: pobreza, falta de infraestructuras, sociedades no consolidadas dentro de sus fronteras, irredentismos ligados a reafirmaciones nacionalistas, etc.

Tras la edad, otros dos elementos tangibles nos permiten apreciar la diversidad actual entre los Estados: su *territorio* y su *población*. En términos territoriales, el planeta está dividido en 224 unidades, que van desde las dimensiones de Rusia (17 millones de kilómetros cuadrados) hasta las dimensiones del Vaticano (1 kilómetro cuadrado). Los extremos no son, sin embargo, elocuentes de un hecho evidente: el 50% del territorio mundial está bajo la soberanía de ocho Estados (Rusia, Canadá, China,

²⁷ Este análisis sigue el esquema empleado en E. Barbé, «El Estado como actor internacional: Crisis y consolidación del sistema de estados», *Papers*, n.º 41, 1993, pp. 33-54.

²⁸ En relación con esta pregunta es interesante el texto de G. R. BERRIDGE y J. W. YOUNG, «What is a Great Power?», *Political Studies*, vol. XXXVI, 1988, pp. 224-234.

Estados Unidos, Brasil, Australia, India y Argentina) y 48 unidades (Estados y territorios) tienen menos de 1.000 kilómetros cuadrados²⁹.

El tamaño del territorio, sin embargo, no es un valor *per se* (Rusia o Gran Bretaña, con territorios muy diferentes, han jugado en diferentes momentos papeles de primeras potencias, respectivamente continental y marítima). La ubicación del territorio (control de estrechos estratégicos, país enclavado, condiciones climáticas, etc.) y su riqueza (combustibles, minerales estratégicos, autosuficiencia alimentaria, agua, etc.) son cuestiones a considerar. En lo que respecta a la riqueza del territorio, no hace falta recordar la trascendencia política que ha tenido la concentración de los recursos energéticos en algunas regiones del mundo, destacando los países árabes con el 60% de las reservas mundiales de petróleo.

La población, al igual que el territorio, está repartida de manera dispar a lo ancho del planeta. Los extremos en este caso corresponden a China, con una población en 1990 de 1.134 millones de habitantes, y al Vaticano con 1.000 habitantes. Seis estados gozan de soberanía sobre el 50% de la población mundial (China, India, Estados Unidos, Indonesia, Brasil y Rusia), mientras que 72 unidades (Estados y territorios) tienen poblaciones de menos de un millón de habitantes³⁰.

Si el tamaño del territorio ha de contrastarse con otros muchos elementos cuantificables (riqueza natural, por ejemplo), lo mismo ocurre con la población. Incluso más que en el caso anterior, ya que la «calidad» de la población, en términos demográfico-culturales, es un factor decisivo para el desarrollo de un Estado. En este terreno (educación, cultura, salud) los indicadores a considerar son muy diversos: esperanza de vida, mortalidad infantil, analfabetismo, libros publicados, etc.³¹

Otros dos criterios, clásicos a la hora de abordar las diferencias tangibles entre los Estados, son el *tamaño económico* y el *tamaño militar* de cada unidad política.

En lo que respecta al tamaño económico del Estado, el PNB constituye un primer indicador a considerar. En 1990, el PNB de los Estados Unidos encabezaba el *ranking* mundial con 5,45 billones de dólares. En el extremo opuesto, el PNB del Estado caribeño de Anguila apenas superaba los 8 millones de dólares. Como siempre, más allá de los extremos, lo elocuente es observar la concentración de la producción a nivel mundial. En efecto, tres Estados (Estados Unidos, Japón y Alemania) acumulan

²⁹ Entre los Estados miembros de Naciones Unidas, con menos de 1.000 kilómetros cuadrados, se encuentran países como Bahrein (622 km²), San Vicente y las Granadinas (388 km²) o Liechtenstein (157km²), que tienen superficies equivalentes a lo que en España son algunos parques nacionales (los 750km² de Doñana o los 160 km² de Ordesa-Monte Perdido).

³⁰ Entre los países con menos de un millón de habitantes se cuentan miembros de Naciones Unidas como Gambia (875.000 habitantes), Islandia (258.000 habitantes) o Seychelles (68.000 habitantes). En otros términos, provincias o ciudades españolas tienen poblaciones equivalentes a las de un Estado con escaso en la ONU: la población de Gambia es equivalente a la de la provincia de Zaragoza, la de Islandia a la del municipio de Hospitalet de Llobregat y la de Seychelles a la de la ciudad de Toledo.

