



La trayectoria del poder estadounidense

IMMANUEL WALLERSTEIN

Investigador de la Universidad de Yale. Director del Instituto Fernand Braudel.

Desde que finalizó la segunda guerra mundial, la geopolítica del sistema-mundo ha pasado por tres fases diferentes: desde 1945 hasta 1970, poco más o menos, Estados Unidos ejerció una hegemonía indiscutible en el sistema-mundo. Ésta comenzó a declinar durante el periodo comprendido entre 1970 y 2001, pero la intensidad y profundidad de ese declive se vio limitada por la estrategia puesta en práctica por Estados Unidos para retrasar y minimizar los efectos de su pérdida de ascendencia. Desde 2001 Estados Unidos ha tratado de recuperarla mediante políticas más unilaterales, que sin embargo han tenido un efecto contrario, acelerando de hecho la velocidad y profundidad de su declive.

Hegemonía indiscutida, 1945-1970

Si dirigimos retrospectivamente la mirada a 1945, podemos ver que el final de la segunda guerra mundial marcó la conclusión de una contienda que duró ochenta años entre Estados Unidos y Alemania, en la que se dirimía cuál de las dos potencias sucedería a Gran Bretaña —en declive desde al menos 1873— como potencia hegemónica en el sistema-mundo. La fase culminante de esa pugna cobró la forma de una guerra durante treinta años, de 1914 a 1945, en la que participaron todas las grandes potencias industriales del sistema-mundo, y que en su última fase (la llamada segunda guerra mundial) infligió una destrucción física masiva a las poblaciones de Europa y Asia y arrasó la mayor parte de sus instalaciones industriales. Estados Unidos ganó la guerra contra Alemania y obtuvo su “rendición incondicional” con la indispensable ayuda de sus principales aliados, la URSS y Gran Bretaña, que sufrieron enormes pérdidas. En 1945 Estados Unidos salió de la guerra como la única gran potencia que había mantenido intactas sus instalaciones industriales, de hecho muy fortalecidas por la propia expansión bélica. Esto permitió que, durante los siguientes quince o veinte años, Estados Unidos pudiera producir todas las mercancías clave con una eficiencia tan superior a la de otros paí-

ses industriales que podía competir con ventaja con los productores extranjeros en sus propios mercados nacionales. Además, la destrucción física en Europa y Asia fue tan grande que muchos de esos países sufrieron después de la guerra una gran escasez de alimentos, inestabilidad en sus monedas y graves problemas en la balanza de pagos. Necesitaban ayuda económica urgente de muchos tipos y pidieron a Estados Unidos que se la proporcionara.

Para Estados Unidos fue fácil transformar su absoluto dominio económico en primacía política. Por primera vez en su historia se convirtió también en el perno crucial de la geocultura, mientras Nueva York sustituyó a París como capital del arte mundial en todas sus formas. El sistema universitario estadounidense fue dominando el mundo académico en prácticamente todos los campos. El único en el que Estados Unidos permaneció inseguro, y con buenas razones, era el militar. La política interna había obligado a una rápida reducción del ejército estadounidense tras la guerra, cuya envergadura se había mantenido hasta entonces gracias al servicio militar obligatorio. Washington dependía por ello sobre todo de dos activos militares: el arma nuclear y un dominio estratégico del aire capaz de hacer llegar esas bombas a cualquier lugar del mundo. Había, sin embargo, otra importante potencia militar, la Unión Soviética, que si bien había sufrido enormes pérdidas durante la guerra contaba con un ejército muy numeroso que no había sido desmovilizado. Además, en el plazo de cuatro años los soviéticos pudieron conseguir sus propias armas nucleares y romper así el monopolio estadounidense.

Los acuerdos de Yalta

La única salida razonable para esa situación militar era algún tipo de acuerdo político entre las que más tarde se llamarían las dos superpotencias. Ese acuerdo recibió el nombre simbólico de Yalta, pero suponía mucho más que los acuerdos formales alcanzados en la conferencia celebrada en aquel pintoresco balneario a orillas del mar Negro. El acuerdo constaba de tres



apartados: el primero consistía en una división del mundo en esferas de influencia. La segunda guerra mundial había concluido en Europa al encontrarse los ejércitos aliados a lo largo de cierta línea que dividía Alemania, coincidiendo aproximadamente con el curso del río Elba, y que se prolongaba hipotéticamente hacia el sur hasta el Mediterráneo; de modo similar en Asia oriental corría una línea similar a lo largo del paralelo 38 que dividía Corea en dos mitades. Esas líneas iban a separar las respectivas zonas de influencia y cada parte mantendría el control de su zona, comprometiéndose tácitamente a no utilizar la fuerza militar para tratar de cambiar el *status quo*. De hecho, este apartado del acuerdo concedía a la Unión Soviética las áreas que habían sido ocupadas por el Ejército Rojo, alrededor de una tercera parte del mundo, y garantizaba el control anglo-estadounidense sobre el resto.

Dado que aquel trato nunca se hizo explícito, en años posteriores hubo varias ocasiones en que se puso en cuestión: el norte de Irán, la guerra civil griega, el bloqueo de Berlín, la guerra de Corea, el embrollo de Quemoy-Matsu en el estrecho de Taiwán, varios levantamientos en Europa oriental (1953, 1956, 1968 y 1980-1981), y sobre todo la crisis de los misiles en Cuba. Habría que señalar que en cada una de esas mini “crisis” ambos bandos declinaron siempre utilizar las armas nucleares (el llamado equilibrio del terror) y que todas ellas concluyeron con el regreso al *status quo ante*. El hecho es que la aceptación mutua de las fronteras geopolíticas del otro bando se mantuvo durante la llamada guerra fría, pese a todo tipo de presiones internas surgidas en cada campo para no respetar los términos del acuerdo.

