
Mantener al mundo “fuera de balance”: el autocontrol y la política exterior de Estados Unidos

STEPHEN M. WALT*

¡Qué diferencia hace una década! Estados Unidos pasó el decenio de 1980 preocupado por su inminente decadencia, sólo para despertar y darse cuenta de que otra vez estaba en la cima del mundo. Tanto Trotsky como el Grupo B dieron una vuelta de 180 grados, y fue la Unión Soviética y no el Occidente capitalista quien fue a dar al bote de la basura de la historia. Los temores alarmistas acerca del surgimiento de Japón como superpotencia también resultaron infundados, y el “Japón que podía decir no” (para usar el título del exitoso panfleto de Shintaro Ishihara) se convirtió a finales del siglo en el “Japón que de-

* El autor es profesor de la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard. Correo electrónico: stephen_walt@harvard.edu. Agradezco a John Ikenberry sus útiles comentarios sobre el primer borrador de este ensayo. También me beneficié con los comentarios que recibí en los seminarios realizados en el Instituto de Estudios sobre la Guerra y la Paz de la Universidad de Columbia y en el Programa sobre Seguridad Internacional del Centro Belfer de Ciencias y Relaciones Internacionales de la Universidad de Harvard. Michelle von Euv me proporcionó una valiosa ayuda de investigación y apoyo logístico oportuno, por lo cual también le doy las gracias.

Este artículo se presentó en el ciclo de conferencias “El Futuro de la Gran Estrategia Liberal”, organizadas en marzo de 2001 por Peter Trubowitz y la División de Estudios Internacionales del CIDE. En dicho evento también participaron G. John Ikenberry, con el texto “La gran estrategia liberal y la persistencia del orden hegemónico de Estados Unidos durante la posguerra”, igualmente publicado en este número de *Política y Gobierno*, y Charles A. Kupchan con “U.S. Grand Strategy: Hollow Hegemony or Stable Multipolarity?” Los tres documentos se publicarán en el futuro en un volumen editado en inglés.

El manuscrito se recibió en junio de 2001 y fue aceptado para su publicación en agosto de 2001. Traducción del inglés de Susana Moreno Parada.

cía 'tío'". En lugar de convertirse en el "país común y corriente" que algunos anticipaban, enfrentando a un mundo "después de la hegemonía", Estados Unidos se encontró a sí mismo en una posición preponderante que no se había vuelto a ver desde el Imperio Romano.¹

¿Qué tan buena es la posición de Estados Unidos? En 1999, la economía estadounidense representaba más del 28% del producto mundial bruto y era aproximadamente 40% más grande que la de su competidor más cercano (Japón). Mientras Japón se hundía en la depresión económica, Estados Unidos disfrutó de un sólido crecimiento durante una década y alcanzó importantes excedentes presupuestales por primera vez en varios decenios. El gasto de defensa estadounidense equivale al de los seis países siguientes *combinados* y, puesto que cuatro de esos seis países son aliados cercanos de Estados Unidos, esta cifra realmente subestima la ventaja estadounidense.² Estados Unidos es el líder mundial en educación superior y en tecnología avanzada y, especialmente, en tecnología de la información e industrias de servicio, de las cuales es probable que dependa la productividad futura (Joseph S. Nye y William A. Owens, 1996; U.S. Department of Commerce, 1998). La sociedad estadounidense también está inusualmente abierta a la inmigración, a las nuevas ideas y a las nuevas prácticas comerciales, lo que la hace más propicia a adaptarse a condiciones nuevas. La situación de Estados Unidos no es perfecta, pero difícilmente podría pedirle mucho más.³

No es de sorprender que la mayoría de los estadounidenses consideren estos avances como puras buenas noticias. La mala noticia, sin embargo, es que estos avances nos dejan intelectualmente mal preparados para esas nuevas cir-

¹ Entre los ejemplos sobresalientes del pensamiento "de la decadencia" se encuentran Richard Rosecrance (1979), Paul Kennedy (1987), Robert Gilpin (1981) y David P. Calleo (1987). La creencia de que el poder estadounidense estaba en decadencia también está implícita en Robert O. Keohane (1984). Otras destacadas opiniones disidentes incluyen a Kenneth Waltz (1979), Bruce Russett (1985), Joseph S. Nye (1990), Susan Strange (1987) y Henry R. Nau (1987). Samuel P. Huntington (1988-1989) subrayó las fortalezas de Estados Unidos, pero advertía respecto al ascenso de Japón en Huntington (1993). El predominio japonés se pronosticó en Ezra F. Vogel (1985) y se proclamó en Shintaro Ishihara (1991).

² Basado en información tomada de *The Military Balance* (2000).

³ Un buen resumen de las bases materiales de la preponderancia de Estados Unidos se encuentra en William F. Wohlforth (1999). Respecto a la adaptabilidad de la sociedad estadounidense, véase Thomas Friedman (1998).

cunstances. Una cosa es ejercer el liderazgo cuando los principales aliados de uno enfrentan la misma amenaza y tienen un gran interés por la protección de Estados Unidos. Otra cosa muy distinta es ser la potencia dominante cuando no existen amenazas graves y cuando los aliados de uno enfrentan nuevas restricciones e incentivos. En ausencia de una amenaza externa sobre la cual enfocar la mente (y consolidar los lazos existentes de la alianza), los líderes estadounidenses ya no están seguros de qué tipo de mundo encabezan o ni siquiera de qué tipo de mundo deberían tratar de crear. No es de sorprender, entonces, que la década pasada haya provocado un enérgico debate sobre la gran estrategia estadounidense, ni que diferentes autores ofrezcan consejos muy contrastantes sobre cómo debe responder Estados Unidos a su posición como la única superpotencia que queda.⁴

Este artículo examina una parte importante de este rompecabezas y se concentra en si es probable que la preponderancia de Estados Unidos provoque una reacción defensiva de otros estados. Durante la mayor parte de su historia, los líderes estadounidenses no tuvieron que preocuparse mucho acerca de la posibilidad de que otros estados fuertes se unieran en contra de ellos. Hasta la década de 1890, Estados Unidos era demasiado débil y geográficamente aislado para provocar una oposición generalizada, y los líderes estadounidenses eran libres de concentrarse en la consolidación de la posición de Estados Unidos en el hemisferio occidental. Incluso después de haberse unido a las filas de las grandes potencias, Estados Unidos por lo general evitaba compromisos militares en el extranjero, a menos que se tratara de una amenaza inminente al balance global de poder. En cambio, Estados Unidos dejaba que otros estados pagaran el costo de mantenerse a raya unos a otros, y sólo se involucraba directamente —como en 1917 y en 1941— cuando un Estado parecía a punto de asumir una posición hegemónica en Europa o Asia (John J. Mearsheimer, 1998 y *The Tragedy...*). Sin embargo, cuando fue evidente que las potencias europeas y Ja-

⁴ Un buen informe de los escritos recientes sobre la gran estrategia de Estados Unidos es el de Barry R. Posen y Andrew L. Ross (1996-1997). Entre los ejemplos notables de este género se encuentran William Kristol y Robert Kagan (2000 y 1996), Zalmay Khalilzad (1995), Huntington (1993), Robert J. Art (1998-1999), Stephen van Evera (1990), Nye (1990 y 1995), Christopher Layne (1997), John J. Mearsheimer (*The Tragedy...*), Eugene Gholz, Daryl G. Press y Harvey M. Sapolsky (1997), y Eric Nordlinger (1995).

pón eran demasiado débiles para conservar el balance de poder después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos estableció una extensa serie de alianzas y empezó a mantener una gran presencia militar en el extranjero. Aunque hubo tensiones ocasionales con el sistema de alianzas de Estados Unidos, las principales potencias de Europa y Asia, en general, recibieron bien el compromiso del poder estadounidense y se mostraron dispuestas a someterse al liderazgo de este país.

Según algunas importantes teorías de política internacional, la situación ahora debería ser muy distinta. Estados Unidos es, por mucho, el Estado más poderoso del planeta y ningún otro Estado amenaza en la actualidad con dominar ni Europa ni Asia. Como el desbalance de poder constituye una ventaja para quien lo posee, pero es un peligro potencial para los demás, los estadounidenses se enfrentan ahora a la nueva posibilidad de que otras potencias importantes puedan dedicarse a ponerse *ellas* en balance. Como mínimo, otros estados podrían inclinarse más a resistir el liderazgo estadounidense y buscar la manera de circunscribir la libertad de acción de Washington, simplemente para asegurarse de que Estados Unidos no imponga sus propias preferencias con demasiado entusiasmo. En consecuencia, por el momento, la capacidad de formular una política exterior eficaz probablemente dependa de si otros estados muestran una gran tendencia a hacerle contrapeso a Estados Unidos y de si los líderes estadounidenses pueden considerar la manera de minimizar esas tendencias, si es que surgen y cuando surjan.

El resto de este artículo está organizado como se describe a continuación. La parte I examina por qué los estados suelen ponerse en balance respecto a otros estados y argumenta que la teoría del balance estructural de poder no puede explicar por qué los esfuerzos para contrarrestar el poder de Estados Unidos han sido notablemente flojos desde fines de la Guerra Fría. La parte II considera varias explicaciones alternas sobre la ausencia de cualquier intento serio de contrarrestar el poder de Estados Unidos y alega que una combinación de la teoría del balance de amenazas y de la teoría de los bienes colectivos ofrece la mejor explicación de la escasez de comportamiento compensatorio. La parte III presenta un conjunto de prescripciones basadas en esas reflexio-

nes teóricas, poniendo especial énfasis en la necesidad de una política de auto-control. La conclusión ofrece varias advertencias sobre estas recomendaciones e identifica asuntos que merecen más investigación.

I. ¿POR QUÉ SE CONTRARRESTAN LOS ESTADOS?

LA TEORÍA DEL BALANCE DE PODER

Cuando consideramos por qué otros estados podrían unir sus fuerzas en contra de Estados Unidos, un lugar obvio para empezar es la teoría estructural (i.e., "neorrealista") del balance de poder.⁵ De acuerdo con la teoría estructural, la condición de anarquía internacional provoca en los estados una poderosa aversión al desbalance de poder. Puesto que los estados más débiles no pueden estar seguros de que los estados más fuertes no utilizarán sus capacidades superiores de una manera que los débiles considerarán desagradable, buscan el modo de limitar la libertad de acción de los fuertes. Cuando los peligros que plantean los estados fuertes parecen especialmente evidentes e inminentes, es probable que los estados más débiles incrementen sus propias capacidades militares, formen alianzas defensivas, desarrollen planes militares comunes con sus socios o, incluso, inicien la guerra en un intento de modificar el balance de poder en su favor.⁶

La teoría del balance de poder se centra en la distribución de las capacidades materiales, como población, riqueza económica, recursos naturales, fuerza militar, etcétera. Predice que los estados contrarrestarán al Estado *más fuerte*, definido éste como el Estado con la mayor acumulación de recursos materiales. Predice, por consiguiente, que las alianzas existentes de Estados Unidos se harán más delicadas, menos cohesionadas y más difíciles de conducir

⁵ El *locus classicus* aquí es Kenneth N. Waltz (1979). Véanse también Mearsheimer (*The Tragedy...*) y Dale C. Copeland (2000).

⁶ Como Kenneth Waltz (2000, p. 28) recientemente puntualizó: "De la misma manera que la naturaleza aborrece el vacío, la política internacional aborrece el desbalance de poder. Al enfrentarse al desbalance de poder, algunos estados tratan de aumentar su propia fuerza o se alían con otros para balancear la distribución internacional de poder."

ahora que la Unión Soviética desapareció y Estados Unidos es abrumadoramente más fuerte que cualquier otro país. La teoría también predice que otras potencias importantes buscarán la manera de limitar el ejercicio unilateral del poder de Estados Unidos. Como mínimo, estarán más reacios a ayudar a que Estados Unidos lleve a cabo sus objetivos de política exterior; como máximo, unirán sus fuerzas para restringir la libertad de acción de Washington.