³¹ La tasa de mortalidad infantil en el año 1990 variaba, en los extremos, entre las 166 muertes por cada 1.000 nacimientos en Malí y las 5 de Japón. La esperanza de vida se movía en el mismo año entre los 43 años de Guinea (idéntica para hombres y mujeres) y los 82 (para las mujeres) de Japón o Suiza. En lo que respecta a la tasa de analfabetismo, ésta va desde el 82% de Burkina Faso hasta una tasa habitual en los países de la OCDE (inferior al 5%).

más del 50% de la producción mundial. Un ejemplo de la concentración de la producción a nivel mundial lo tenemos en el dato que nos dice que, en 1990, sólo 18 Estados tenían productos nacionales superiores al 1% del producto mundial (España ocupaba el octavo puesto con un 2,1539% del total mundial), mientras que las 126 unidades menos productivas del mundo sumaban en total un 1% de la producción mundial. Entre estas 126 unidades encontramos a países como Panamá, Senegal, Estonia, Jordania, etc.

El tamaño militar del Estado constituye el último criterio clásico a la hora de establecer jerarquías entre los Estados del sistema internacional. Un indicador relevante a la hora de abordar el grado de militarización de un Estado es la relación entre el presupuesto militar del Estado y su PNB. Con ese criterio, a lo largo de la última década, los países más militarizados del mundo se sitúan en la zona de Oriente Medio³². Ahora bien, la «capacidad global de matar» (posesión de armamento nuclear y convencional) está muy concentrada en base a la lógica bipolar: en 1989, la letalidad de las superpotencias (sumadas armas nucleares, químicas y convencionales) era respectivamente de un 41% para los Estados Unidos y de un 57% para la Unión Soviética, del total mundial. El resto del mundo gozaba de un 2% de letalidad. Lo que nos lleva a distinguir claramente entre la concentración nuclear (de ahí el peligro que comporta en la posguerra fría el control de ese potencial en la ex Unión Soviética) y la convencional que nos sitúa, en términos militares, frente a un sistema multipolar: en el año 1989, el Tratado de Varsovia contaba con el 30% del potencial armado mundial, la OTAN con el 29%, los países de Oriente Medio con el 12% y China con el 8%³³.

Hasta ahora, hemos mencionado recursos diversos (territorio, población, riqueza, fuerzas armadas) que todo Estado poderoso ha poseído y posee en cantidades destacadas. Muchas veces es, en base a dichos recursos, que se juzga el poder de un Estado en el sistema internacional. Así, se asume que los Estados grandes siempre son capaces de obligar a los pequeños a actuar de acuerdo con los intereses de los primeros. De esta manera, se está abordando el poder en el sentido hobbesiano, en términos de cantidad o de propiedad: el poder como posesión. Sin embargo Locke, Max Weber o, más recientemente, los analistas de las Relaciones Internacionales distinguen entre el *poder como recursos* (la base del poder) y el *poder como relación* (la influencia de un Estado sobre los demás)³⁴. Esto es, el poder sólo se puede entender como una relación entre Estados y la estimación del poder debe realizarse en las pre-

³² Irak, que en el año 1990 dedicaba el 20% de su PNB a gastos militares, había llegado en 1984 a dedicar prácticamente el 30% de su PNB a dichos gastos. Israel, que es otro caso de Estado militarizado, ha pasado de un 23,5% en 1981 a un 8,4% en 1990.

³³ Las cifras sobre potencial militar están extraídas de M. KIDRON y D. SMITH, *The new state of war and peace. An international atlas*, Simon & Schuster, Nueva York, 1991 y de SIPRI, *Armaments o disarmament? Compendi del SIPRI 1990*, Associació per a les NU a Espanya/Centre d'Estudis sobre la Pau i el Desarmament (UAB), Bellaterra, 1991.

³⁴ El concepto del término de poder en la Teoría de las Relaciones Internacionales ha sido tratado de manera más amplia en E. BARBÉ, «Estudio preliminar», en Hans J. MORGENTHAU, *Escritos sobre política internacional*, Tecnos, Madrid, 1990, pp. XIX-LV.

cisas circunstancias en las que la interacción tiene lugar³⁵. Sobre el papel, los recursos de los Estados Unidos en los años sesenta y setenta frente al enemigo vietnamita eran muy superiores. Su poder potencial, sin embargo, no se tradujo en ejercicio del poder (obtención de los objetivos perseguidos) y los Estados Unidos acabaron perdiendo una guerra en la que, en términos potenciales, tenían que conseguir la victoria. Lo mismo se puede apuntar en relación con Francia y la guerra de independencia de Argelia o con la Unión Soviética en Afganistán.