El segundo aspecto de Yalta correspondía a la esfera económica. Estados Unidos estaba decidido a reconstruir la infraestructura económica de sus aliados. La razón era en parte política –asegurarse su lealtad como satélites– y en parte económica: no sirve de nada ser el productor más eficiente del mundo si no hay clientes suficientes para lo que se produce. Lo que Estados Unidos no quería era invertir dinero en la reconstrucción de la infraestructura económica de la Unión Soviética y su bloque. Ambos bandos aprovecharon el bloqueo de Berlín para erigir lo que equivalía a una muralla entre las zonas económicas respectivas. El gobierno estadounidense utilizó el bloqueo como excusa política para que el Congreso aprobara el plan. Más tarde utilizó la guerra de Corea para justificar una ayuda económica similar a Japón, Taiwán y Corea del Sur. La Unión Soviética, por su parte, estableció el COMECON con sus satélites de Euro-

pa central y oriental y forjó estrechos vínculos económicos con China y Corea del Norte. El resultado fue que el tercio comunista del mundo se apartó de cualquier interacción significativa con el resto de la economía-mundo capitalista, en una especie de proteccionismo colectivo. El bloque soviético y sus aliados aprovecharon aquella separación para impulsar la industrialización, consiguiendo tasas muy notables de crecimiento durante aquel periodo. Estados Unidos construyó entretanto un orden económico interestatal en el que el dólar era la moneda de reserva mundial y las empresas industriales y financieras estadounidenses podían prosperar sin trabas.

La tercera parte del acuerdo de Yalta era ideológica. Cada bando tenía permiso, e incluso se le alentaba, para llevar a cabo denuncias muy enérgicas del otro. La retórica estadounidense enfrentaba al “mundo libre” con los “Estados totalitarios”; la soviética hablaba de “campo burgués” y “campo socialista”. Los nombres eran diferentes, pero las listas eran esencialmente las mismas. Ningún bando aceptaba que en aquella guerra ideológica la “neutralidad” pudiera ser legítima; pero nunca se permitió que la ideología determinara las decisiones políticas y económicas en curso. La función real de la retórica consistía en permitir que los dirigentes de cada bando mantuvieran sometidos a los disidentes potenciales de su propio campo, y evitasen así el surgimiento de grupos que pudieran poner en cuestión los acuerdos geopolíticos existentes. El resultado fue una opinión pública mundial dividida en dos campos, contando cada bando con un grupo sustancial de seguidores.

Nubes de tormenta en el horizonte

Con el acuerdo de Yalta en sus manos, Estados Unidos no tuvo grandes dificultades para hacer lo que suelen hacer las potencias hegemónicas, esto es, establecer un orden global acorde con sus intereses, basado en una especie de proyecto societario mundial a largo plazo. En la arena geopolítica inmediata, Estados Unidos podía contar con obtener el 95% de lo que quería durante 95% del tiempo. Aquél fue un periodo de muy rápida expansión de la economía-mundo, durante el cual los niveles de vida subieron en general, se expandió la educación y la atención sanitaria, y las artes y las ciencias florecieron. Pese a varios ataques de histeria, la confianza en el futuro era generalizada; pero las armonías de aquellos años –*les trente glorieuses*, como los llamaron los franceses– eran demasiado buenas para durar. Dos acontecimientos iban a socavar el or-



den de posguerra; el primero fue la recuperación económica de Europa occidental y Japón (más los llamados “cuatro dragones”). A esas zonas les fue tan bien, como consecuencia de la política de reconstrucción impulsada por Estados Unidos, que a mediados de la década de 1960 comenzaron a acercarse a la paridad económica de éstos. Dejó de ser verdad que los productores estadounidenses pudieran derrotar a los productores alemanes, franceses o japoneses en sus propios mercados. Por el contrario, Estados Unidos comenzó a importar productos industriales de esos países, que también resultaban relativamente competitivos en mercados del tercer mundo. Al reducirse tanto la brecha económica entre Estados Unidos y sus principales aliados, el alineamiento político y financiero automático de esos países con Estados Unidos comenzó a alterarse.

El segundo acontecimiento se produjo en el llamado tercer mundo, esto es, todos aquellos países cuyos intereses e incluso opiniones quedaban fuera de las preocupaciones de las superpotencias. Esos países procedieron a actuar por su cuenta, incluso desconsiderada o violentamente, allí donde podían. Los comunistas chinos ignoraron el mandato estalinista de cerrar un trato con el Kuomintang y marcharon por el contrario sobre Shanghai, proclamando la República Popular China. El Viet Minh no se sintió vinculado por los acuerdos tomados en Ginebra entre Estados Unidos, Francia y la Unión Soviética y procedió a liberar la totalidad de su país. Los argelinos rechazaron la idea de que el Partido Comunista Francés pudiera dictar su estrategia y su futuro e iniciaron una guerra de liberación nacional; y los cubanos dirigidos por Castro en sierra Maestra no se dejaron disuadir por el apoyo del partido comunista cubano a los gobiernos de Batista. Bajaron de la sierra y tomaron primero La Habana y luego el propio Partido Comunista de Cuba.