¿Existen pruebas de estas tendencias? Sí, pero mucho menos de las que la teoría nos podría haber llevado a esperar. Funcionarios tanto europeos como estadounidenses han advertido que la OTAN ya no puede darse por garantizada, y cada vez son más aparentes los signos de tensión dentro de la alianza (Stephen M. Walt, 1998-1999; Peter W. Rodman, 1999; Jeffrey Gedmin, 1999). El ministro francés de Relaciones Exteriores, Hubert Vedrine, se ha quejado repetidamente de la postura de Estados Unidos como "hiperpotencia" y ha declarado que "toda la política exterior de Francia [...] está encaminada a lograr que el mundo de mañana esté compuesto por varios polos y no sólo por uno". El canciller alemán Gerhard Schroeder hizo una advertencia similar cuando declaró que el peligro de "unilateralidad" por parte de Estados Unidos es "innegable".⁷ Las recurrentes disputas de los diez años pasados y las crecientes dudas acerca del compromiso de Estados Unidos han llevado a los miembros europeos de la OTAN a dar varios pasos concretos para reducir su dependencia casi total del apoyo militar estadounidense, pese a los previsibles recelos de Washington. Esta iniciativa estuvo acompañada por los reclamos europeos para que la Unión Europea ocupara un lugar en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, una propuesta apoyada por Javier Solana, ex secretario general de la OTAN y ahora alto representante europeo de relaciones exteriores. Aun si estos movimientos logran sólo un éxito parcial, anuncian el debilitamiento de los lazos transatlánticos y el surgimiento de una voz europea más enérgica en asun-

⁷ Citado en Craig R. Whitney, "NATO at 50: With Nations at Odds, Is It a Misalliance?", *New York Times*, 15 de febrero de 1999, p. A7. O como dijo hace poco un académico francés: "¿Qué es lo que quiere [Estados Unidos]? A través de la OTAN dirige los asuntos de Europa. Antes podíamos decir que estábamos de parte de Estados Unidos. Ahora no. No hay un contrapeso" (Michel Winock, citado en "More Vehemently than Ever: Europeans are Scorning the United States", *New York Times*, 9 de abril de 2000, pp. A1, A8).

tos de política exterior.⁸ China y Rusia han dado algunos pasos para mejorar su relación anteriormente cautelosa y anunciaron planes para aumentar su cooperación en seguridad, junto con una serie de afirmaciones que advertían respecto a los peligros de la hegemonía estadounidense. En el mismo espíritu, el presidente ruso, Vladimir Putin, había hecho un llamado a incrementar la cooperación entre Rusia e India y declaró que Rusia estaba interesada en el surgimiento de la India como un “Estado fuerte, desarrollado e independiente”, porque eso “ayudaría a crear un balance en el mundo”. Incluso estados menores están buscando la manera de mantener a raya a Estados Unidos; como dijo recientemente el presidente venezolano, Hugo Chávez: “el siglo XXI debería ser multipolar y todos debemos impulsar el desarrollo de un mundo así. Que vivan mucho tiempo una Asia unida, una África unida, una Europa unida”.⁹ En resumen, si se buscan signos de tendencias compensatorias, no es difícil encontrarlos.

Sin embargo, es sorprendente cuán indiferentes e ineficientes son estos esfuerzos. Los desacuerdos y las disputas políticas no son nuevos en las relaciones de Estados Unidos con sus principales aliados, pero no ha habido deserciones importantes en los diez años que han pasado desde la implosión de la Unión Soviética. Las respuestas a la preponderancia de Estados Unidos palidecen en comparación con las poderosas coaliciones que se formaron para contener a la Alemania guillermana o a la Unión Soviética. Los aliados estadounidenses resienten su dependencia de Estados Unidos y se quejan del errático liderazgo estadounidense, pero el viejo grito de “yankee, go home” está sorprendentemente ausente en Europa y Asia. En cambio, Estados Unidos todavía está formalmente aliado con la OTAN (a la que se han unido tres países, y se pueden agregar más en los próximos años), y ha renovado y profundizado su relación militar con

⁸ Véanse Anne Swardson, “EU to Form European Military Force”, *Washington Post*, 12 de diciembre de 1999, p. A41; Peter Norman, “EU Edges Closer to Defense Policy”, *Financial Times*, 12 de febrero de 2000, p. 5; Stephen Castle, “European Union Seeks Seat on Security Council”, *The Independent*, 18 de noviembre de 1999, p. 17; François Heisbourg (2000) y Guillaume Parmentier (2000).

⁹ Véanse “India a Great Power: Putin”, *Times of India*, 2 de octubre de 2000 (<http://www.timesofindia.com/today/o2world3.htm>), y Larry Rohter, “A Man With Big Ideas, A Small Country... and Oil”, *New York Times*, 24 de septiembre de 2000, sección 4, p. 3.

Japón. Sus lazos de seguridad con Corea del Sur, Taiwán y varios otros países de la Asociación de Países del Sudeste Asiático siguen firmes y sus relaciones con Vietnam están mejorando. Estados Unidos tiene una relación cautelosa pero no hostil con Rusia, una relación igualmente mixta con China y sus relaciones con India probablemente sean mejores que las que sostuvieron durante gran parte de la Guerra Fría. Y lo más importante de todo, ningún país está realizando un esfuerzo serio para crear una alianza antiestadunidense, a pesar de la enorme disparidad del poder que Estados Unidos tiene en sus manos.

Mientras tanto, ¿quiénes son los principales adversarios de Estados Unidos? No las principales potencias de Europa y Asia ni la naciente potencia de China. Más bien, los enemigos recientes de Estados Unidos han sido los regímenes aislados y empobrecidos de Cuba, Serbia, Irak, Afganistán, Libia, Irán y Corea del Norte, un conjunto de regímenes que poseen poco poder y aún menos apoyo internacional.¹⁰ Con enemigos como éstos, ¿quién necesita amigos?

Desde la perspectiva de la teoría estructural del balance de poder, esta situación es, sin duda, una anomalía. El poder en el sistema internacional es *casi tan desbalanceado* como siempre lo ha sido, pero las tendencias compensatorias —aunque sí existen— son notablemente blandas. Es posible encontrarlas, pero hay que esforzarse mucho para hallarlas. Además, la propensión al balance es débil, aunque Estados Unidos se haya mostrado cauteloso para utilizar su poder a fin de coaccionar a otros (como en el golfo Pérsico, Sudán o los Balcanes) o para reforzar su posición actual (como en Europa Central o el este de Asia). ¿Cómo podríamos explicar esta aparente violación a la lógica realista?

¹⁰ En 1998, estos estados tenían un PNB combinado de 180 000 millones de dólares. Esta cifra corresponde aproximadamente a 2% del PNB de Estados Unidos y a dos tercios del presupuesto para la defensa de Estados Unidos. De manera similar, su gasto combinado en defensa para 1999 fue menos de 12 000 millones de dólares, comparado con los aproximadamente 271 000 millones de dólares de Estados Unidos (*The Military Balance*, 2000).

II. ¿POR QUÉ OTROS ESTADOS NO LE HACEN CONTRAPESO A ESTADOS UNIDOS?

La falta de una coalición fuerte antiestadunidense no ha pasado inadvertida, y varios estudiosos han ofrecido recientemente distintas explicaciones para esta ausencia. Cada una de ellas identifica parte de la razón de por qué el mundo permanece “fuera de balance”, pero ninguna de estas explicaciones es totalmente convincente por sí misma.

UNIPOLARIDAD

En un artículo pionero sobre la naturaleza de los sistemas unipolares, William C. Wohlforth alega que el realismo estructural puede proporcionar una explicación apremiante para la escasez actual de conducta genuinamente compensatoria. Su principal discernimiento es reconocer que el comportamiento de las principales potencias en el mundo unipolar actual es probablemente muy distinto al comportamiento que tuvieron en los mundos bipolar y multipolar del pasado. En particular, Wohlforth argumenta que la estructura unipolar de la política internacional contemporánea desanima a los rivales potenciales a realizar esfuerzos concertados para detener la posición preponderante de Estados Unidos. Mientras este país mantenga una ventaja económica saludable y una presencia militar global que no es inferior a la de nadie, otros estados no se atreverán a contrarrestarlo. Los rivales potenciales no estarán dispuestos a provocar la “enemistad enfocada” de Estados Unidos y los aliados clave de Estados Unidos, como Japón y Alemania, preferirán disfrutar libremente de la protección estadounidense, en lugar de tratar de crear por su cuenta fuerzas militares más poderosas. Las guerras hegemónicas se evitan por definición, y la competencia de gran poder será correspondientemente apacible. Así, Wohlforth concluye que, probablemente, la unipolaridad sea de larga duración y comparativamente pacífica.

Como se analizará extensamente más adelante, este argumento contiene varias ideas importantes. Puesto que Estados Unidos les lleva mucha ventaja,

es más peligroso para otros estados oponérsele abiertamente y algunos incluso se sentirán más tentados a seguir dependiendo de la protección estadounidense. Sin embargo, hay por lo menos dos problemas con la confiada aseveración de Wohlforth de que ningún Estado (o grupo de estados) se atrevería a desafiar la preponderancia de Estados Unidos.

En primer lugar, el análisis de Wohlforth no examina la posibilidad de que estados secundarios puedan tratar de detener a Estados Unidos sin comprometerse en esfuerzos abiertos para construir una coalición compensatoria. Los estados secundarios podrían estar renuentes a unirse abiertamente en contra de Estados Unidos (por miedo a perder su protección o a atraer su "enemistad enfocada"), pero hay una cantidad de acciones menores que todavía pueden emprender para complicar los cálculos de Estados Unidos y limitar su libertad de acción. Por ejemplo, Rusia puede ser demasiado débil para representar mucho peligro para Estados Unidos, pero su renuencia a cooperar a raíz de la decisión de la OTAN de expandirse hacia el este le hizo más difícil al régimen de Clinton el manejo de sus confrontaciones recurrentes con Irak y Serbia. En efecto, si Moscú se hubiera mostrado menos ansioso por demostrarle a Washington que ignorar los intereses rusos no estaba libre de costo, podría haberse unido a Occidente para presionar a Bagdad y a Belgrado y ayudar a Estados Unidos a evitar el colapso del UNSCOM en 1998 y la guerra de Kosovo en la primavera de 1999. Unas políticas occidentales distintas también podrían hacer que Moscú se mostrara más sensible a las peticiones de Estados Unidos para limitar la venta de tecnología nuclear a países como Irán y ponerle freno al *acercamiento* chino-ruso. Wohlforth puede estar en lo cierto al decir que la unipolaridad desalienta a hacerle contrapeso activamente a Estados Unidos, pero eso no significa que otros estados no se comprometerán en esfuerzos de bajo nivel para impedir y obstruir las iniciativas estadounidenses.

En segundo lugar, y como consecuencia del primer punto, la explicación estructural de Wohlforth no considera si la propensión a hacerle contrapeso a Estados Unidos podría verse afectada por la fuerza militar específica que este país adquiera o por la manera en que decida utilizarla. La omisión es importante, porque la estructura unipolar actual impone muy pocas restricciones *externas*

a lo que podría decidir hacer Estados Unidos. La Guerra Fría impuso cierta disciplina a la conducta de la política exterior estadounidense, pero la ausencia de rivales importantes hace más fácil que grupos de interés internos, cabildos extranjeros o caprichos ideológicos influyan en la política exterior y en la de defensa. A Wohlforth le preocupa principalmente que Estados Unidos pueda reducir su papel en el extranjero (lo que podría alentar a otros estados a alcanzarlo) y minimiza la posibilidad de que Estados Unidos se extralimite. Fuera de exhortar a los líderes estadounidenses a preservar el liderazgo de Estados Unidos y a mantener los compromisos estadounidenses existentes en el extranjero (a fin de conservar intacta la estructura unipolar), el análisis de Wohlforth, por lo demás impresionante, no ofrece gran cosa en la manera práctica de conducir las políticas.