2. Intangibilidad y difusión del poder en la década de los noventa

La evaluación del poder en términos internacionales es un proceso complejo que, difícilmente, puede ser cuantificado. Algunos investigadores se han dedicado, con escaso éxito, a establecer correlaciones entre diversos indicadores y a construir índices de poder con la intención de identificar las potencias y de jerarquizar así los Estados del sistema internacional³⁶.

El proceso de transformar unos recursos cuantificables en el ejercicio de una cierta influencia en el sistema internacional (obligar a otro Estado, de modo coercitivo o no, a que actúe según nuestra voluntad) supone una movilización en la que *recursos intangibles* van a estar presentes. En muchas ocasiones se trata de la otra cara de los recursos tangibles, conocidos y cuantificables (territorio, fuerzas armadas, población, riqueza económica). Por ejemplo, ¿cómo podemos cuantificar la moral de una población?, ¿cómo podemos valorar la capacidad de liderazgo de los oficiales de un ejército?, ¿cómo podemos prever la eficacia de un cuerpo diplomático?, etc. Así, junto a los recursos que dotan al Estado de una capacidad determinada (tener poder), éste debe gozar también de las estructuras políticas, sociales y económicas que permitan al gobierno movilizar dichos recursos nacionales y convertirlos en instrumentos de política exterior, con el objetivo de ejercer influencia internacional (ejercer poder).

Sin ánimo de exhaustividad se pueden mencionar algunos recursos intangibles característicos. La cohesión de la población es un factor importante. Así, en aquellos países en los que un grupo (tribu, grupo religioso, etc.) se sienta ajeno al Estado, éste tendrá una fuente de debilidad. El levantamiento de chiitas y de kurdos contra el gobierno de Sadam Hussein durante la guerra de 1991 es un ejemplo en este sentido. El nivel de compromiso individual con la persistencia del Estado es otro aspecto importante que explica, entre otras cosas, que algunos Estados puedan persistir en un medio hostil. El caso de Israel en el seno del mundo árabe es un buen ejemplo. Algunos factores tan intangibles, como el prestigio, están ligados a la actuación de determinadas personalidades políticas: el peso de la Suecia de Olof Palme o de la Tan-

³⁵ Véase la aproximación en dicho sentido de B. HOCKING y M. SMITH, *World Politics. An Introduction to International Relations*, Harvester, Nueva York, 1990, p. 195.

³⁶ Véase el análisis sobre dichos proyectos de investigación en B. RUSSETT y H. STARR, *World Politics. The Menu for Choice*, Freeman and Company, Nueva York, 1989 (1.ª ed., 1981), pp. 138-149.

zania de Nyerere en los organismos internacionales. Elementos tan intangibles como la moral nacional pueden ayudar a entender los fracasos, ya mencionados, de Francia en Argelia y de Estados Unidos en Vietnam.

Algunos de los recursos intangibles apuntados (capacidad de liderazgo, moral nacional, eficacia administrativa, etc.) serán decisivos en el momento en que el gobierno se decida a traducir su capacidad nacional en una determinada influencia internacional. De modo particular hay que hacer mención concreta de un elemento imprescindible en el proceso de movilización de dicha capacidad: *la voluntad política*. Así, el proceso de ajustar determinados recursos (fuerzas armadas, medios de transporte, riqueza económica, cuerpo diplomático, etc.) a la persecución de ciertos objetivos (expansión territorial, funciones pacificadoras, responsabilidades organizativas internacionales, etc.) estará determinado por la voluntad de asumir funciones de dimensión internacional: colonización, «misión civilizadora», organización del mantenimiento de la paz, mediación internacional, etc.