En resumen, la capacidad de la Unión Soviética para poner freno a las fuerzas populares del tercer mundo descontentas con los acuerdos de Yalta se demostró limitada y las superpotencias tuvieron que comenzar a tenerlas en cuenta, aunque fuera de mala gana y con retraso. Esto hizo que los movimientos del tercer mundo nunca se sintieran muy queridos por ninguna de las dos superpotencias, aunque ambas abandonaban ahora su política de rechazo a la “neutralidad” y comenzaban a buscar en esos países líderes nacionalistas que pudieran alinearse con ellos. Estados Unidos irritó con ello inevitablemente a las viejas potencias coloniales, que consideraban que esa nueva política estadounidense era entrometida e im-

prudente. Aquel viraje tácito de la política de las superpotencias señaló el triunfo de Bandung, la conferencia de veintinueve países de Asia y África celebrada en 1955 que proclamó la aparición de una nueva fuerza en el proceso de toma de decisiones en el sistema-mundo, a la que tanto Estados Unidos como la Unión Soviética se vieron obligados a cortejar.

La combinación del auge económico de Europa occidental y Japón, el peaje cobrado a Estados Unidos por la guerra de Vietnam y la difusión de la ideología de la “liberación” –no sólo en el tercer mundo, sino también en la propia Europa occidental y Estados Unidos– dejó oír el réquiem por el marco geopolítico posterior a 1945. Simbólicamente, su fin llegó con la revolución mundial de 1968.

El declive, 1970-2000

El nuevo periodo estuvo marcado por dos grandes cambios: las transformaciones político-culturales provocadas por la agitación de 1968 y la turbulencia económica que siguió al fin de la larga expansión de la economía-mundo –una fase A de Kondratieff– y el inicio de lo que se iba a convertir en un periodo de estancamiento durante más de treinta años: una fase B de Kondratieff. Debemos analizar cuidadosamente cada una de ellas, si queremos entender cómo se reestructuró de arriba abajo la arena geopolítica.

La revolución mundial de 1968, que duró más o menos desde 1966 hasta 1970, fue un tumultuoso levantamiento contra la autoridad de cualquier tipo por parte de los estudiantes, y en muchos casos también de los trabajadores. Esas revueltas estallaron repentinamente y luego volvieron a apagarse, aunque en su momento les parecieran un huracán de fuerza 5 a los que se vieron mezclados en ellas. Podemos llamarla revolución *mundial* porque tuvo lugar prácticamente en todas partes, atravesando la división tripartita del sistema-mundo de la época: occidente, el bloque comunista y el tercer mundo. Todavía está por escribir una historia verdaderamente completa de aquellos acontecimientos, ya que la mayoría de los comentarios se han concentrado en los acontecimientos más espectaculares cubiertos por los medios de comunicación, ignorando muchos levantamientos más pequeños, a menudo contra regímenes muy autoritarios.

Las cuestiones relevantes en cada caso siempre poseían una dimensión local y otra global. En casi todas aquellas revueltas se planteaban de alguna forma dos cuestiones globales. La primera era un rechazo a los



acuerdos de Yalta, normalmente bajo la forma de una denuncia, tanto del imperialismo estadounidense (era la época de la guerra de Vietnam) como de la “colusión” soviética con él. De hecho, la descripción del mundo como un escenario compartido y dividido entre dos superpotencias y todos los demás –una innovación conceptual del maoísmo chino– es fruto de aquellos años. La segunda cuestión global era una crítica de los revolucionarios hacia la “vieja izquierda”, esto es, las tres variedades clásicas de los movimientos antisistémicos: los partidos comunistas (en el poder en el llamado bloque socialista), los partidos socialdemócratas (alternando en el poder en la mayoría de los países de occidente), y los movimientos de liberación nacional y populistas (en el poder en muchos países del tercer mundo). La acusación básica contra la vieja izquierda desde la nueva era que había ofrecido a sus seguidores un programa en dos etapas –primero conquistar el poder del Estado, y luego transformar el mundo–, pero una vez en el poder no habían llegado a cambiar, ni nacional ni internacionalmente, un orden jerárquico, antidemocrático y discriminatorio. En opinión de los revolucionarios de 1968, los partidos de la vieja izquierda en el poder se habían convertido en un obstáculo importante para conseguir el cambio que ellos mismos habían prometido en su fase de movilización.

Este par de percepciones –la colusión de la Unión Soviética con el imperialismo estadounidense y el fracaso político de la vieja izquierda– socavaron inexorablemente la fuerza política de los viejos movimientos. El desengaño generalizado con respecto a la idea de que el objetivo principal de los movimientos populares debía ser conquistar el poder, Estado por Estado, hacía preciso repensar estrategias radicales. Por otra parte, a ese desencanto político se sumaron pronto dudas económicas. Durante el periodo comprendido entre 1945 y 1970 la idea clave fue la del “desarrollo”, esto es, la convicción de que adoptando una política estatal correcta todos los países podrían alcanzar el nivel de vida de los más ricos. Estados Unidos, la Unión Soviética y los países del tercer mundo utilizaban sin duda vocabularios diferentes acerca del desarrollo, pero sus objetivos básicos eran notablemente similares. La propuesta subyacente entendía como vía hacia la tierra prometida de la prosperidad una combinación de industrialización y urbanización, una agricultura más eficiente y una mejor educación, a lo que se añadía el recurso a un proteccionismo de corta duración (sustitución de importaciones).