LAS INSTITUCIONES Y EL ORDEN OCCIDENTAL

Una explicación alternativa para la ausencia de un contrapeso antiestadunídense hace énfasis en los acuerdos institucionales únicos que mantienen juntos a Estados Unidos y a sus aliados (G. John Ikenberry, 1998-1999 y 2000). Según Ikenberry, el orden occidental se ha basado durante mucho tiempo en la buena voluntad de Estados Unidos para comprometerse en una serie de instituciones multilaterales que limitan su capacidad tanto de amenazar como de abandonar a sus principales aliados. La naturaleza permeable del sistema político estadounidense también les proporcionó a los potenciales fieles de la balanza diversas maneras de controlar la política estadounidense e influir en ella, reduciendo así los temores de que Estados Unidos pudiera utilizar su poder de una manera tal que resultara amenazante para sus propios intereses. Estas instituciones, redes y normas se han ampliado y profundizado durante las cuatro décadas pasadas, y en la actualidad Ikenberry las ve como semejantes para constituir formalmente el orden occidental. En consecuencia, este autor considera el orden occidental como sumamente sólido (incluso en ausencia de una amenaza externa) y sugiere que "la estabilidad será una característica inevita-

ble” de este sistema durante muchos años en el futuro.¹¹ Pero donde Wohlforth encuentra estabilidad para la estructura material unipolar, Ikenberry lo ve como el producto históricamente contingente y dependiente de la trayectoria de los arreglos institucionalizados que se realizaron en el trascurso de las cinco décadas pasadas.

La descripción de Ikenberry hace hincapié en la durabilidad inusual del sistema de alianzas conducido por Estados Unidos, y las características que identifica explican algunas de sus elasticidades desde el colapso de la Unión Soviética (Robert McCalla, 1996). Sin embargo, la verdadera pregunta es si las cualidades únicas de la alianza occidental persistirán ahora que la distribución global de poder se ha transformado con la desaparición de la Unión Soviética.¹² Durante la Guerra Fría, Estados Unidos y sus aliados tuvieron intereses comunes en muchas áreas y, sobre todo, en los aspectos centrales de seguridad nacional. Aunque surgieron desacuerdos en cuestiones fuera del área (e.g., Vietnam, Suez) o en detalles delicados de la estrategia militar de la OTAN (e.g., el debate sobre “respuesta flexible” en los años sesenta), hubo poco desacuerdo acerca de para qué era la alianza, cuál era su misión central o cuál sería la división del trabajo adecuada. En consecuencia, la distribución de capacidades (y, por consiguiente, la definición de intereses) y la naturaleza de las instituciones occidentales apuntaban hacia un conjunto similar de políticas y compromisos. Hoy día, sin embargo, la distribución de poder le proporciona a Estados Unidos menos razones para comprometerse con Europa, le da a Europa menos razones para confiar en el apoyo estadounidense y crea mayores oportunidades para conflictos graves de intereses entre Estados Unidos y sus socios de mucho tiempo. La OTAN ha persistido, porque los europeos todavía quieren que el “pacificador” estadounidense permanezca en su sitio y porque los líderes estadounidenses han estado dispuestos a mantener ese papel aun cuando no exista una amenaza externa seria para ninguna de las potencias europeas. Pero no se sa-

¹¹ Ikenberry (1998-1999, p. 78) también señala: “a menos que hubiera una guerra a gran escala o una crisis económica global, el orden hegemónico de Estados Unidos parece ser inmune a supuestos provocadores hegemónicos”.

¹² Este punto se establece en Waltz (2000, pp. 24-26). En efecto, la principal misión de la OTAN ha cambiado ya de manera importante y resulta algo engañoso pensar en ella como si fuera la misma institución.

be cuánto durará este compromiso, en particular si la economía de Estados Unidos reduce su marcha o si el compromiso de Europa implica importantes costos humanos.

Al final, el optimismo de Ikenberry se basa en la creencia de que el "pegamento" institucional es lo suficientemente fuerte para mantener unidos a Estados Unidos y a sus aliados, incluso si sus intereses empiezan a divergir. Puede que tenga razón, pero los signos de tensión son cada vez más evidentes a raíz de las intervenciones fortuitas de la OTAN en Bosnia y Kosovo y del creciente resentimiento europeo por su dependencia de Estados Unidos. Europa y Estados Unidos no necesitan volverse enemigos, pero ya no puede darse por sentada su estrecha amistad (y menos una alianza significativa).¹³ Es probable que estas tendencias que causan discordia aumenten con el tiempo, sobre todo si estados como China constituyen a la larga un desafío serio para los intereses de Estados Unidos. La Unión Soviética amenazaba los intereses de Estados Unidos y de Europa por igual, pero una China en ascenso supondría una amenaza directa pequeña para Europa. En el futuro, los estados europeos podrían incluso considerar a China como un socio estratégico atractivo. El punto no es advertir del peligro de una asociación chino-europea, es simplemente hacer hincapié en que es menos probable que las instituciones formadas en un contexto estratégico perduren una vez que ha cambiado el contexto.

EL TEMOR A UN ATRINCHERAMIENTO DE ESTADOS UNIDOS

Otros académicos no tienen en cuenta el peligro de una coalición antiestadunidense, porque creen que la presencia de Estados Unidos en el extranjero probablemente disminuya ahora que la amenaza soviética ha desaparecido. En pocas palabras, en lugar de preocuparse por el predominio estadounidense, esta perspectiva sugiere que a los otros estados les preocupa más que Estados Unidos pueda

¹³ Algunos de los elementos institucionales que identifica Ikenberry son probablemente irrelevantes para la cuestión de los compromisos sobre seguridad. Por consiguiente, afirma que los negocios transnacionales y las conexiones gubernamentales ayudan a consolidar las relaciones dentro del sistema estadounidense, pero no queda claro por qué los estados exigen o refuerzan el compromiso estadounidense para pelear o morir por Europa o Asia.

retirarse. Por lo tanto, en vez de unirse para mantener a raya a Estados Unidos, la mayoría de las otras potencias importantes están felices de someterse al liderazgo estadounidense en la esperanza de mantener comprometidas a las fuerzas de Estados Unidos en sus regiones.¹⁴

También hay algo de verdad en esta interpretación, pese a que Estados Unidos tenga que cancelar ahora alguno de sus principales compromisos en el extranjero y a que quizá los haya expandido a lo largo de la década pasada. Estados Unidos también ha sido sumamente activo en el escenario mundial y ha estado dispuesto a ejercer su poder unilateralmente en más de una ocasión. Otros estados pueden preocuparse por el abandono de Estados Unidos, pero no hay señales de que eso esté sucediendo ahora. Por lo tanto, esta perspectiva explica bien por qué el balance podría ser menos probable en algún momento futuro, pero tiene dificultades para explicar por qué las tendencias compensatorias han estado tan reprimidas en los diez últimos años pasados. Si los aliados clave de Estados Unidos realmente creen que es probable un atrincheramiento, se podría esperar que se dieran esfuerzos más enérgicos para desarrollar sus propias capacidades defensivas, en comparación con los esfuerzos más bien simbólicos que se han dado hasta la fecha.

En resumen, cada una de estas explicaciones ofrece reflexiones útiles acerca de por qué otros estados no le hacen contrapeso a Estados Unidos, a pesar de su concentración, históricamente sin precedentes, de poder económico y militar. Pero cada una de ellas cuenta sólo una parte de la historia y ninguna ofrece un consejo detallado sobre cómo puede Estados Unidos mantener un poder activo y preponderante sin generar a la larga una coalición que le haga contrapeso. Volvamos, por consiguiente, a la pregunta más general de por qué se forman las alianzas y consideremos la posición de Estados Unidos desde una perspectiva ligeramente distinta.

¹⁴ (Mearsheimer, *The Tragedy...*).

LA TEORÍA DEL BALANCE DE AMENAZAS

La anomalía de que los estados no logren contrarrestar el poder de Estados Unidos se desvanece considerablemente si nos centramos no en el poder, sino en las amenazas. Como ya expliqué extensamente en otra parte, la teoría del balance de amenazas ayuda a explicar por qué la mayoría de las demás potencias importantes no se aliaron en contra de Estados Unidos después de la Segunda Guerra Mundial, cuando este país controlaba casi la mitad de la economía mundial, era el único que poseía armas atómicas y también tenía grandes fuerzas convencionales. También explica ampliamente por qué no se ha producido hasta ahora el balance en cualquier grado significativo (Stephen M. Walt, 1987 y 1988).

La teoría del balance de amenazas dice que los estados forman alianzas para contrarrestar las amenazas. Éstas, a su vez, están en función del poder, la proximidad, las capacidades ofensivas y las intenciones agresivas. Si lo demás permanece igual, un incremento en cualquiera de estos factores hace más probable que otros estados (y sobre todo otras potencias importantes) consideren a los poseedores de estas características como amenazantes y empiecen a buscar la forma de protegerse.

Sin duda, determinar el balance de amenazas no siempre es fácil. Nadie ha ideado hasta ahora una manera válida para reunir los diferentes componentes de la amenaza, y medir cada uno de estos factores puede ser difícil en sí mismo. Como resultado, a veces resulta difícil determinar cuál de las diversas amenazas posibles es la más grave. Antes de la Segunda Guerra Mundial, por ejemplo, los estados del centro y el este de Europa no contrarrestaron energicamente a la Alemania nazi porque también enfrentaban amenazas de unos contra otros y de la Unión Soviética (Stephen M. Walt, 1992, p. 457). Cuando las amenazas son difusas o indeterminadas, es más probable que los estados permanezcan neutrales o protejan sus ventajas de otra manera.

Sin embargo, cuando un Estado parece especialmente peligroso, la respuesta óptima es dejar que algún otro Estado cargue con el costo de detenerlo.¹⁵ De

¹⁵ En Mearsheimer (*The Tragedy...*, cap. 6) se hace hincapié en la costumbre de "pasarle la pelota a otro".

esta manera, "pasarle la pelota a otro" es la respuesta preferida a la mayoría de las amenazas. Cuando no hay a quién pasarle la responsabilidad, las grandes potencias por lo general prefieren hacerle contrapeso a la mayoría de los estados amenazantes, en lugar de elegir "subirse al mismo carro" con él. Subirse al mismo carro es riesgoso, porque aliarse con un Estado amenazante requiere efectivamente confiar en su continua benevolencia. Como las intenciones pueden cambiar, los estados fuertes por lo general optan por formar coaliciones defensivas para contener a la mayoría de las potencias amenazantes, en lugar de tratar de desviar la amenaza uniendo fuerzas con él.

Considerados juntos, los cuatros componentes de la amenaza recorren un largo camino para explicar por qué otros estados no han hecho gran cosa para contrarrestar a Estados Unidos. Además, el balance de amenazas también incluye las explicaciones parciales propuestas por Wohlforth, Ikenberry y otros. Consideremos, por consiguiente, cada uno de estos factores con un poco de mayor detalle.

Poder

En realidad, los estados que tienen un gran poder resultan amenazantes para los demás, porque los otros estados nunca pueden estar seguros de cómo utilizarán esas capacidades. Además, cuando el poder de un Estado aumenta, a otros estados les preocupará que pueda ser capaz de utilizar sus capacidades con impunidad y será probable que emprendan acciones para prevenirlo. Hasta cierto punto, por tanto, el incremento en el poder relativo de un Estado aumentará la tendencia de otros a contrarrestarlo. Así, no es que la teoría del balance de poder esté muy equivocada, sino que es incompleta. El poder es uno de los factores que afectan la propensión al balance, aunque no es el único ni siempre el más importante.

Por supuesto, la disposición de un Estado al balance depende en parte de si hacerlo es eficaz.¹⁶ Esta consideración explica por qué es más probable que

¹⁶ Como hace notar Waltz (1979, p. 127), los estados que hacen contrapeso son más seguros "siempre y cuando [...] la coalición que formen logre la suficiente defensa o fuerza disuasiva para persuadir a sus adversarios de no atacarlo". Para un análisis formal reciente de estos temas, véase Robert Powell (1999). Más adelante analizo con mayor detalle los argumentos de Powell.

se suban al mismo carro los estados débiles que las potencias medianas o las grandes: porque es muy poco lo que pueden hacer para afectar el resultado, deben buscar a toda costa estar en el lado ganador.¹⁷ Con la misma lógica, un Estado puede volverse tan poderoso que otros estados podrían rehusarse a tratar de contrarrestarlo. El nivel de preponderancia del Estado líder podría no alcanzar la verdadera hegemonía si le falta la capacidad de dominar físicamente al planeta, pero otros estados aún podrían negarse a contrarrestarlo para no provocar que la potencia líder enfoque sus capacidades superiores sobre ellos. Además, la potencia más fuerte también puede hacer más para recompensar a los estados que opten por subirse a su carro, sobre todo si puede persuadir a otros de que serán recompensados (pero no devorados) si se unen a su causa.