La voluntad, o la falta de voluntad, para asumir dichas funciones es básica a la hora de valorar la influencia que va a ejercer un Estado. En este sentido, ya es clásico mencionar que la influencia ejercida por los Estados Unidos en el sistema internacional entre principios de siglo y la Segunda Guerra Mundial es muy inferior a sus capacidades (recursos tangibles). Justamente por la falta de voluntad política (determinada por la falta de apoyo popular) que lleva a ese país a persistir en su tradicional política de aislamiento a pesar de los cambios ocurridos a nivel mundial (entre otros, la importancia cada vez mayor de los Estados Unidos en términos económicos, técnicos y militares). La no pertenencia de ese país a la Sociedad de Naciones, a pesar de que fue un proyecto concebido por el presidente Woodrow Wilson, es el mejor ejemplo en este sentido. Ejemplos más recientes, como el comportamiento de los países de Europa Occidental en las guerras de la ex Yugoslavia, hacen reflexionar sobre la importancia de la voluntad política en la vida internacional, junto a la posesión de capacidades suficientes y de instrumentos apropiados para alcanzar los objetivos perseguidos.

En el proceso de movilizar recursos para transformarlos en influencia, hay que tener en cuenta también la dificultad que supone en muchos casos el disponer de recursos apropiados para una situación dada. Es importante entender en qué medida los diferentes tipos de recursos y los instrumentos de influencia (diplomacia, disuasión militar, presión económica, etc.) pueden ser sustituidos los unos por los otros. En términos de inversión, por ejemplo, la riqueza puede ser utilizada para formar ejércitos modernos, una población culta y con amplios conocimientos (investigación y educación) o una población más sana. A su vez, los instrumentos militares pueden servir para adquirir más riqueza. Casi todas las bases de poder tienen cierta capacidad para transformarse en otras, pero el «tipo de cambio» varía mucho. En el terreno de los recursos intangibles es donde la dificultad es a veces más patente. ¿Cómo crear afecto entre una población predispuesta contra nosotros? Recordemos nuevamente, en este punto, el rechazo entre la población somalí de las tropas multinacionales que desembarcaron en el país en diciembre de 1992, bajo bandera de Naciones Unidas.

El problema de sustituir una base de influencia por otra crea dificultades para el analista de las Relaciones Internacionales que valora un tipo de recurso por encima

de los demás; así, los realistas con los recursos militares o los marxistas con los recursos económicos. En la década de los setenta, ligados a los cambios internacionales del momento, comienzan a aparecer múltiples trabajos que plantean la dificultad cada vez mayor para fundir un recurso y transformarlo en otro. Así, la fuerza nuclear se muestra inútil a la hora de estabilizar un tipo de cambio o de disuadir a la OPEP de que aumente el precio del petróleo. La tendencia a dar cada vez mayor importancia al poder *soft* frente al poder *hard* (por ejemplo, sistemas de información frente a material militar) y a multiplicar los espacios de cooperación (las instituciones y los ámbitos multilaterales ganan en importancia) relega al pasado el discurso tradicional de los recursos militares como determinantes últimos de los poderosos en el sistema internacional: el poder es menos coercitivo (en términos militares). Observación que, en términos generales, es aplicable tanto en la última década de la guerra fría como en la actualidad.

En realidad, los años noventa son mucho más complejos que la Europa del Congreso de Viena a la hora de definir el poder de un Estado, empezando por los propios riesgos para su seguridad nacional. El crecimiento del número de Estados ha ido asociado con la vulnerabilidad de los mismos. Maquiavelo o Hobbes ya pensaban en términos de seguridad nacional, pero ¿qué incluían ahí dentro? Básicamente, integridad territorial. Hoy en día, el poder y también la soberanía del Estado se ven afectados por fenómenos económico-ecológicos, como la deuda externa o la disminución de la capa de ozono. El poder en los años noventa es un poder difuso. Difusión que ha sido propiciada por la interdependencia económica, los actores transnacionales, el nacionalismo en los Estados débiles, la extensión de la tecnología y los cambios en el escenario político.

3. ¿Los Estados Unidos como única potencia internacional en la posguerra fría?

Hay que hacer una última distinción entre el poder como suma de recursos que los Estados poseen (ya analizado) y la estructura externa que condiciona dicho poder. Lo que algunos autores definen como poder estructural: la habilidad para determinar las reglas del juego en la política internacional. En otras palabras, ejercer el papel de potencia en el sistema. Así, un Estado deviene potencia en la medida en que es capaz de ejercer su poder sobre otros Estados y de establecer las reglas de juego. En este sentido es importante conocer con exactitud el contexto en el que se va a desarrollar la actividad del Estado, ya que los recursos y los objetivos de un Estado adquieren sentido sólo cuando se ponen en relación con los recursos y los objetivos de otros estados. Los límites que la estructura de poder impone a la actuación de los Estados, bien sea a nivel mundial o a nivel regional, han sido ampliamente destacados por los autores neorrealistas³⁷.