Del desarrollo a la desregulación

En la década de 1960 las Naciones Unidas habían proclamado que la siguiente sería la Década del Desarrollo. Pero en realidad la de 1970 resultó ser la década de la muerte del desarrollismo como idea y como política, ya que la economía mundial en expansión había alcanzado los límites de la multiplicación de productores en los principales sectores industriales (como resultado de la reconstrucción económica de Europa occidental y Asia oriental), provocando un brusco declive de los beneficios en los sectores más dinámicos de la producción mundial. Esto, que es un fenómeno recurrente en el funcionamiento de la economía-mundo capitalista, condujo a los mismos resultados que en otras ocasiones anteriores: relocalización de muchas de esas industrias en países semipeféricos en los que los niveles salariales eran más bajos (esos países solían considerar esa relocalización como un “desarrollo”); aumento del desempleo a escala mundial, en particular en los países más ricos, lo que indujo una reducción de los salarios reales y de los ingresos tributarios; competencia en la “triada” formada por Estados Unidos, Europa occidental y Japón/Asia oriental para exportarse mutuamente el desempleo; desplazamiento del capital inversor de las empresas productivas a la especulación financiera, y un pronunciado aumento de la deuda pública en casi todos los países. Durante la década de 1970 se produjeron también dos importantes subidas del precio del petróleo, que golpearon duramente a la mayor parte del tercer mundo. Tanto los países del tercer mundo como los del bloque socialista tuvieron problemas en su balanza de pagos al debilitarse los mercados para sus exportaciones a los países ricos y encarecerse sus importaciones. Las rentas obtenidas por los países productores de petróleo se depositaron en una gran proporción en bancos estadounidenses y alemanes, desde donde ese dinero era “prestado” a países ahora desesperados del tercer mundo y del bloque socialista. Al poco tiempo la mayoría de ellos comprobaron que la carga de los intereses y del pago de su endeudamiento era demasiado pesada para sus economías y en la década de 1980 estalló la crisis de la deuda. El “fracaso” de la ideología desarrollista preparó la escena para el ataque neoliberal, encabezado por los regímenes de Thatcher y Reagan, el Fondo Monetario Internacional y el Foro Económico Mundial de Davos.

A partir de aquel momento una nueva definición de la vía hacia la tierra prometida –el llamado Consenso de Washington– invirtió la mayoría de los dog-

mas del desarrollismo. La industrialización mediante sustitución de importaciones se entendía ahora como un mecanismo de corrupción entre camarillas privilegiadas, la construcción del Estado como hipertrofia de la burocracia, la ayuda financiera de los países ricos como dinero arrojado a la alcantarilla, y las estructuras paraestatales como barreras al desarrollo empresarial. Se urgió a los Estados a reducir sus gastos en escuelas y en sanidad; las empresas públicas, consideradas por definición ineficientes, fueron destinadas a una privatización tan rápida como fuera posible; el “mercado” sustituyó al bienestar de la población como criterio de medida de cualquier actividad del Estado. El FMI puso en vigor esta concepción al hacer depender sus créditos del “ajuste estructural”, lo que esencialmente significaba seguir las prescripciones del consenso de Washington.

La geopolítica del sistema-mundo cambió radicalmente. Los países del tercer mundo perdieron la confianza en sí mismos que habían logrado durante la época anterior, y las mejoras en su nivel de vida desaparecieron al verse golpeados internamente por las consecuencias económicas del estancamiento global. Muchos de sus regímenes políticos comenzaron a derrumbarse y a la zozobra económica se vinieron a sumar guerras civiles y otros tipos de trastornos internos. Uno por uno fueron cediendo a las exigencias del Consenso de Washington. El bloque soviético no quedó exento de ese deterioro. Sus tasas de crecimiento, en otro tiempo impresionantes, se vinieron abajo bruscamente, su cohesión interna autoritaria se desintegró, y la capacidad de Moscú para controlar a los “satélites” ahora impacientes desapareció poco a poco. Finalmente, la propia Unión Soviética entró con Gorbachov en la vía de la “reforma” política y económica (*glasnost* más *perestroika*). El remedio fue en muchos sentidos un éxito brillante; desgraciadamente, el paciente falleció.

La gestión del declive estadounidense

A muchos les parecía que el periodo posterior a 1970 era una época dorada para Estados Unidos. No era así en absoluto, sino más bien todo lo contrario. En primer lugar, Estados Unidos perdió una guerra importante contra un pequeño país. Nixon se retiró ignominiosamente de Saigón y Estados Unidos tuvo que debatirse a partir de entonces con el síndrome de Vietnam, esto es, una seria renuencia de la población estadounidense a enviar sus soldados a guerras potencialmente ruinosas en lugares muy remotos. A la derrota en Vietnam se añadió el escándalo Watergate, que

obligó a Nixon a dimitir. La derrota militar y la crisis política doméstica eran empero sólo una gota de agua comparadas con el mar del problema geopolítico más grave de Estados Unidos, la pérdida de superioridad económica automática sobre sus principales aliados de Europa occidental y Japón, ya que una vez que los componentes de la tríada alcanzaron cierta paridad económica, Estados Unidos no podía ya contar con que Europa occidental y Japón se comportaran como satélites políticos. La política exterior de Estados Unidos tuvo que cambiar, y durante treinta años (desde Nixon hasta Clinton pasando por Reagan) los sucesivos gobiernos se concentraron en un objetivo no declarado: retrasar el declive de la hegemonía estadounidense.