Como se hizo notar anteriormente, este argumento proporciona cierta justificación para una estrategia de primacía. Como hemos visto, la misma lógica sustenta la afirmación de William Wohlforth de que la unipolaridad será a la vez estable y pacífica. Si Estados Unidos es lo suficientemente grande, el argumento es válido, los otros se sentirán disuadidos a desafiar su posición y ni siquiera intentarán detener su libertad de acción. Por consiguiente, la relación entre poder y balance es curvilínea: los estados contrarrestan el poder, pero *sólo hasta cierto punto*. Si el poder del Estado sigue creciendo más allá de ese punto, otros estados considerarán cada vez más inútil contrarrestarlo y se sentirán cada vez menos inclinados a intentarlo.

Aunque este argumento parece desafiar la declaración neorrealista de que los estados tienden al balance, no es realmente una violación de la teoría. Como hace notar repetidamente Waltz, los estados en anarquía deben adoptar políticas de apoyo mutuo (o esperar sufrir las consecuencias). Siempre y cuando el poder no esté demasiado desvirtuado, pasarle la responsabilidad a otro y hacer contrapeso son las estrategias de apoyo mutuo más prometedoras. Sin embargo, si un Estado se vuelve predominante, subirse al mismo carro que él pue-

¹⁷ En palabras de Annette Baker Fox (1959, p. 185): "En lugar de moverse hacia el lado de los menos poderosos y ayudar así a restablecer el balance, [los estados pequeños] suelen acatar las demandas de los más poderosos y, así, acentuar cualquier cambio en el balance de fuerzas [...] Visto de esta manera, el comportamiento característico de los estados pequeños puede describirse como 'antibalance de poder', mientras que el de una gran potencia es en general 'pro balance de poder'".

de ser la respuesta racional. Por consiguiente, Estados Unidos ha disfrutado durante mucho tiempo de una posición hegemónica en el hemisferio occidental, porque sus vecinos inmediatos han sido demasiado débiles para desafiarlo y porque las otras grandes potencias han estado preocupadas por los acontecimientos en sus propias regiones.¹⁸ Este argumento implica que sería más probable que otros estados contrarrestaran a Estados Unidos si su poder fuera a disminuir, lo que a su vez sugiere que Estados Unidos sí tiene amplias razones para conservar su superioridad material.

No obstante, deben reconocerse también varias salvedades. Primero, este precepto tiene sentido sólo si se tiene la suficiente confianza de que Estados Unidos ha rebasado por completo el umbral crítico después del cual no es probable que los otros estados logren el balance. Si Estados Unidos no está ya en el punto de inflexión o más allá de él (*i.e.*, donde la propensión al balance empieza a disminuir), entonces los incrementos de poder tenderán a provocar coaliciones antiestadunidenses.

Segundo, el poder es sólo uno de los elementos que consideran los estados cuando deciden si contrarrestar o no. Como se analiza más adelante, la tendencia de otros estados para unir fuerzas contra Estados Unidos aumentará si éste adquiere capacidades particularmente amenazadoras o si utiliza su poder caprichosamente, en lugar de utilizarlo de una manera tal que los otros estados lo consideren benéfico para sus propios intereses. Tiene sentido no contrarrestar a una potencia predominante si resulta provechoso alinearse con ella, pero si de todas maneras se va a enfrentar su "enemistad enfocada", también se podría intentar organizar las capacidades combinadas que puedan mantenerla a raya. Por lo tanto, no se trata simplemente de lo que *tiene* Estados Unidos; la manera como responderán los otros estados también dependerá de lo que creen que *hará* Estados Unidos.

Tercero, como ya se explicó, existe una gama de posibles respuestas que

¹⁸ En efecto, Wohlforth (1999, p. 25) señala que los "estados de segunda fila" (con lo que quiere decir todas las potencias importantes salvo Estados Unidos) "enfrentan incentivos estructurales similares a los de los estados menores en una región dominada por una sola potencia, como América del Norte". Esta visión implica que la estructura global de poder se parece ahora a la hegemonía de la que Estados Unidos ha disfrutado durante mucho tiempo en el hemisferio occidental.

pueden dar los otros estados, desde subirse incondicionalmente al mismo carro hasta viajar gratis, hasta la ausencia de cooperación pasiva, hasta la oposición tácita y hasta entrar en balance activo. Los estados pueden no querer atraer la "enemistad enfocada" de Estados Unidos, pero pueden estar deseosos de limitar su libertad de acción, complicar su diplomacia, agotar sus fuerzas y decidir reafirmar sus propios derechos, y hacer el trabajo de Estados Unidos tan difícil como sea posible. Tales acciones podrían no alcanzar a formar una alianza explícita dirigida contra Estados Unidos, pero es probable que quienes diseñan las políticas en ese país las consideren extremadamente fastidiosas.¹⁹

Por lo tanto, por sí mismos, los efectos del poder probablemente son indeterminados. La actual preponderancia de Estados Unidos sí preocupa a otros estados y les proporciona un modesto incentivo para que le hagan contrapeso, pero también puede inhibir su disposición a emprender acciones directas que metan en cintura a Estados Unidos. Por consiguiente, por sí mismo, el poder no determina lo que probablemente hagan los otros estados.

Proximidad

Puesto que la capacidad de proyectar poder disminuye con la distancia, los estados que están cerca plantean una amenaza mayor que los que están lejos. La posición geográfica de Estados Unidos constituye, por lo tanto, una enorme ventaja y contribuye mucho a explicar por qué otros estados están menos preocupados por la concentración de poder en manos estadounidenses. Puesto que es sumamente difícil proyectar poder a través del agua y en tierra ajena, el poder de Estados Unidos es menos amenazante para los demás y se sienten menos inclinados a contrarrestarlo.²⁰ El aislamiento geográfico de Estados Unidos

¹⁹ De manera similar, los campesinos y otros individuos con poco poder material o poco estatus social conciben a menudo estrategias elaboradas para trastocar o limitar conductas depredadoras de actores más poderosos (James C. Scott, 1985 y 1990).

²⁰ John Mearsheimer (*The Tragedy...*, cap. 4) hace hincapié en el "poder de detención del agua". Aunque Mearsheimer rechaza explícitamente la idea básica de un balance "ofensa-defensa", reconoce que las características geográficas (como los grandes cuerpos de agua) pueden hacer la conquista inherentemente más difícil.

también reduce la posibilidad de disputas territoriales con otras potencias importantes y le permite adoptar un punto de vista más independiente respecto a muchos acontecimientos internacionales.

Además, como las otras potencias importantes están más próximas unas a otras, suelen preocuparse más por cada una de las demás que por Estados Unidos. Esta característica explica por qué Estados Unidos es un aliado tan deseable para muchos estados euroasiáticos: su poder asegura que su voz será oída y que sus acciones se sentirán, pero se encuentra a una distancia suficientemente larga y no amenaza con dominar físicamente a sus aliados. Como dijo un diplomático europeo: "Un agente de poder europeo sería un Estado hegemónico. Podemos estar de acuerdo con el liderazgo de Estados Unidos, pero no con el de uno de nosotros."²¹ Asimismo, los aliados asiáticos como Japón, Corea y Taiwán están a favor de un decidido compromiso de Estados Unidos, porque consideran a otros estados (y unos a otros) como potencialmente peligrosos y porque ven la presencia física de las tropas estadounidenses como un garante no amenazador de la estabilidad regional (Joseph Nye, 1995). La geografía también explica por qué sería difícil conjurar una coalición antiestadunidense que combinara a Rusia, China e India, a menos que Estados Unidos actuara de una manera notablemente miope y contraproducente.

Poder ofensivo

Si todo lo demás permanece igual, los estados son más amenazantes cuando adquieren capacidades militares específicas (como fuerzas militares sumamente móviles y de gran alcance) o capacidades políticas (como una ideología potencialmente contagiosa) que planteen un peligro directo a la integridad territorial o a la estabilidad política de las otras potencias.²² En consecuencia, es más probable que los otros estados hagan contrapeso cuando estados con mayores recursos materiales adquieren estas capacidades ofensivas especializadas particu-

²¹ Citado en Robert J. Art (1996, p. 36).

²² Éste es un principio importante de la llamada teoría de la ofensa-defensa. Véase Stephen van Evera (1999) para una relación más minuciosa de este argumento, y para las críticas, véanse Richard K. Betts (1999) y Keir Lieber (2000).

lares. Por el contrario, cuando un Estado puede defender su propio territorio, pero no puede atacar el de otros con mucha confianza, su incentivo para contrarrestarlo disminuirá.

Como se dijo antes, el aislamiento físico creado por los océanos Atlántico y Pacífico reduce la amenaza militar directa que Estados Unidos representa para los otros estados, y reduce así la propensión de éstos a hacer contrapeso. Pero este efecto no debe exagerarse, ya que los otros estados están evidentemente preocupados por la capacidad sin paralelo de Estados Unidos para la proyección de poder. Por lo tanto, los oficiales militares chinos ven el mundo compuesto de "un solo polo, pero de muchas potencias", identifican la "hegemonía y el poder político de Estados Unidos" como el problema de seguridad más importante del mundo y están sumamente atentos al alcance global del poder militar estadounidense. Los dirigentes chinos y rusos también han criticado severamente los planes de Estados Unidos para desarrollar defensas nacionales antimisiles, al considerar correctamente que constituyen una amenaza potencial para su propia capacidad disuasiva (David Shambaugh, 1999-2000; Igor Ivanov, 2000).²³

En sentido general, la presencia física de las fuerzas terrestres estadounidenses en Europa o Asia es menos amenazante que su capacidad de atacar blancos hostiles en casi cualquier lugar del planeta. Asimismo, debemos esperar que otros estados estén particularmente preocupados por la campaña actual para crear un sistema nacional de defensa antimisiles (que amenazaría la capacidad disuasiva de otros estados) o las ventajas de su poder aéreo utilizadas en la guerra del Golfo en 1991 o en la intervención de Kosovo en 1999. Según la teoría del balance de amenazas, el incremento de la capacidad *ofensiva* de Estados Unidos aumentará la tendencia de otros estados a contrarrestarlo. En contraste, es probable que el desarrollo y el despliegue del poder estadounidense en modos defensivos (como en Corea del Sur o en Europa Occidental) tranquilicen a los aliados sin provocar a los enemigos.

²³ Véase también Erik Eckholm, "Missile Wars: What America Calls a Defense China Call an Offense", *New York Times*, 2 de julio de 2000, sección 4, p. 3.

Intenciones ofensivas

Es más probable que los estados se contrarresten cuando creen que los otros estados tienen intenciones particularmente agresivas.²⁴ La lógica aquí es clara: puesto que los agresores conocidos son, por definición, más difíciles de apaciguar, la única opción es reunir una coalición que les haga contrapeso y que sea lo suficientemente fuerte para detenerlos.