³⁷ Entre los autores neorrealistas destaca Kenneth WALTZ, *Teoría de la política internacional*, GEL, Buenos Aires, 1988 (1.ª ed. en inglés, 1979).

Una de las grandes críticas que se hace a los autores que analizan el sistema internacional a partir exclusivamente de la estructura de poder —determinada durante varias décadas por la relación bipolar Estados Unidos-Unión Soviética— es que son incapaces de captar factores de cambio, tales como las transformaciones internas en dichos Estados o bien el proceso de difusión que ha sufrido el poder en las relaciones internacionales (en muchas ocasiones a espaldas de los Estados que supuestamente definen la estructura de poder a nivel internacional). El sistema internacional de la posguerra fría es, sin lugar a dudas, un sistema en el que tendríamos grandes dificultades para establecer la estructura de poder (caso de existir una sola), empezando por plantearnos qué Estado o qué Estados pueden ser definidos como potencias en el actual sistema internacional. Es decir, qué Estados establecen las reglas de juego y qué Estados disponen de recursos y son capaces de movilizarlos para defender dichas reglas.

Esta reflexión es un «lugar común» en los últimos años. Después de varias décadas de asumir, de manera simplista, la existencia de dos potencias que estructuraban un sistema bipolar, nos encontramos en los últimos años (incluso antes de la disolución del bloque del Este) con un debate importante entre los analistas de las relaciones internacionales sobre el declive de los Estados Unidos como potencia internacional. Debate iniciado por el historiador Paul Kennedy, quien defiende la idea del declive de los Estados Unidos frente a la Comunidad Europea y a Japón³⁸. Declive que, según él, estaría directamente ligado al esfuerzo defensivo de los Estados Unidos en el mundo bipolar.

El trabajo de Kennedy ha dado lugar a una serie de réplicas entre los teóricos de las Relaciones Internacionales, negando la idea del declive americano, que nos interesa destacar aquí porque constituyen un vínculo excelente entre la guerra fría y la posguerra fría, a partir del momento en que establecen las bases de la potencia internacional, con criterios suficientemente amplios para definir los atributos de las grandes potencias en el mundo complejo de la posguerra fría.

La idea que comparten los analistas contrarios a la teoría del declive es que el poder a finales del siglo xx es mucho más complejo, más suave (*soft*) en términos de Joseph Nye³⁹ o, como lo denomina Susan Strange, nos hallamos ante un poder estructural que constituye la suma de una serie de capacidades diversas⁴⁰. Los autores citados, y otros, una vez analizadas las capacidades de todas las potenciales potencias (valga la redundancia), llegan a la conclusión de que los Estados Unidos siguen gozando a finales de los años ochenta (en el momento de tránsito de la guerra fría a la posguerra fría) de la categoría de primera potencia mundial.

Joseph Nye, como se ha dicho, es contrario a la teoría del declive de los Estados Unidos tomando como criterio que este último país es el único del mundo (también

³⁸ Paul KENNEDY, *Auge y caída de las grandes potencias*, Plaza & Janés, Barcelona, 1989 (1.ª ed. en inglés, 1987). Otros autores a mencionar entre los teóricos del declive son CALLEO, MEAD Y LAYNE.

³⁹ Joseph NYE, *Bound to lead. The changing nature of American power*, Basic Books, Nueva York, 1991 (1.ª ed., 1990).

⁴⁰ Entre otros trabajos de la autora, véase Susan STRANGE, *States and Markets. An Introduction to International Politics*, Pinter, Londres, 1988.

analiza a la Unión Soviética, a Japón, a China y a la Comunidad Europea) que es fuerte en lo que él considera como recursos básicos del poder. Hay que señalar que Nye distingue entre recursos tangibles (recursos básicos, militares, económicos y científico/ tecnológicos) y recursos intangibles del poder. Estos últimos los divide en tres tipos: la cultura universalista, la cohesión nacional de la potencia y, finalmente, el conocimiento y capacidad de control de las instituciones internacionales por parte de la potencia. Al referirse a cultura universalista, Nye naturalmente toma en consideración los elementos derivados de la misma: facilidad de comunicación y de comprensión (lengua, películas, modas y estereotipos dominantes). No hay duda de que, entre las cinco potencias analizadas, los Estados Unidos disponen, a finales del siglo xx, de la cultura más universalista (compartida en múltiples aspectos con Europa) de la actual sociedad internacional. A diferencia de los Estados Unidos, las potencias asiáticas tienen en este terreno un notable *handicap*.