El programa que pusieron en práctica era triple. El primer elemento –destinado a mantener el poder político estadounidense– era una oferta de “asociación” a Europa occidental y Japón. Washington les ofreció a sus principales aliados voz y voto en la construcción de una geopolítica mundial conjunta, a cambio de que Europa occidental y Japón se abstuvieran de poner en práctica medidas unilaterales. La “asociación” se puso en marcha mediante la creación de una serie de instituciones, entre ellas la Comisión Trilateral, las reuniones del G-7 y el Foro Económico Mundial de Davos. Un importante argumento esgrimido por Estados Unidos fue la necesidad de mantener un frente unido contra la Unión Soviética, que había comenzado a ignorar los acuerdos de Yalta con su intervención en apoyo de un régimen comunista en Afganistán. La “asociación” no consiguió constreñir del todo a los principales aliados. Contra los deseos de los gobiernos estadounidenses, Alemania prosiguió su *Ostpolitik*; Europa occidental (incluido el gobierno de Margaret Thatcher) construyó un gasoducto desde la Unión Soviética hasta occidente; y en la década de 1990 Corea del Sur emprendió una “política del rayo de sol” hacia Corea del Norte. Pero aunque sólo tuviera un éxito parcial, la política de “asociación” estadounidense consiguió al menos que sus aliados no se alejaran demasiado.

El segundo elemento estaba destinado a asegurar la ventaja militar estadounidense. Ahora que Vietnam había mostrado los límites de las fuerzas terrestres de Estados Unidos, era más importante que nunca mantener su ventaja nuclear. Ciertamente es que había perdido el monopolio absoluto de las armas nucleares, ya que desde mediados de la década de 1960 Gran Bretaña, la Unión Soviética, Francia y China contaban con ellas, pero Estados Unidos decidió que era crucial detener en aquel punto la proliferación nuclear, y ése era el segundo aspecto más importante de su política ex-



terior. El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares entró en vigor el 5 de marzo de 1970. Ofrecía un trato: las cinco potencias nucleares se esforzarían en mantener negociaciones para el desarme nuclear y permitirían e incluso ayudarían a otros países a desarrollar los usos pacíficos de la energía nuclear; a cambio, el resto del mundo renunciaría a la obtención de armamento nuclear. Tres países se negaron a firmar el tratado –India, Pakistán e Israel– y todos ellos cuentan ahora con arsenales nucleares. Pero la mayoría de los Estados lo firmaron, y muchos países de los que se pensaba que habían iniciado programas encaminados al desarrollo de armamento nuclear los interrumpieron. La lista no es formal, pero probablemente incluye al menos a Suecia, Alemania, Corea del Sur, Japón, Sudáfrica, Brasil y Argentina. Desde el colapso de la Unión Soviética tres nuevas repúblicas independientes –Ucrania, Bielorrusia y Kazajstán– han renunciado a las armas nucleares que se habían instalado en su territorio. Existe por supuesto un pequeño grupo de países cuyos logros reales en ese terreno no acaban de estar claros: Irak (cuyas instalaciones nucleares de Osirak fueron bombardeadas por Israel en 1981), Libia (que desmontó las suyas en 2004), y Corea del Norte e Irán. La razón por la que ese Tratado es tan crucial para Estados Unidos es que unas pocas armas nucleares dan a un país la posibilidad de limitar las opciones estratégicas de Estados Unidos y el alcance de su fuerza militar. Podemos decir que en este segundo objetivo también alcanzó un éxito parcial, tan sólo parcial.

El tercer elemento de la política exterior estadounidense era económico. Cuando el Consenso de Washington sustituyó al desarrollismo como doctrina mundial reinante, la economía estadounidense y en particular su implicación financiera en los países del tercer mundo se hizo mucho más rentable, compensando así parte del declive de rentabilidad de antiguas industrias punta en Estados Unidos. En muchos sentidos, este aspecto de la nueva política exterior fue el que más éxito tuvo de los tres hasta finales de la década de 1990.

Tras la guerra fría

Pero el propio éxito, por parcial que fuera, de estos esfuerzos por frenar el declive de su hegemonía creó dificultades a Estados Unidos en el momento mismo en que se felicitaba por su consolidación como “única superpotencia”. La primera de éstas fue provocada por el colapso de la Unión Soviética. Estados Unidos siempre había proclamado que el sistema soviético

debía desaparecer: Reagan denunció el “imperio del mal” y pidió a Gorbachov “derruir el muro (de Berlín)”. Cuando Gorbachov lo hizo en efecto, por sus propias razones, y forzó con ello un considerable desarme mutuo de las superpotencias, Estados Unidos no estaba muy seguro de cómo manejar ese nuevo escenario. En un periodo relativamente breve los países de Europa central y oriental se deshicieron de sus regímenes comunistas y cortaron sus lazos económicos y militares con la Unión Soviética. Esto fue seguido por la disolución del Partido Comunista de la Unión Soviética, el desmantelamiento de la URSS dando lugar a quince repúblicas independientes, y el desmantelamiento paralelo de la República Federal Socialista de Yugoslavia.

Las principales consecuencias geopolíticas fueron dos: Washington perdió el último argumento importante que podía emplear para convencer a Europa occidental de que le fuera policialmente leal: la necesidad de mantener un frente común contra la Unión Soviética. También perdió la mayor restricción indirecta sobre la política de los países del tercer mundo: el papel de la Unión Soviética como garante de la aplicación de las reglas acordadas en Yalta en países hostiles a Estados Unidos. Este último efecto se hizo espectacularmente notorio en el momento de la invasión iraquí de Kuwait en 1990. No debemos equivocarnos al analizar los motivos de Saddam Hussein para tomar aquella decisión. Irak acababa de concluir una guerra irresuelta y agotadora contra Irán, llevada a cabo con el aliento activo de EU, y tenía grandes deudas con Kuwait y Arabia Saudita como consecuencia del conflicto que iba a tener dificultades para saldar. Sus dirigentes tenían razones para creer que Kuwait estaba sacando petróleo de los campos iraquíes mediante pozos oblicuos. Además, Irak venía argumentando desde hacía setenta años que Kuwait formaba parte de su territorio, ilegítimamente escindido por los británicos por sus propios intereses. Saddam Hussein pensó que podía resolver todos esos problemas de un solo golpe marchando sobre Kuwait, que militarmente no era enemigo para el ejército iraquí.