Otra vez gana Estados Unidos, porque es considerado *comparativamente* benigno. Esto no significa que Estados Unidos actúe siempre con benevolencia o que sea incapaz de mostrar un comportamiento agresivo. Más bien, significa que la mayoría de las potencias importantes del mundo no considera que las intenciones estadounidenses sean especialmente hostiles o agresivas. El juicio anterior tal vez refleja la naturaleza relativamente relajada del imperialismo estadounidense, así como también el legado de la cooperación de la Guerra Fría; en cuanto a las grandes potencias, Estados Unidos ha sido más bien apacible. A pesar de que a algunos estados evidentemente les preocupa que el poder estadounidense pueda ser utilizado para socavar sus intereses, ninguna de las grandes potencias parece preocupada de que Estados Unidos pueda tratar de invadir las o conquistarlas. Estados Unidos puede ser farisaico y arrogante, pero no ambiciona más territorio. Como resultado de lo anterior, otros estados se sien-

²⁴ Robert Powell (1999, cap. 5) ha elaborado un modelo formal que describe las decisiones de alineación en un mundo de tres estados. En su forma simplista, el modelo sugiere que, por lo general, los estados preferirán esperar o subirse al mismo carro que hacer contrapeso, dependiendo, en parte, de la "tecnología de coacción" disponible y de si la formación de una alianza produce rendimientos crecientes o decrecientes a escala. En el modelo, este resultado ocurre, porque el incentivo para estar en el lado ganador de una guerra pesa más que el deseo de obtener una buena parte de los beneficios de posguerra. El modelo de Powell se limita a los análisis de las decisiones de alineación en tiempos de guerra (el primer movimiento en el modelo es la decisión de un Estado de atacar a uno de los otros dos estados o a ambos) y Powell admite que el balance puede ser más probable en situaciones de preguerra. Este autor (p.190) también hace notar que "los términos de intercambio entre hacer contrapeso y subirse al mismo carro cambian si el atacante está más dispuesto a utilizar la fuerza que los otros dos estados [...] Esto reduce la recompensa por subirse al mismo carro y hace más probable el hacer contrapeso". En otras palabras, el incentivo para hacer contrapeso o subirse al mismo carro se ve afectado por los juicios que los estados hacen acerca de las intenciones de los otros estados. Aunque Powell alega que sus resultados ponen en duda la teoría del balance de amenazas, sus conclusiones no son, de hecho, en absoluto distintas.

ten un poco menos inclinados a contrarrestar sus capacidades por lo demás desalentadoras.²⁵

Si se consideran juntas, las principales fuentes de amenaza explican por qué el comportamiento de balance ha sido bastante sordo hasta ahora. Estados Unidos es, por mucho, el estado más *poderoso* del mundo, pero no constituye una *amenaza* importante para la mayoría de las otras grandes potencias.²⁶ Otros estados son cautelosos respecto a las capacidades de Estados Unidos, pero no están ni remotamente tan alarmados como lo estaban las potencias europeas por la Alemania guillermina en la primera década del siglo XX, o por la Alemania nazi en los años treinta. Asimismo, la amenaza estadounidense a las potencias medianas de Europa y Asia es mucho menos inquietante que la amenaza que antiguamente planteaba la Unión Soviética, que combinaba poder, proximidad, capacidades ofensivas e intenciones agresivas en un paquete especialmente alarmante (Stephen Walt, 1987 y 1985).

IMPEDIMENTOS PARA EL BALANCE

El comportamiento de balance no es automático y los principales impedimentos para la formación de una alianza eficaz ayudan a reforzar la posición estadounidense.²⁷ Primero, los potenciales fieles de la balanza pueden tratar de pasarle la responsabilidad a otro, con la esperanza de que sus aliados lleven a cabo lo más pesado del esfuerzo de desalentar, contener o derrotar al agresor. Sin embargo, si le pasan la responsabilidad a otro o viajan gratis demasiadas veces, la coalición de contrapeso no adquirirá la suficiente fuerza para tener éxito o sencillamente puede disolverse entre mutuos celos y recriminaciones (Mancur Olson y Richard Zeckhauser, 1966; Barry Posen, 1984, pp. 63-64; Mearsheimer, *The Tragedy...*, cap. 8). Segundo, los potenciales fieles de la balanza tienen que ser capaces de reconocer sus intereses compartidos y comu-

²⁵ Como se dijo antes, éste es uno de los temas centrales del análisis de Ikenberry sobre el orden occidental.

²⁶ China puede ser una excepción parcial a esta generalización, y Rusia, un segundo candidato.

²⁷ Por eso, en cierta ocasión Napoleón comentó: "¿Cuántos aliados tienes? ¿Cinco, diez, veinte? Cuantos más tengas, mejor para mí." Citado en Karl E. Roeder (1987, p. 327).

nicárselos unos a otros, y también tienen que ser capaces de confiar lo suficiente unos en otros para hacer factibles los acuerdos defensivos. Por último, para ser realmente eficientes, los aliados deben coordinar la estrategia y evitar la tentación de buscar ventajas unilaterales cuando surjan las oportunidades para hacerlo.

En vista de estas dificultades potenciales, una gran potencia inteligente puede tratar de frustrar los esfuerzos para formar una coalición de contrapeso.²⁸ Los estados agresivos pueden tratar de disimular la dimensión total de sus ambiciones, los aliados potenciales pueden ser cooptados con sobornos y las coaliciones defensivas pueden ser divididas ofreciéndole concesiones a uno de los oponentes pero no a los otros. Y si son especialmente hábiles, incluso los estados poderosos y agresivos pueden desactivar la oposición lo suficiente para llevar a cabo sus propósitos.²⁹

Juntas, la teoría del balance de amenazas y la teoría de los bienes colectivos proporcionan una explicación apremiante de la ausencia de un contrapeso antiestadunidense durante y después de la Guerra Fría. La teoría del balance de amenazas *incluye* ampliamente las explicaciones alternas para la falta de un deseo profundo de contrarrestar el poder estadounidense, y los impedimentos descritos explican por qué los estados que podrían desear formar una coalición antiestadunidense se enfrentan a obstáculos prácticos importantes.

Estos argumentos plantean la pregunta obvia: ¿es tan remoto el peligro de una coalición antiestadunidense que resulta de poco interés práctico? La respuesta es no, por dos razones. Primero, aunque probablemente se requieran actos repetidos de locura para provocar una coalición de este tipo, es más probable que Estados Unidos cometa tales actos si supone que los costos geopolíticos serían insignificantes. Segundo, a Estados Unidos le interesa mucho mantener al mundo "fuera de balance", incluso si otros estados tienen pocas ganas de formar una alianza antiestadunidense. La capacidad de Estados Unidos para alcanzar los objetivos de su política exterior a un costo relativamente bajo de-

²⁸ Sobre los esfuerzos de Adolfo Hitler para inhibir el proceso de balance, véase Stephen Walt (1992).

²⁹ La conducta de Bismarck en las guerras para la Unificación Alemana (1864, 1866, 1870) es un ejemplo clásico de este tipo de habilidad política. Bajo su liderazgo, Prusia peleó tres guerras, unificó Alemania y alteró fundamentalmente el balance de poder en Europa, pero sin provocar una coalición de contrapeso.

pende en gran parte de si otras potencias están dispuestas a apoyar u oponerse a las iniciativas estadounidenses. Cuanto más se preocupen los otros estados por la preponderancia de Estados Unidos, más probable es que den pasos —aunque sean modestos y encubiertos— diseñados para minar u obstruir los esfuerzos estadounidenses. Es probable que Estados Unidos esté más seguro y sea más capaz de alcanzar sus fines elegidos si otros estados no consideran especialmente preocupante su posición predominante. Por eso, aun cuando por el momento no es probable que se forme una alianza antiestadunidense, los que diseñan las políticas en Estados Unidos deben tratar de reducir los incentivos de los otros estados para interferir o resistirse de manera limitada pero aún así problemática. Consideremos ahora cómo podría Estados Unidos alcanzar ese objetivo general.

III. UNA ESTRATEGIA DE AUTOCONTROL

Estados Unidos no puede cambiar su posición geográfica (excepto cediendo o conquistando más territorio), y no puede modificar la distribución de capacidades ni rápida ni unilateralmente (salvo mediante un rápido desarme o hundiendo deliberadamente su economía). Por consiguiente, las recomendaciones aquí expuestas consisten en pasos que realmente podrían ser factibles y deseables, y se centran en la manera en que podemos disminuir los elementos *ofensivos* del poder estadounidense o intentar transmitir intenciones favorables siempre que sea posible.

CONSERVACIÓN DE LAS CAPACIDADES ESTADUNIDENSES

Como se expuso antes, la enorme disparidad entre Estados Unidos y las otras potencias importantes contribuye a mantener al mundo “fuera de balance”. Puesto que Estados Unidos posee grandes ventajas, puede proporcionar beneficios a los estados cuyos intereses sean compatibles con los suyos propios. Si el poder estadounidense disminuyera significativamente, otros estados tendrían menos que ganar por su cooperación con Estados Unidos y menos que perder al desafiarlo. La fuerza estadounidense puede ser una fuente de atracción e in-

cluso desanimar a algunos adversarios de actuar para frustrar los propósitos de Estados Unidos. En consecuencia, mantener su posición preponderante es el primer paso obvio para desalentar la formación de una coalición opositora.

Por desgracia, junto con un gran poder viene una gran ambición y, en general, una gran arrogancia. Cuanto más poderoso es un Estado, más espera alcanzar y menos mostrará un "respeto decente por las opiniones de la humanidad". Por lo tanto, en el corto plazo, el principal peligro es que Estados Unidos malgaste su poder en aventuras mal elegidas (¿e.g., los Balcanes, la guerra contra las drogas en Colombia?) o que utilice su poder de una manera que refuerce las preocupaciones de otros estados.

"FUERZA BRUTA, GUAANTE DE TERCIOPELO"

Como ya se dijo, el predominio de Estados Unidos vuelve más sensibles a los otros estados a la *manera* como se utiliza el poder estadounidense. Como resultado, Estados Unidos debe tener cuidado de utilizar sensatamente su poder, sobre todo cuando se trata de la fuerza militar. No es nada bueno, por ejemplo, que un ex secretario general de la ONU se queje de que Estados Unidos considera "la diplomacia como una pérdida de tiempo", o que, en términos generales, las publicaciones a favor de Estados Unidos como *The Economist* digan que Washington "se emociona demasiado fácilmente, se distrae con demasiada facilidad, le gusta demasiado hacer gala de su importancia".³⁰

A continuación, tres recomendaciones específicas. Primera, Estados Unidos debe utilizar su fuerza con autocontrol, haciendo preguntas primero y disparando después. Aunque a veces se sienta tentado a usar la fuerza de manera preferente para minimizar accidentes o transmitir resoluciones, su predominio le permite el lujo de adoptar una perspectiva más relajada y deliberada respecto a muchos acontecimientos internacionales. Los estados cuya existencia podría peligrar si no logran actuar con rapidez tal vez tengan que prevenir amenazas y responder enérgicamente a advertencias sumamente ambiguas. Sin embargo, como Estados Unidos es objetivamente tan seguro, puede confiar principal-

³⁰ El ex secretario general de la ONU, Boutros Boutros Ghali, citado en Carl Bildt (2000, p. 141).

mente en políticas de disuasión y de represalia antes que de apropiación. Por ejemplo, aunque los funcionarios estadounidenses aparentemente tenían genuinas razones para atacar con misiles teledirigidos a Afganistán y Sudán en 1998, la decisión de atacar basándose en información ambigua hizo caso omiso de los efectos geopolíticos mayores de parecer excesivamente ansioso por utilizar la fuerza.³¹ En general, Estados Unidos debe seguir el precepto expresado en una ocasión por Woodrow Wilson, que declaró que Estados Unidos "puede permitirse ejercer el autocontrol de una verdadera gran nación que está consciente de su propia fuerza y se niega a hacer mal uso de ella".³²

Segunda, Estados Unidos puede reducir la amenaza planteada por su intimidante poder, dejando que otros estados digan algo sobre las circunstancias en que utilizará la fuerza. Como ha subrayado Ikenberry, confinar el uso de la fuerza a contextos multilaterales es una manera eficaz de mitigar temores potenciales acerca del ejercicio unilateral del poder estadounidense. Este punto se ha perdido en los oponentes conservadores de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales, que no logran reconocer que las instituciones multilaterales ayudan a que Estados Unidos ejerza su poder de una manera menos amenazante (y por consiguiente más aceptable) para los demás. Aunque surgen excepciones de vez en cuando, Estados Unidos debe depender en su mayoría de un "sistema de amigos" para regular el uso a gran escala de su poderío militar. Específicamente, si no puede convencer a una o más de las grandes potencias de unírsele, Estados Unidos debe entonces abstenerse del uso de la fuerza.³³ Esta política también podría aumentar los incentivos de los otros estados para mantener buenas relaciones con Washington, porque los vínculos estrechos con Estados Unidos les proporcionarán mayor influencia sobre cómo decidirá Washington utilizar su poder.³⁴

³¹ Aunque las críticas se apresuraron a sugerir que estos ataques tenían la intención de distraer a la opinión estadounidense de los problemas internos del presidente Clinton, las incursiones plantearon la pregunta legítima de cómo debe responder una gran potencia a pruebas ambiguas de que enemigos reconocidos están preparando un ataque mortal. Para una evaluación severa de estas acciones, véase David Hoile (2000).

³² Citado en P. Edward Haley (1970, p. 100).

³³ Sobra decir que el solo apoyo de Gran Bretaña normalmente no será suficiente para legitimar el uso de la fuerza por parte de Estados Unidos.