Otro de los recursos de poder mencionados por Nye es el control de las instituciones internacionales. Este último aspecto es importante si tenemos en cuenta que las Naciones Unidas y otras instituciones se han convertido en legitimadoras de los cambios internacionales en la posguerra fría. Aquí cabría recordar las acusaciones contra el Consejo de Seguridad por seguir los dictados de la diplomacia estadounidense (ya hemos mencionado las críticas del «doble rasero» al hablar de la fractura Centro-Periferia).

El análisis de Susan Strange, que concluye en contra del declive de los Estados Unidos, se basa en la noción de poder estructural, entendido como capacidad para tomar decisiones relevantes para las políticas industriales internacionales, la determinación de los precios o el control de los mercados. Para la autora británica, el poder estructural con el que debe contar una potencia mundial es la suma de cuatro capacidades: la capacidad militar o control sobre la estructura de seguridad, capacidad para conceder o denegar créditos o control sobre la estructura financiera, habilidad para localizar y determinar el tipo de producción o control de la estructura industrial e influencia en las ideas, creencias, conocimientos y comunicaciones o control sobre la estructura de conocimiento.

El debate teórico mencionado sólo fue el prelude del acontecimiento que mejor marcó, ya en plena guerra fría, esa reflexión sobre el sentido y la naturaleza de una potencia de finales del siglo xx: la guerra del Golfo.

En efecto, la guerra del Golfo reúne una serie de características de manual para hacernos comprender en todas sus dimensiones la capacidad de un Estado para ejercer una influencia tal que lo revalide como primera potencia dentro del sistema. Es decir, que tenga en sus manos grandes posibilidades para establecer las reglas del juego y tomar las decisiones clave. El análisis del comportamiento del gobierno estadounidense y los resultados del mismo nos permiten hablar de una política de potencia. ¿Cuáles son los elementos que la conforman? Los analistas dedicaron miles de páginas a abordar el tema⁴¹. Aquí, de manera muy sintética, podemos hacer una consideración ligada a los elementos establecidos a lo largo de esta sesión.

⁴¹ Por su capacidad de síntesis y por su claridad se recomienda la lectura de un artículo periodístico de William PFAFF, «The Might and Sense of A Superpower», *The International Herald Tribune*, 14.12.1990.

El comportamiento de los Estados Unidos empieza por definirse como comportamiento de potencia. La voluntad política del gobierno queda recogida en el discurso del presidente Bush sobre los Estados Unidos como defensores del Derecho Internacional (y más allá como creadores de un Nuevo Orden Mundial). El objetivo perseguido (la defensa del Derecho) tiene una traducción concreta en la liberación del territorio kuwaití, expulsando al ejército iraquí.

¿Cuáles son los recursos aplicados a dicho objetivo? Como hemos visto, los recursos pueden ser muy diversos. Sin embargo, en este caso, la posesión de un aparato militar apropiado para las dimensiones de la operación y la posibilidad de costear económicamente la operación son decisivos. Las dudas sobre la capacidad de los Estados Unidos para imponer sus reglas del juego —utilización de la fuerza contra el ocupante iraquí— estaban directamente relacionadas con sus dificultades económicas. Sin embargo, en este caso se produce un ejemplo clásico de fusión del poder ya que los Estados Unidos utilizan sus recursos políticos para conseguir que el coste de la operación vaya a cargo de sus aliados (Japón y Alemania). Así, recursos intangibles como la existencia de consenso entre la sociedad americana en favor de la acción militar o la capacidad de liderazgo del presidente Bush entre la opinión pública de su país son elementos que refuerzan el papel de potencia asumido por los Estados Unidos. Papel que se ve legitimado a través del Consejo de Seguridad de Naciones, que legaliza el recurso a la fuerza dejando la aplicación del mismo en manos de «los Estados que cooperan con el gobierno de Kuwait» (Resolución 678). En términos de recursos intangibles, la legitimación internacional de la política de los Estados Unidos es un factor importantísimo en tanto que demuestra su habilidad para controlar las instituciones internacionales y confirma su capacidad para ejercer el liderazgo en el sistema internacional de posguerra fría.