Evidentemente le preocupaban las eventuales reacciones mundiales frente a lo que era obviamente, bajo el derecho internacional, una agresión. Pero debido al inminente colapso de la Unión Soviética, podía permitirse desatender su opinión. Arabia Saudita no suponía una seria amenaza militar. El único obstáculo era Estados Unidos. Saddam Hussein probablemente razonó así: o bien Estados Unidos no reacciona (como le aseguró la embajadora estadouni-



dense en Irak April Glaspie dos días antes de la invasión) o si reacciona, lo peor que nos puede hacer es expulsarnos de Kuwait. Así que, valorando una y otra posibilidad, parecía una apuesta que merecía la pena intentar. Y por supuesto resultó estar en lo cierto. Estados Unidos, tras un titubeo momentáneo, puso en marcha una campaña política y militar para expulsar a los iraquíes de Kuwait, consiguiendo que cuatro países (Alemania, Japón, Arabia Saudita y Kuwait) soportaran el 90 por 100 del coste de la operación estadounidense; pero se detuvo en la frontera por temor a las eventuales consecuencias negativas para los intereses estadounidenses de invadir el propio Irak. El resultado final fue el *status quo ante*. Esto se iba a modificar evidentemente con las sanciones de la ONU y varias limitaciones a la soberanía iraquí; pero Saddam Hussein permaneció en el poder.

En el frente económico mundial, la década de 1990 iba a ser la de la institucionalización a largo plazo del orden global neoliberal. Su principal instrumento, la Organización Mundial de Comercio, quedó encargada de asegurar que los países del Sur abrieran sus fronteras a los flujos comerciales y financieros del Norte, respetando al mismo tiempo la “propiedad intelectual” de éstos. El mensaje básico era el eslogan lanzado por Margaret Thatcher una década antes: “No hay alternativa”. Un logro geopolítico inicial de Estados Unidos fue la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (ALCAN), que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Los países del ex bloque socialista, incluida la propia Rusia, se lanzaron a una orgía de privatizaciones y desregulaciones, como hicieron muchos otros Estados en el Sur.

La consecuencia inmediata en muchos países fue un empeoramiento de la situación económica, con la desaparición de las redes de seguridad social, crecientes tasas de desempleo y monedas a la baja, todo esto junto al espectacular auge de las nuevas capas ricas. Las desigualdades internas en los países menos desarrollados del mundo aumentaron espectacularmente. Cuando la única área del Sur a la que le había ido bastante bien económicamente —el este y sureste de Asia— sufrió una grave crisis financiera en 1997, seguida por percances similares en Rusia y Brasil, la opción neoliberal perdió gran parte de su credibilidad como solución para los problemas económicos del mundo. Ya había habido resistencias políticas de diversos tipos, una de las cuales fue el regreso al poder en varios países de los antiguos partidos comunistas, ahora remodelados como organizaciones socialdemócratas dispuestas a mantener al menos algunos as-

pectos del Estado del bienestar. Otro fue la aparición de los zapatistas en el estado mexicano de Chiapas, que iniciaron simbólicamente su levantamiento el mismo día en que entró en vigor el TLCAN. Hablaban en nombre de las poblaciones indígenas que reivindicaban el control sobre sus propias vidas y rechazaban globalmente las opciones neoliberales.

Cuando la OMC se reunió en Seattle en 1999 para establecer las reglas definitivas de un orden económico mundial neoliberal, se encontró con las manifestaciones populares (en gran medida de movimientos sociales estadounidenses) que hicieron descarrilar el proyecto. Durante los años siguientes se produjeron protestas similares coincidiendo con otras conferencias internacionales, que desembocaron en la creación del Foro Social Mundial, reunido por primera vez en Porto Alegre en enero de 2001 y que se presentaba como una respuesta popular al Foro Económico Mundial de Davos, el lugar oficial de encuentro del neoliberalismo global. El programa para frenar el declive de la hegemonía estadounidense parecía rechinar, y era hora de revisarlo.

La aceleración del declive, 2001-2025

Esa reflexión partió del grupo de los (bien llamados) neoconservadores a los que George W. Bush instaló en puestos destacados de su gobierno tras su acceso al poder en 2001. Ese grupo se había constituido en la década de 1990 en torno al Proyecto para un Nuevo Siglo Americano. Aunque Bush no era miembro de esa organización, su vicepresidente, su secretario y vicesecretario de Defensa, su hermano y varios altos funcionarios o asesores de su gobierno lo eran o lo habían sido. Este grupo era extremadamente crítico hacia la política exterior de Clinton, pero de hecho rechazaba todo el planteamiento de la política exterior estadounidense que había tratado de frenar el declive de su hegemonía desde 1970. Creían que el vaso del poder estadounidense no estaba medio lleno, sino medio vacío, o que el declive estadounidense era demasiado patente, lo cual no atribuían a los cambios estructurales verificados en el sistema-mundo (por ejemplo, el fin de la superioridad económica de Estados Unidos frente a Europa occidental y Japón), sino por el contrario a errores políticos garrafales y a la falta de resolución de los sucesivos presidentes estadounidenses. No exceptuaban ni siquiera a Reagan de esa crítica, aunque no lo decían en voz muy alta.