³⁴ Daniel Deudney y John Ikenberry (1999) e Ikenberry (2000) dicen que la regla de la consulta mul-

Tercera, además de obtener el apoyo multilateral para el uso de la fuerza, Estados Unidos debe buscar entendimientos tácitos con adversarios potenciales como Rusia o China respecto al uso de la fuerza en áreas que éstos consideran como parte de sus propias esferas de interés. Rusia, China e India han sido especialmente cautelosos en la creciente disposición de la OTAN para asumir las llamadas operaciones fuera del área, un asunto amplificado por la decisión de la OTAN de emprender la guerra contra Serbia sin la autorización del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.³⁵ Estados Unidos no necesita prometer que se abstendrá del uso de la fuerza en todas y cada una de las circunstancias (una garantía que nadie creería), pero reconocer que otros estados deben ser consultados antes de que utilice la fuerza podría reducir la preocupación respecto a la actual asimetría del poder mundial.

Esta sugerencia no es tan radical como podría parecer. Estados Unidos ha reconocido tácitamente que no utilizará la fuerza para oponerse a las operaciones de Rusia en Chechenia (o en cualquier otro lugar de Asia Central), reconociendo así que estos problemas caen dentro de la esfera de interés de Rusia. Asimismo, Estados Unidos admite que el uso de la fuerza (incluidos los ejercicios militares) en el estrecho de Taiwán afecta inevitablemente las relaciones con China, y que los intereses chinos deben tenerse en cuenta en esta área. Por consiguiente, en la práctica, el gobierno de Estados Unidos ya reconoce que otros estados tienen esferas de interés. En consecuencia, el establecimiento de un "reglamento de tránsito" informal para regular las actividades militares en regiones sensibles podría calmar los temores de los otros estados y mitigar su deseo de contrarrestar a Estados Unidos.³⁶

tilateral respecto al uso de la fuerza fue un elemento central del sistema occidental que surgió durante la Guerra Fría. Creer que este mismo principio seguirá operando en el mundo de la Posguerra Fría, mientras que yo opino que probablemente las tendencias unilaterales se vuelvan más poderosas en Estados Unidos. Como mínimo, la "co-vinculación" no continuará sin un liderazgo más enérgico de Estados Unidos y sin un esfuerzo más eficaz para defender esa práctica.

³⁵ Así explicó un diplomático ruso el aumento en la cooperación chino-rusa después de la guerra en Kosovo: "La OTAN se ha convertido en una organización global. Por lo tanto, es necesario [...] convertir a otros países en nuestros aliados." Citado en Jamie Dettmer (2000, pp. 20-21). Véase también Barbara Crossette, "China and Others Reject Pleas the U.N. Intervene in Civil Wars", *New York Times*, 23 de septiembre de 1999, p. A5.

³⁶ Para una discusión de los primeros esfuerzos para regular la competencia entre estadounidenses y soviéticos, véase Alexander L. George, Philip J. Farley y Alexander Dallin (1988).

Un último elemento del enfoque del “guante de terciopelo” es que Estados Unidos debe tener cuidado con la promoción de la democracia. Alentar la democracia es una meta noble sobre bases normativas y la política estadounidense puede ejercer efectos positivos de vez en cuando. Promover la democracia también puede ser sumamente desestabilizador (sobre todo en sociedades multiétnicas que carecen de tradiciones democráticas bien establecidas), y es probable que a las elites extranjeras les parezcan intrusas y autocongratulatorias (Thomas Carothers, 2000; Jack L. Snyder, 2000).³⁷ Cuando menos, Estados Unidos no debe hacer que la exportación de la democracia se convierta en la pieza central de su política exterior.

La lección importante implícita en cada una de estas sugerencias es que Estados Unidos debe considerar la “tranquilidad” como una prioridad constante. Hasta el final de la Guerra Fría, Estados Unidos trató repetidamente de recordarles a sus aliados que su compromiso con ellos era creíble. Para hacer esto, Estados Unidos desplegó fuerzas militares en territorio extranjero, dirigió ejercicios militares conjuntos, envió a altos oficiales a innumerables visitas y estableció compromisos verbales en cientos de discursos públicos. Ahora que terminó la Guerra Fría y Estados Unidos no tiene freno, los líderes estadounidenses tienen que hacer el mismo tipo de esfuerzo extra para convencer a otros estados de su buena voluntad, su buen juicio y su sentido de moderación. Los líderes estadounidenses ya no pueden decirlo una sola vez y luego actuar como les plazca: los gestos tranquilizadores tienen que ser repetidos y las declaraciones tranquilizadoras tienen que ser reiteradas. Huelga decir que cuanto más congruentes sean sus palabras y sus actos, tanto más eficaces podrán ser las promesas estadounidenses.

³⁷ Sobre la dificultad de crear sociedades verdaderamente liberales cuando está ausente la cultura política adecuada, véase Markus Fischer (2000).

LA PRÁCTICA DE LOS "HECHOS FORTUITOS DE AUTOABNEGACIÓN"

El predominio de Estados Unidos le permite imponer sus preferencias sobre las de otros estados en muchas circunstancias, o ignorar las preferencias de los otros y simplemente actuar a su antojo sin tener en cuenta lo que quieren los demás estados. Esta capacidad constituye una gran ventaja, por supuesto, pero fácilmente se puede abusar de ella. Entre más insista Estados Unidos en actuar a su antojo, más probable es que los otros resientan el poder estadounidense y busquen la manera de restringirlo. Por lo tanto, las acciones unilaterales como la legislación Helms-Burton (que impone castigos a las empresas extranjeras que realicen negocios en Cuba) o el rechazo a la propuesta para el tribunal internacional de justicia implican costos simbólicos y confieren pocos beneficios.³⁸

En la misma lógica, Estados Unidos haría bien en ofrecer concesiones genuinas cuando pueda, simplemente para minimizar las preocupaciones de los otros respecto a que es indiferente a sus intereses y a su *amour-propre*. En otras palabras, al reconocer que las afirmaciones verbales de intentos favorables son poco más que "charlatanería", Estados Unidos puede comunicar mejor su benevolencia haciendo más creíbles las señales para este efecto. Y para que sean creíbles, estos gestos deben suponer algún costo para Estados Unidos. Por eso, el gobierno de Clinton sabiamente abandonó su oposición al candidato alemán para el puesto de Director General del Fondo Monetario Internacional, calmando así la preocupación acerca del predominio estadounidense y evitando una disputa potencialmente costosa con sus aliados más cercanos.³⁹

Una táctica relacionada sería "desnacionalizar" las discusiones políticas internacionales, formulándolas ampliamente en términos de una búsqueda de "mejores prácticas". En lugar de ver la colaboración internacional como un proceso de regateo en el que se negocian abiertamente las diferentes posiciones nacionales, Estados Unidos debería orientar los esfuerzos colaboradores en torno al intercambio de pericia técnica y asesoría profesional. Este enfoque ha

³⁸ Como comentó el ministro canadiense de Relaciones Exteriores, Lloyd Axworthy, en respuesta a la Ley Helms-Burton: "Esto es abusivo. Pero en Estados Unidos lo puede usted llamar 'liderazgo global'" (citado en "Talk Multilaterally, Hit Allies with a Stick", *New York Times*, 21 de julio de 1993, p. E3).

³⁹ James Blitz *et al.*, "The Camdessus Succession", *Financial Times*, 17 de marzo de 2000, p. 14.

ganado el favor de varias áreas importantes, entre ellas la cooperación ambiental, la regulación comercial, la aplicación de la ley internacional y los esfuerzos internacionales antiterroristas (Peter C. Haas, 1992; Anne-Marie Slaughter, 1997 y 2000). Al realizar la colaboración principalmente a través de consultas diarias entre los burócratas pertinentes, las elites profesionales y los expertos técnicos, este enfoque disminuiría la sensación de que Estados Unidos estaba "imponiendo" sus propias preferencias a sus socios más débiles. También aumenta la probabilidad de que Estados Unidos pueda cambiar sus propias prácticas a la luz de la experiencia de otros actores. Idealmente, el resultado podría ser lo mejor de ambos mundos: Estados Unidos (y otros) elabora soluciones viables en cierta área de interés común (como el terrorismo o el crimen transnacional), al mismo tiempo que Estados Unidos muestra su disposición para comprometerse en un genuino toma y daca.

Estos preceptos no exigen que Estados Unidos abandone intereses importantes y no significa que ese país no deba insistir en su propio estilo de vez en cuando. Más bien, sugieren que Estados Unidos debe buscar asuntos en los que dejar que los estados más débiles hagan lo que quieran nos cuesta algo, pero no mucho. Al abstenerse visiblemente de utilizar su poderío en toda su capacidad y no buscar todas las ventajas que le podría conferir su poder superior, Estados Unidos puede reducir otras preocupaciones acerca de sus capacidades y disminuir los incentivos para que los otros estados unan sus fuerzas contra él. A Estados Unidos le gusta considerarse a sí mismo como un "Estado hegemónico benevolente", pero tiene que asegurarse de que su benevolencia sea evidente para los otros.

MANTENER CONTROLADOS A LOS CLIENTES

La capacidad de Estados Unidos para mantener al mundo "fuera de balance" se apoya en parte en evitar riñas *innecesarias* con potencias extranjeras. Además de minimizar la amenaza directa que plantea para otros el poderío estadounidense, Estados Unidos también debe asegurarse de que sus aliados y clientes no actuarán de manera que aliente a terceras partes a considerarlo como

excesivamente peligroso. Si Estados Unidos permite que sus aliados se comporten de manera belicosa o provocativa, pueden arrastrarlo a conflictos que, en otras circunstancias, se habrían evitado.

Este problema será especialmente agudo cuando se trate con estados cliente que disfruten de altos niveles de apoyo interno en Estados Unidos, y puede ser realmente peor ahora que se acabó la Guerra Fría. Puesto que muchos ciudadanos estadounidenses se interesan cada vez menos en los asuntos exteriores, probablemente se ha incrementado el efecto *relativo* de grupos con agendas fuertes y enfocadas (James M. Lindsay, 2000). Los cabildeos internos pueden ejercer incluso más influencia que antes, simplemente porque la mayoría de los estadounidenses son indiferentes. Si los políticos estadounidenses permiten que estas consideraciones internas influyan en sus políticas y, en particular, si el deseo de aplacar los cabildeos internos domina sus cálculos estratégicos, entonces Estados Unidos está permitiendo que, en efecto, su política exterior se decida en Taipei, Miami, Jerusalén o Varsovia y no en Washington. Aunque la preponderancia actual de Estados Unidos pueda llevar a algunos a concluir que hay poco riesgo en apoyar a estos clientes tradicionales, dejarlos que determinen la política estadounidense puede provocar conflictos que, en otras circunstancias, se habrían podido evitar. Por lo tanto, si los estados cliente quieren depender de la protección estadounidense, Estados Unidos debe insistir en que no tomen acciones que podrían exacerbar las relaciones con otros estados.

NO HAY QUE TRATAR A LOS ADVERSARIOS POTENCIALES COMO UN MONOLITO

Durante la Guerra Fría, Estados Unidos agrupó juntos a los regímenes izquierdistas o marxistas y los consideró como parte de un "monolito" comunista indiferenciado. Aunque algunos funcionarios estadounidenses mantuvieron opiniones más sutiles (y elaboraron estrategias que reflejaban esta conciencia política), la tendencia general a considerar a cualquier régimen izquierdista o socialista como un arma potencial del Kremlin provocó a menudo espirales de hostilidad hacia estos regímenes (Robert Pastor, 1987; Walter Lafeber, 1984; W. Anthony Lake, 1985).

Puesto que Estados Unidos tiene un interés importante en desalentar a otros estados a unir fuerzas contra nosotros, debe protegerse de esta tendencia a agrupar juntos a los estados y considerarlos como parte de algún movimiento antiestadunidense más grande. Para tomar el ejemplo más obvio, la descripción de Corea del Norte, Irak, Irán y Libia como un conjunto de "estados bribones" antiestadunidenses ignora las diferencias importantes que existen entre esos estados, nos ciega a la posibilidad de mejorar las relaciones con algunos de ellos y los anima a cooperar aún más unos con otros (Robert S. Litwak, 2000). Asimismo, la predicción de Samuel P. Huntington de un confuso "choque de civilización" podría convertirse en una peligrosa profecía si se vuelve el marco de trabajo guía para la conducta de la política exterior estadunidense (Samuel P. Huntington, 1997; Stephen M. Walt, 1997). Si suponemos que las diferencias culturales hacen que los estados no occidentales sean inherentemente menos hostiles con Estados Unidos, probablemente nos comportemos de manera que se refuercen esas diferencias y pasaremos por alto las oportunidades de mantener divididos a bloques potencialmente hostiles. Aun cuando haya obstáculos importantes para la formación de una coalición antiestadunidense fuerte, ¿quiere realmente Estados Unidos darles a otros estados un incentivo mayor para vencerlo?