IV. A MODO DE CONCLUSION: LA HISTORIA SE MUEVE DE NUEVO

El tema que hemos abordado en estas sesiones es un tema abierto que ha sido expuesto sin ningún ánimo de llegar a conclusiones. Quizá la idea presente a lo largo del curso queda recogida en una frase de Sir Ralf Dahrendorf —«la historia se mueve de nuevo»— extraída de un excelente artículo publicado recientemente en España⁴². Por lo tanto, la conclusión de este curso va a consistir en una serie de reflexiones que pretenden vincular los aspectos teóricos tratados en el mismo con los graves problemas que vive hoy en día la sociedad internacional.

El curso pretendía mostrar que nos hallamos en términos teóricos en una época de transición. Lo que comporta, al mismo tiempo, cambio y continuidad. Los españoles que hemos vivido una transición política de un régimen dictatorial al actual sistema democrático sabemos perfectamente que el proceso consistió en algunos momentos en solapamiento de dos mundos (uno en vías de extinción y otro en vías de creación).

⁴² Ralf DAHRENDORF, «Entre la vieja y la nueva Europa», *Política Exterior*, vol. VII, n.º 34, 1993, pp. 19-25.

Si eso ocurrió en un sistema interno en el que las fuerzas políticas consensuaron sus posiciones para llevar a cabo un proceso pacífico y ordenado, ¿qué puede ocurrir en un sistema internacional en el que no existe acuerdo alguno sobre el proceso de transición?

En realidad, el proceso iniciado en 1989 es un proceso único en términos de construcción de un sistema internacional. En primer lugar, es paradójico. En el mismo momento en que finaliza la guerra fría —magníficamente descrita por Raymond Aron como un estado de «paź imposible y de guerra improbable»— todas las cancillerías del Este y del Oeste se tienen que enfrentar de inmediato a cuestiones militares: control de arsenales, retirada de tropas de las superpotencias en Europa Central, peligro de diseminación nuclear, bloqueos, protección de acciones humanitarias, etc. Todo ello plantea un problema abordado en este curso: la eficacia de los mecanismos institucionales creados durante la guerra fría para hacer frente a la nueva situación. Hemos mencionado las cuestiones militares pero la idea aquí apuntada se podría aplicar a cualquier aspecto de la agenda internacional de la posguerra fría (economía, medio ambiente, migraciones, etc.).

En efecto, los mecanismos institucionales están desbordados por los cambios que se producen en la sociedad internacional. De ahí que el teórico plantee una cuestión central en relación con el fenómeno descrito: ¿hasta qué punto se adecúan las viejas instituciones o se crean nuevas instituciones para hacer frente a los problemas actuales? La tensión entre cambio y continuidad en las instituciones internacionales es una constante desde el fin de la guerra fría. Sólo hace falta seguir los acelerones y frenazos que ha sufrido el Tratado de Unión Europea o las resistencias que aparecen ante los proyectos de reforma de la composición del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

En segundo lugar, el proceso iniciado en 1989 sitúa a las potencias frente a un nuevo mundo en el que se ven obligadas a ejercer su liderazgo y a asumir responsabilidades.

El carácter complejo del poder (expresado, como hemos visto, en términos de poder *soft* o de poder estructural) nos lleva a revalidar la idea —ya existente durante la guerra fría— de un mundo unipolar en el que los Estados Unidos ejercen como potencia mundial en todos los campos (nuclear, militar, político, económico, tecnológico, cultural, etc.). Ejercicio que durante la guerra fría se veía constreñido a través de la lógica bipolar, en cuestiones político-militares, y a través de la lógica multipolar, en cuestiones económicas. Dimensiones, ambas, que negaban la idea de la potencia imperial o única en el sistema. Se puede apuntar, contrariamente, que los Estados Unidos eran, junto a la Unión Soviética, superpotencia político-militar-nuclear y, junto a Japón y a la Comunidad Europea, gran potencia económica.