Aquel *lobby* reclamaba una revisión radical de la política exterior estadounidense. Deseaban sustituir el



multilateralismo blando que servía de base a la “asociación” que Estados Unidos había ofrecido a sus principales aliados entre 1970 y 2000 por decisiones unilaterales que debían presentarse imperiosamente a los aliados. Los países que parecían resistirse a la no proliferación nuclear debían ser obligados a tomar una decisión inmediata. Al mismo tiempo, había que esforzarse por liberar a Estados Unidos de las restricciones que había aceptado en cuanto a la expansión y puesta al día de su propio arsenal nuclear. Los neoconservadores pretendían bloquear la participación estadounidense en nuevos tratados internacionales que pudieran limitar en algún sentido las decisiones nacionales estadounidenses (Protocolo de Kyoto, Ley del Mar, etcétera). Pero sobre todo les distinguía su empeño en derrocar por la fuerza a Saddam Hussein, que en su opinión había humillado a Estados Unidos permaneciendo en el poder en Irak. Implícitamente acusaban al primer presidente Bush de no haber marchado sobre Bagdad en 1991. Es importante señalar que muchos, si no la mayoría, de esos individuos habían ocupado altos puestos en los gobiernos de Reagan y Bush, pero nunca habían conseguido que las administraciones de éstos se adhirieran a su programa. Se habían visto boicoteados por un amplio grupo de funcionarios partidarios de la estrategia seguida desde Nixon hasta Clinton que consideraban sus propuestas una insensatez peligrosa. Así que no sólo se sentían burlados por Saddam Hussein, sino también por los responsables de la política exterior estadounidense. Su frustración se prolongó durante los ocho primeros meses de la Administración de Bush. Entonces llegó el ataque de Osama Bin Laden contra las Torres Gemelas y el Pentágono. Casi inmediatamente consiguieron que Bush se pusiera de su parte. Lo que probablemente los convenció, a él y a sus asesores políticos más cercanos, fue el hecho de que asumir el manto de “presidente de guerra” parecía la vía más segura para la reelección así como para la materialización de sus objetivos domésticos más ambicionados.

La lógica de la actitud neoconservadora era muy simple. Derrocar a Saddam Hussein por la fuerza, preferiblemente unilateral, no sólo restauraría el honor estadounidense, sino que también intimidaría a tres grupos cuyas políticas parecían constituir la principal amenaza para la hegemonía estadounidense: Europa occidental con sus pretensiones de autonomía geopolítica; los aspirantes a ingresar en el club nuclear, especialmente Corea del Norte e Irán; y los gobernantes de los Estados árabes que invocaban sin convicción una solución “duradera” del conflicto pa-

lestino-israelí. Los neoconservadores razonaban que, si se podían conseguir esos objetivos rápida y concluyentemente, cualquier oposición sería a la hegemonía estadounidense se desintegraría y el mundo entraría realmente en «un nuevo siglo americano».

Cálculos equivocados

Pero cometieron varios errores importantes. Supusieron que la conquista militar de Irak sería relativamente fácil y poco costosa en personal y en dinero. Ahora está claro que estaban equivocados. Aunque las tropas estadounidenses entraron rápidamente en Bagdad en 2003, fueron incapaces de establecer el orden en el país. Las fuerzas baazistas se clandestinizaron para formar las bases de una resistencia guerrillera, cuyo alcance y eficacia ha crecido constantemente. Washington estaba manifiestamente mal preparado para afrontar la complejidad de la política interna iraquí y se encontró atrapado en un cenagal, no sólo militar sino también político, del que hasta ahora no ha conseguido salir. De hecho, a medida que pasa el tiempo Estados Unidos cuenta con un margen de maniobra cada vez menor, llegando a parecer un Gulliver atado por los diminutos liliputienses.

Además, la política de intimidación sólo tuvo un éxito parcial. En 2002 y 2003 Francia y Alemania mostraron públicamente su desacuerdo con la invasión de Irak y Estados Unidos tuvo que retirar su segundo proyecto de resolución en el Consejo de Seguridad de la ONU cuando quedó claro el poco apoyo que recibiría. La intimidación tampoco disuadió a los potenciales aspirantes a conseguir armas nucleares. Tanto Corea del Norte como Irán sacaron de la invasión estadounidense de Irak la conclusión de que Estados Unidos pudo emprenderla, no porque Irak poseyera armas nucleares, sino porque no disponía de ellas. A ambos gobiernos les parecía obvio que su defensa más segura consistía en acelerar la adquisición de un arsenal nuclear. Por razones tácticas Irán lo ha venido negando mientras que Corea del Norte ha hecho lo contrario. Estados Unidos asegura que ambos países están llevando a la práctica tales programas; pero se encuentra debilitado militar y políticamente por la ocupación de Irak. Ha quedado claro que Estados Unidos no es capaz de llevar a cabo con éxito una invasión terrestre a otro país parecido. Podría lanzar preventivamente bombas nucleares, pero las consecuencias serían aterradoras e imprevisibles. De hecho, ahora se halla en una posición más difícil para conseguir el apoyo de cualquier país de Europa



occidental o de Asia oriental para cualquier intento de obligar a esos dos países a interrumpir sus programas nucleares. Así, pues, la capacidad de Estados Unidos para impedir la proliferación nuclear es menor tras la invasión de Irak que antes de ella, al contrario de lo que preveía el proyecto neoconservador. En cuanto a los regímenes árabes, la conclusión que han sacado de la invasión de Irak ha sido que la política ambigua que han mantenido durante décadas era la única recomendable para su propia supervivencia. En general se mostraron horrorizados ante las consecuencias políticas de la invasión, tanto para Irak como para sus propios países; y claramente desconfían de cualquier nuevo proyecto estadounidense en el Oriente medio.