DESTACAR LA DEFENSIVA, ABSTENERSE DE LA OFENSIVA

La teoría del balance de amenazas implica que será más probable que los estados le hagan contrapeso a Estados Unidos si su capacidad militar parece estar marcadamente orientada a la ofensiva. En contraste, las fuerzas militares diseñadas para proteger a Estados Unidos o a sus aliados serán menos peligrosas para los demás y será menos probable que provoquen una respuesta de enfrentamiento.⁴⁰

Como han observado los críticos de la teoría de la ofensa-defensa, puede ser sumamente difícil distinguir entre armas ofensivas y defensivas y posturas de

⁴⁰ El apoyo teórico para esta propuesta puede encontrarse en Charles L. Glaser (1994-1995) y Andrew Kydd (1997).

fuerza, particularmente en el nivel de sistemas de armas individuales (Jack Levy, 1984; John J. Mearsheimer, 1988, p. 36, n. 61; Jonathan Shimshoni, 1990-1991). Sin embargo, en general, es probable que las posturas de fuerza que protegen territorio sin amenazar a otros y la falta de capacidad para conquistar y ocupar territorio extranjero sean menos amenazantes que las posturas de fuerza que destacan la conquista ofensiva.⁴¹

Desde esta perspectiva, la postura *ideal* de Estados Unidos sería el despliegue avanzado de sus fuerzas militares orientadas a la *defensiva*. Las tropas terrestres y los aviones tácticos estadounidenses podrían desplegarse en el extranjero para defender a aliados clave, como actualmente lo hacen en Japón, Alemania y Corea del Sur. Al abstenerse de grandes capacidades ofensivas (incluido el bombardeo de largo alcance), Estados Unidos parecería menos amenazante a los otros y sería menos probable que provocara reacciones defensivas (Shambaugh, 1999-2000).

Por desgracia, sería difícil mantener en la práctica una distinción tan marcada. Resultaría complicado eliminar todo el potencial ofensivo de las fuerzas estadounidenses sin debilitar significativamente su capacidad total y sin quitarle a Estados Unidos opciones que probablemente querría conservar. No obstante, este argumento sí implica que Estados Unidos debe evitar depender de grandes fuerzas altamente ofensivas estacionadas principalmente en el Estados Unidos continental. Tal postura de fuerza proporcionaría una protección menos creíble a otros estados (suprimiendo con ello los efectos pacificadores de la actual presencia estadounidense), pero *constituiría* una amenaza potencial para ellos.

Este peligro es más que una posibilidad teórica, dada la campaña actual para desarrollar y construir una defensa nacional antimisiles (NMD, por sus siglas en inglés). Las armas nucleares siguen siendo las "cartas de triunfo" de la política internacional y la combinación de grandes fuerzas nucleares ofensivas y una defensa eficaz antimisiles podría darle a Estados Unidos la capacidad de atacar a otros estados con impunidad. Como mínimo, les haría más difícil impedir nuestras acciones convencionales con amenazas de escaladas. Por eso,

⁴¹ Así, las fuerzas (y doctrinas) militares de la Unión Soviética estaban explícitamente orientadas a la acción ofensiva y contribuyeron a provocar la coalición opositora que posteriormente las cercó.

difícilmente sorprende que Rusia, China y varios aliados de Estados Unidos vean esta iniciativa con aprensión. Y de poco sirve asegurarles que el sistema se limitará a la defensa contra lanzamientos accidentales o contra “estados bribones”, porque los otros estados no pueden estar seguros de que Estados Unidos no intentará expandirlo más adelante.⁴² Por todas estas razones, es probable que otros estados estén alarmados por el esfuerzo estadounidense para construir incluso una versión “limitada” de la NMD. Aunque no es probable que esa política por sí sola ponga en funcionamiento una alianza antiestadunidense, sin duda sí haría más probable un desarrollo así.

LA DEFENSA DE LA LEGITIMIDAD DE LA PREPONDERANCIA ESTADUNIDENSE

Un comportamiento de contrapeso sería menos probable si las elites extranjeras tuvieran imágenes positivas de Estados Unidos, compartieran perspectivas similares de la mayoría de los problemas globales y, en general, consideraran inherentemente legítima la preponderancia estadounidense. No es de sorprender que quienes se oponen al predominio de Estados Unidos traten de describir la posición de ese país como injusta e ilegítima, tanto para despertar dudas sobre acciones específicas de Estados Unidos como para convencer a otros de que sería preferible un mundo más balanceado. Por eso, los funcionarios chinos tienen la costumbre de advertir sobre los peligros de la hegemonía estadounidense, las elites francesas se quejan de la cultura estadounidense y de la expansión de las fuerzas de mercado, y países como Irak tratan de describir a Estados Unidos como una gran potencia sin corazón que se muestra indiferente a los sufrimientos humanos que su remota política exterior impone en los estados débiles.

⁴² Funcionarios chinos y rusos han advertido que el desarrollo de la NMD estadounidense los obligaría a construir armas adicionales o a establecer medidas preventivas. El Director General del Control de Armas en el Ministerio de Relaciones Exteriores de China, Sha Zukang, resumió la posición de China al admitir: “para anular sus defensas tendremos que gastar mucho dinero [...] pero de otra manera, Estados Unidos sentirá que puede atacar a cualquiera en cualquier momento, y eso no se puede tolerar”. Las afirmaciones estadounidenses de que el sistema estaba limitado a ataques a países bribones no han sido convincentes; en palabras de Sha: “¿Cómo podemos basar nuestra propia seguridad nacional en sus afirmaciones de buena voluntad?” Véase Eric Eckholm, “China Says U.S. Missile Shield Could Force a Nuclear Buildup”, *The New York Times*, 11 de mayo de 2000, pp. A1, A6.

Por consiguiente, además de los tipos normales de competencia geopolítica, Estados Unidos también debe defender la legitimidad de su propia posición. Afortunadamente, posee algunas ventajas formidables en este tipo de competencia de ideas. No sólo el inglés es cada vez más la *lingua franca* de la ciencia y el comercio internacional, sino que el sistema universitario estadounidense es en la actualidad un potente medio de cooptación y socialización de las elites extranjeras.⁴³ Los extranjeros que estudian en Estados Unidos se familiarizan con las costumbres estadounidenses, al mismo tiempo que absorben las actitudes estadounidenses predominantes respecto a la política y la economía.⁴⁴ No todos tienen experiencias positivas ni terminan por adoptar actitudes favorables hacia Estados Unidos, pero la mayoría probablemente sí lo hará.

Los efectos del papel dominante de Estados Unidos en la educación global son reforzados por la capacidad de penetración de los medios de comunicación de masas estadounidenses.⁴⁵ Aunque la sombra proyectada por la cultura estadounidense genera de vez en cuando reacciones hostiles, este elemento del "poder suave" de Estados Unidos es probablemente un arma potente pero relativamente no amenazante en la lucha de ideas por los corazones y las mentes de las elites extranjeras.⁴⁶

El "poder suave" de Estados Unidos se basa sobre todo en instrumentos y capacidades que no están (no deben estar) sujetos a control político. La "diplomacia cultural" es menos eficaz cuando obviamente forma parte de una campaña explícita de propaganda, y los efectos de socialización de haberse educado en Estados Unidos podrían desaparecer si el gobierno estadounidense trata

⁴³ En 1997-1998, había casi medio millón de estudiantes extranjeros en universidades estadounidenses, mientras que sólo 113 956 estadounidenses estaban estudiando en el extranjero. La disparidad es todavía más impresionante si se excluye a Inglaterra; por ejemplo, en 1997-1998, había 46 958 estudiantes chinos y 47 073 estudiantes japoneses en universidades estadounidenses, pero sólo 2 116 y 2 285 estadounidenses estudiando en China y Japón, respectivamente (*Open Doors 1997-98, 1999*).

⁴⁴ Esta tendencia será particularmente pronunciada en las escuelas de administración de empresas y carreras de políticas públicas, porque ambas suelen subrayar el compromiso estadounidense con los mercados libres y las instituciones liberales.

⁴⁵ Las veinticinco películas más taquilleras de todos los tiempos son producciones estadounidenses, incluso si se omiten las ventas de boletos en Estados Unidos y sólo se consideran las ganancias en el extranjero. Basado en cifras obtenidas de <http://www.worldwideboxoffice.com>, el 9 de mayo de 2000.

⁴⁶ Sobre el "poder suave", véase Joseph Nye (1990) y G. John Ikenberry y Charles A. Kupchan (1990).

de organizarlo con propósitos explícitos de cooptación. No obstante, Estados Unidos quizá debe considerar la manera de emprender con más eficiencia esta guerra por la legitimidad. Todavía sabemos relativamente poco acerca de cómo se transmiten los valores sociales y políticos de un país a otro, lo que significa que las repercusiones (y el papel adecuado) del “poder suave” de Estados Unidos también es un tema que merece mayor investigación académica.⁴⁷

CONCLUSIONES

La formación de una coalición cohesiva antiestadunidense no es inevitable; tampoco lo es el inminente surgimiento de grandes potencias nuevas.⁴⁸ Sin embargo, la probabilidad de que algunos estados traten de contrarrestar a Estados Unidos (aunque sólo sea de manera tácita y más bien tentativa) aumentará si Estados Unidos actúa de modo que amenace sus intereses. Cuando tales acciones reduzcan la seguridad estadounidense o pongan en riesgo su capacidad de perseguir intereses particulares, corresponde a los estadounidenses buscar políticas que puedan hacer a un lado o amortiguar estas tendencias. En las páginas anteriores, traté de esbozar cuáles podrían ser algunas de estas políticas.

En general, declaré que es muy probable que una política tímida de “autocontrol” mantenga al resto del mundo “fuera de balance” y minimice la oposición que Estados Unidos enfrentará en el futuro. Por desgracia, es difícil ser optimista acerca de la capacidad de Estados Unidos para poner en marcha una estrategia como ésta. Un gran poder puede o no corromper, pero sin duda sí tienta; y el autocontrol no es una virtud estadounidense esencial. Ni los líderes demócratas ni los republicanos parecen ser especialmente sensibles a los peligros que acompañan a un acercamiento arrogante a otros países; por el contrario, parecen creer que los otros estados reconocerán la inherente “corrección” de los propósitos estadounidenses y se apresurarán a adoptarlos.

⁴⁷ Para un análisis general de estos temas, véanse Frank Ninkovich (1994), J. M. Mitchell (1986), Juliet Antunes Sablosky (1999) y Neil M. Rosendorf (2000).

⁴⁸ En este punto difiero de Christopher Layne (1993).

Para empeorar las cosas, la preponderancia de Estados Unidos ha provocado que la mayoría de los estadounidenses pierdan el interés en los asuntos exteriores. Consentir a grupos de intereses estrechos que se preocupan por la política exterior puede ganar su apoyo sin enajenar al resto del electorado (que es en su mayoría indiferente) y sin incurrir en consecuencias inmediatas de política exterior. En resumen, aun si la época actual exige autocontrol, se puede sospechar que Estados Unidos terminará entrometiéndose más de lo que debería, construyendo más de lo que debería y construyendo probablemente el tipo equivocado de armas.