La posguerra fría ha introducido, junto a la continuidad (el mundo tripolar en términos económicos) grandes cambios que han situado a la Rusia, sucesora de la Unión Soviética, al margen, de momento, del liderazgo mundial en términos políticos. Sobre el futuro de dicho liderazgo ya se apuntan algunas ideas. De entre ellas, seleccionamos lo escrito por Adam Watson en un reciente libro sobre la evolución de la sociedad internacional a través de la historia. Momento adecuado para llevar a cabo tal tipo de trabajo, teniendo en cuenta que muchos analistas coinciden en destacar los

factores históricos que reaparecen en la Europa de la posguerra fría. Según Watson, «las ex superpotencias están ahora bien lejos de la oposición diamétrica: las dos reconocen que hay temas sustanciales, incluido el orden internacional, sobre los que sus intereses coinciden y también un campo más amplio en el que de momento la debilidad rusa la llevará a condescender [...]. Al mismo tiempo, Rusia está mejorando —teniendo en cuenta el concierto del siglo XIX, se debería decir normalizando— sus relaciones con las otras grandes potencias: Europa Occidental bajo liderazgo alemán, Japón y China. De esta manera, se perfila un concierto de potencias mundiales, basado en el acuerdo y en la aceptación, que llevará a cabo la dirección y control de la sociedad internacional»⁴³.

En tercer lugar, el proceso iniciado en 1989 ha arrasado con su vertiginosa velocidad algunos de sus referentes básicos. Quizás este último punto es el más difícil de abordar porque todo lo que esté relacionado con los principios y con los valores es difícil de traducir en palabras. Recordemos que tras los mecanismos institucionales y la política de las potencias, el mundo de los valores constituía, tal y como apuntamos al inicio del curso, el tercer nivel en el que cabía preguntarse por el cambio y por la continuidad apreciados a lo largo del proceso de transición en la sociedad internacional.

Sin duda, en este terreno se puede hablar de auténtico terremoto. Hemos pasado del «mundo feliz de 1989», en el que las referencias a la democracia y al libre mercado parecían borrar de un plumazo cuarenta años de división bipolar, a un mundo en el que en nombre del nacionalismo, de la homogeneidad étnica o de la crisis económica se está destruyendo una convivencia cotidiana entre individuos «diferentes» (por su religión, por su lengua, por su alfabeto, etc.) que durante la guerra fría, bien sea bajo un régimen comunista o bajo un régimen democrático, se habían respetado los unos a los otros.

No se trata de elevar un canto de nostalgia a la guerra fría, pero sí de reconocer junto a un pensador nada sospechoso de antiliberalismo, como Ralf Dahrendorf, que la democracia y el mercado son «proyectos fríos», que han dejado a los pueblos «descongelados» en la Europa del Este (y en otros muchos puntos del planeta) con un «vacío emocional». Reflexión que lleva al analista de las Relaciones Internacionales, una vez más, a tomar en consideración la fractura Centro-Periferia a cualquier nivel (guerra civil, conflicto regional o sistema global). En este sentido, nos remitimos a lo ya dicho durante el curso sobre la centralidad de dicha fractura.

Si iniciábamos este curso con una referencia al optimista «fin de la Historia» de Fukuyama, vamos a concluirlo con el pesimismo de Ralf Dahrendorf sobre «el movimiento de la Historia». Cita que considero oportuna en un momento en que Sarajevo es la ciudad «tristemente» más famosa de Europa: «La historia se mueve de nuevo [...]. Las grandes fallas históricas de Europa aparecen de nuevo ante nosotros: son las grietas de las divisiones entre las grandes religiones del mundo, las grietas en el interior del cristianismo, el cisma entre católicos y ortodoxos. Las grietas de las divisiones entre los viejos imperios: el de los Habsburgo, el otomano y el ruso.

⁴³ A. WATSON, *The evolution of international society*, Routledge, Londres, 1992, p. 303.

»Existe un desafortunado lugar en Europa en el que virtualmente todas estas grietas parecen converger en una mezcla explosiva y terrible; ese lugar es Bosnia. Debo mencionar a la desafortunada Bosnia pero debo decir también que no tengo respuesta ante las horribles, realmente insoportables, escenas que vemos cada noche en la televisión. Me asusta pero sé que es también un ejemplo extremo de lo que puede ocurrir una vez que los hombres se muestran incapaces de vivir junto a otros que sean diferentes y, en el caso de Bosnia, es por supuesto una mezcla total de diferencias, y todas estas diferencias han surgido hoy y están allí presentes cada día. Debo afirmar que no he creído nunca, por un solo momento, que un plan para el día de mañana sea una respuesta satisfactoria, ni siquiera una respuesta viable para los problemas de hoy, como tampoco creo que se pueda identificar un único culpable y solucionar el problema de Bosnia luchando contra ese único culpable. Bosnia es el reflejo de lo frágil que es el barniz de la civilización, de lo fácilmente que esa pequeña capa se encuentra amenazada»⁴⁴.

⁴⁴ *Ibidem*, p. 20.