Aun así, debemos poner esta advertencia en perspectiva. Estados Unidos es la gran potencia más segura de la historia y la mayoría de los estados estarían encantados de cambiar su lugar por el nuestro. La geografía, la historia y una suerte absolutamente tonta han conspirado para proporcionarle a Estados Unidos una extraordinaria serie de ventajas, y conservar esas ventajas requiere el genio de un Bismarck (o incluso de un Kissinger). Cuando menos, los estadounidenses pueden dar gracias por eso. Y si Estados Unidos termina por apresurar la cesión de sus alianzas existentes y crear otras nuevas que se opongan a él, los líderes estadounidenses no podrán más que culparse a sí mismos. **Pg**

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Antunes Sablosky, Juliet (1999), "Reinvention, Reorganization, Retreat: American Cultural Diplomacy at Century's End, 1978-1998", *Journal of Arts Management, Law, and Society*, vol. 29, núm. 1, primavera.
- Art, Robert J. (1998-1999), "Geopolitics Updated: The Strategy of Selective Engagement", *International Security*, 23, núm. 3, invierno.
- (1996), "Why Western Europe Needs the United States and NATO", *Political Science Quarterly*, vol. 111, núm. 1, primavera.
- Baker Fox, Annette (1959), *The Power of Small States: Diplomacy in World War II*, Chicago, IL, University of Chicago Press.
- Betts, Richard K. (1999), "Must War Find a Way?: A Review Essay", *International Security*, vol. 24, núm. 2, otoño.

- Bildt, Carl (2000), "Force and Diplomacy", *Survival*, vol. 42, núm. 1, primavera, p. 141.
- Calleo, David P. (1987), *Beyond American Hegemony*, Nueva York, Basic Books.
- Carothers, Thomas (2000), *Aid to Democracy: The Learning Curve*, Washington, Carnegie Endowment for International Peace.
- Copeland, Dale C. (2000), *The Origins of Major War*, Ithaca, Cornell University Press.
- Dettmer, Jamie (2000), "Russian-Chinese Alliance Emerges", *Insight on the News*, vol. 16, núm. 13, 3 a 10 de abril, pp. 20-21.
- (1990), "Why Europe Matters, Why the Third World Doesn't: American Grand Strategy after the Cold War", *Journal of Strategic Studies*, vol. 13, núm. 2, junio.
- Deudney, Daniel y G. John Ikenberry (1999), "Realism, Structural Liberalism, and the Western Order", en Ethan B. Kapstein y Michael Mastanduno (eds.), *Unipolar Politics: Realism and State Strategies after the Cold War*, Nueva York, Columbia University Press.
- Fischer, Markus (2000), "Thoughts on the Liberal Peace", Discussion Paper 00-1, International Security Program, Belfer Center for Science and International Affairs, Harvard University, marzo.
- Friedman, Thomas (1998), *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York, Farrar, Straus, Giroux, cap. 15.
- George, Alexander L. Philip J. Farley y Alexander Dallin (eds.) (1988), *U.S.-Soviet Security Cooperation: Achievements, Failures, Lessons*, Nueva York, Oxford University Press.
- Gholz, Eugene, Daryl G. Press y Harvey M. Sapolsky (1997), "Come Home, America: A Strategy of Restraint in the Face of Temptation", *International Security*, vol. 21, núm. 4, primavera.
- Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Glaser, Charles L. (1994-95), "Realists as Optimists: Cooperation as Self-Help", *International Security*, vol. 19, núm. 3, invierno.

- Haas, Peter C. (ed.) (1992), "Knowledge, Power, and International Policy Coordination", *International Organization*, edición especial, 46, núm. 1, invierno.
- Haley, P. Edward (1970), *Revolution and Intervention: The Diplomacy of Taft and Wilson with Mexico, 1910-1917*, Cambridge, MIT Press.
- Heisbourg, Francois (2000), "Europe's Strategic Ambitions: The Limits of Ambiguity", *Survival*, vol. 42, núm. 2, verano.
- Hoile, David (2000), *Farce Majeure: The Clinton Administration's Sudan Policy, 1993-2000*, Londres, European-Sudanese Public Affairs Council.
- Huntington, Samuel P. (1997), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Basic Books.
- (1993), "Why International Primacy Matters", *International Security*, vol. 17, núm. 4, primavera.
- (1988-89), "The U.S.—Decline or Renewal?", *Foreign Affairs*, vol. 67, núm. 1, invierno.
- Ikenberry, G. John (2000), *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Building of Order after Major Wars*, Princeton, Princeton University Press.
- (1998-99), "Institutions, Strategic Restraint, and the Persistence of American Postwar Order", *International Security*, vol. 23, núm. 3, invierno.
- Ikenberry, G. John y Charles A. Kupchan (1990), "Socialization and Hegemonic Power", *International Organization*, vol. 44, núm. 3, verano.
- Ishihara, Shintaro (1991), *The Japan That Can Say No*, Nueva York, Harper and Row.
- Ivanov, Igor (2000), "The Missile Defense Mistake: Undermining Strategic Stability and the ABM Treaty", *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 5, septiembre-octubre.
- Kennedy, Paul (1987), *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000*, Nueva York, Random House.
- Keohane, Robert O. (1984), *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton, Princeton University Press.

- Khalilzad, Zalmay (1995), "Losing the Moment?: The United States and the World after the Cold War", *Washington Quarterly*, vol. 18, núm. 2, primavera.
- Kristol, William y Robert Kagan (2000), "The Present Danger", *The National Interest*, núm. 59, primavera.
- (1996), "A Neo-Reaganite Foreign Policy", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 4, julio/agosto.
- Kydd, Andrew (1997), "Sheep in Sheep's Clothing: Why Security Seekers Do Not Fight Each Other", *Security Studies*, vol. 7, núm. 1, invierno.
- Lafeber, Walter (1984), *Inevitable Revolutions: The United States in Central America*, Nueva York, W. W. Norton.
- Lake, W. Anthony (1985), "Wrestling with Third World Radical Regimes: Theory and Practice", en John W. Sewell, Richard E. Feinberg y Valeriana Kallab (eds.), *U.S. Foreign Policy: Agenda 1985-86*, New Brunswick, N.J., Transaction Books.
- Layne, Christopher (1997), "From Preponderance to Offshore Balancing: America's Future Grand Strategy", *International Security*, vol. 22, núm. 1, verano.
- (1993), "The Unipolar Illusion: Why New Great Powers Will Rise", *International Security*, vol. 17, núm. 4, primavera.
- Levy, Jack (1984), "The Offense-Defense Balance of Military Technology", *International Studies Quarterly*, vol. 28.
- Lieber, Keir (2000), "Grasping the Technological Peace: The Offense-Defense Balance and International Security", *International Security*, vol. 25, núm. 1, verano.
- Lindsay, James M. (2000), "The New Apathy", *Foreign Affairs*, vol. 79, núm. 5, septiembre/octubre.
- Litwak, Robert S. (2000), *Rogue States and U.S. Foreign Policy: Containment after the Cold War*, Washington, Woodrow Wilson Center Press.
- McCalla, Robert (1996), "NATO's Persistence after the Cold War", *International Organization*, vol. 50, núm. 3, verano.
- Mearsheimer, John J. (1998), "The Future of America's Continental Commitment", en Geir Lundestad (ed.), *No End to Alliance: The United States and Western Europe: Past, Present and Future*, Nueva York, St. Martin's.

- Mearsheimer, John J. (1988), *Liddell Hart and the Weight of History*, Ithaca, Cornell University Press.
- (en prensa), *The Tragedy of Great Power Politics*, Nueva York, Norton, cap. 10.
- Mitchell, J. M. (1986), *International Cultural Relations*, Nueva York, Unwin Hyman.
- Nau, Henry R. (1987), *The Myth of America's Decline: Leading the World Economy into the 1990s*, Nueva York, Oxford University Press.
- Ninkovich, Frank (1994), *U.S. Information Policy and Cultural Diplomacy*, Nueva York, Foreign Policy Association.
- Nordlinger, Eric (1995), *Isolationism Reconfigured: American Foreign Policy for a New Century*, Princeton, Princeton University Press.
- Nye, Joseph S. (1995), "The Case for Deep Engagement", *Foreign Affairs*, vol. 74, núm. 4, julio.
- (1990), *Bound to Lead: The Changing Nature of American Power*, Nueva York, Basic Books.
- Nye, Joseph S. y William A. Owens (1996), "America's Information Edge", *Foreign Affairs*, vol. 75, núm. 2, marzo/abril.
- Olson, Mancur y Richard Zeckhauser (1966), "An Economic Theory of Alliances", *Review of Economics and Statistics*, vol. 48, núm. 3, agosto.
- Open Doors 1997-1998*, Nueva York, Institute for International Education, 1999.
- Parmentier, Guillaume (2000), "Redressing NATO's Imbalances", *Survival*, vol. 42, núm. 2, verano.
- Pastor, Robert (1987), *Condemned to Repetition: The United States and Nicaragua*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Posen, Barry R. (1984), *The Sources of Military Doctrine*, Ithaca, Cornell University Press.
- Posen, Barry R. y Andrew L. Ross (1996-97), "Competing Visions for U.S. Grand Strategy", *International Security*, vol. 21, núm. 3, invierno.
- Powell, Robert (1999), *In the Shadow of Power: States and Strategies in International Politics*, Princeton, Princeton University Press.

- Rodman, Peter W. (1999), *Drifting Apart?: Trends in U.S.-European Relations*, Washington, The Nixon Center.
- Roider, Karl E. (1987), *Baron Thugut and Austria's Response to the French Revolution*, Princeton, Princeton University Press.
- Rosecrance, Richard (ed.) (1979), *America as an Ordinary Country*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Rosendorf, Neil M. (2000), "Socio-Cultural Globalization: Concepts, History, and America's Role", en Joseph S. Nye y John Donahue (eds.), *Governance in a Globalizing World*, Washington, Brookings Institution.
- Russett, Bruce (1985), "The Mysterious Case of U.S. Hegemony; or, Is Mark Twain Really Dead?", *International Organization*, vol. 39, primavera.
- Scott, James C. (1985), *Weapons of the Weak: Everyday Forms of Peasant Resistance*, New Haven, Yale University Press.
- (1990), *Domination and the Arts of Resistance: Hidden Transcripts*, New Haven, Yale University Press.
- Shambaugh, David (1999-2000), "China's Military Views the World: Ambivalent Security", *International Security*, vol. 24, núm. 3, invierno, 1999/2000.
- Shimshoni, Jonathan (1990-91), "Technology, Military Advantage, and World War I: A Case for Military Entrepreneurship", *International Security*, vol. 15, núm. 3, invierno.
- Slaughter, Anne-Marie (1997), "The Real New World Order", *Foreign Affairs*, vol. 76, núm. 5, septiembre-octubre.
- (2000), "Governing the Global Economy through Government Networks", en Michael Byers (ed.), *The Role of Law in International Politics: Essays in International Relations and International Law*, Nueva York, Oxford University Press.
- Snyder, Jack L. (2000), *From Voting to Violence: Democratization and Nationalist Conflicts*, Nueva York, W.W. Norton.
- Strange, Susan (1987), "The Persistent Myth of Lost Hegemony", *International Organization*, vol. 41, núm. 4, otoño.
- The Military Balance, 1990-2000* (2000), Londres, International Institute for Strategic Studies/Oxford University Press.

- U.S. Department of Commerce, Office of Technology Policy (1998), *The New Innovators: Global Patenting Trends in Five Sectors*, Washington, Office of Technology Policy.
- Van Evera, Stephen (1999), *Causes of War: Volume I: The Structure of Power and the Risks of War*, Ithaca, N.Y., Cornell University Press.
- Vogel, Ezra F. (1985), *Japan as Number One: Lessons for America*, Nueva York, Harper Torchbooks.
- Walt, Stephen M. (1998-99), "The Ties That Fray: Why Europe and America are Approaching a Parting of the Ways", *The National Interest*, vol. 54, primavera.
- (1997), "Building up New Bogeymen", *Foreign Policy*, núm. 106, primavera.
- (1992), "Alliances, Threats, and U.S. Grand Strategy", *Security Studies*, vol. 1, núm. 3, primavera.
- (1988), "Testing Theories of Alliance Formation: The Case of Southwest Asia", *International Organization*, vol. 42, núm. 2, primavera.
- (1987), *The Origins of Alliances*, Ithaca, Cornell University Press.
- (1985), "Alliance Formation and the Balance of World Power", *International Security*, vol. 9, núm. 4, primavera.
- Waltz, Kenneth (2000), "Structural Realism after the Cold War", *International Security*, vol. 25, núm. 1, verano, p. 28.
- (1979), *Theory of International Politics*, Reading, Mass., Addison-Wesley.
- Wohlforth, William F. (1999), "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, vol. 24, núm. 1, verano.