Finalmente, en el frente del neoliberalismo, el Consenso de Washington ya no parece tan vinculante para los países del Sur, gracias al debilitamiento de la situación geopolítica estadounidense como consecuencia de la guerra de Irak. Tanto las negociaciones en la OMC, que la administración de Bush trata de revitalizar, como la apuesta de Washington por crear un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), se han estancado debido a los obstáculos planteados por Brasil y otros gobiernos del Sur. En la asamblea de la OMC en Cancún en 2003, Brasil unió sus fuerzas con Sudáfrica, India y China para constituir el bloque G-20 de países del tercer mundo para negociar con Estados Unidos y Europa occidental. La posición básica del G-20 es que si el sur debe abrir sus fronteras al comercio y los flujos financieros del norte y proteger los derechos de propiedad intelectual de las firmas del norte, éste tiene a su vez que abrir sus fronteras a los flujos comerciales del Sur en áreas tales como los productos textiles y agrícolas. Por razones políticas domésticas, a Estados Unidos y Europa occidental les resulta imposible acceder a esa reivindicación. El G-20 respondió que en ese caso no podía acceder a las demandas del norte. El resultado ha sido un *impasse* que ha acabado con la capacidad de la OMC para llevar a la práctica sus objetivos neoliberales.

Algo parecido ha sucedido con el ALCA. Brasil y Argentina, fuertemente apoyados por Venezuela, han presionado a otros países sudamericanos para que refuerzan sus lazos con el Mercosur en lugar de firmar el ALCA. Como consecuencia, el proyecto del ALCA ha progresado apenas y Estados Unidos trata ahora de establecer pactos comerciales bilaterales con países más pequeños, una táctica que de hecho reduce el libre comercio mundial en lugar de expandirlo.

El resultado neto de toda la política exterior de Bush ha sido pues acelerar el declive de la hegemonía estadounidense en lugar de frenarlo. El mundo ha entrado en una fase de división multilateral, relativamente desestructurada, del poder geopolítico, con varios centros regionales de diversa capacidad de maniobra: al menos Estados Unidos, el Reino Unido, la Unión Europea, Rusia, China, Japón, India, Irán, Brasil. No existe una superioridad abrumadora –económica, política, militar o ideológico-cultural– de ninguno de estos centros; y tampoco existe por el momento ningún conjunto fuerte de alianzas, aunque es probable que emerja alguno.

¿Escenarios futuros?

Mirando hacia adelante, hacia las próximas dos décadas, ¿qué tipo de escenarios son probables? El primero es un hundimiento total de la no proliferación nuclear, con la aparición de una o dos docenas de pequeñas potencias nucleares sumándose a las existentes. El declive de la potencia estadounidense más los intereses en competencia de múltiples centros de poder garantiza prácticamente que los países que interrumpieron tales programas en el periodo 1970-2000 los reanudarán, sin duda acompañados por otros. Esto actuará como elemento disuasorio de acciones militares en muchas zonas del planeta y hará mucho más peligrosas las consecuencias de tales acciones.

En el campo de las finanzas mundiales, es probable que desaparezca el dominio del dólar estadounidense, dando paso a un sistema de múltiples monedas. Es obvio que el euro y el yen se utilizarán más, como medios de acumulación financiera y para intercambiar mercancías. La cuestión es si se unirán otras monedas a la lista, y el grado en que la ampliación del número de monedas en uso en el mundo económico real desequilibrará el sistema o lo hará extremadamente volátil. En cualquier caso, el declive del papel central del dólar creará importantes dilemas económicos para Estados Unidos en relación con la deuda nacional existente, y probablemente dé lugar a una reducción del nivel de vida allí.

Hay tres regiones que merecen un examen especial porque se encuentran actualmente en un estado de considerable agitación, y lo que de éste derive es probable que cambie el panorama geopolítico: Europa, Asia oriental y América Latina. La historia de Europa es la más conocida. En los cinco años transcurridos entre 2000 y 2005, en esa región han tenido lugar dos importantes acontecimientos. El primero fue el resul-



tado directo de la revisión unilateralista por parte de Bush de la política exterior estadounidense. Tanto Francia como Alemania se opusieron públicamente a la invasión estadounidense a Irak en marzo de 2003 durante los preparativos de ésta y obtuvieron el apoyo de muchos otros países europeos. Al mismo tiempo hicieron propuestas de apertura a Rusia, comenzando a crear un eje París-Berlín-Moscú. Como respuesta, Estados Unidos ayudó a Gran Bretaña a crear un movimiento opuesto, arrastrando tras de sí a la mayoría de los países de Europa central y oriental, lo que Rumsfeld llamaba “nueva” Europa frente a la “vieja”. Las motivaciones de los Estados de Europa central y oriental derivaban principalmente de su temor a Rusia y de su consiguiente necesidad de mantener fuertes vínculos con Estados Unidos.

El segundo acontecimiento fue la derrota del proyecto de Constitución europea en los referendos celebrados en Francia y los Países Bajos. Ahí las líneas fueron diferentes de las contempladas con respecto a la invasión de Irak. Algunos votos “no” provenían de la oposición popular al neoliberalismo y del temor a que la nueva Constitución lo consolidara; otros de los recelos frente a una nueva expansión de Europa hacia el Este y la posible entrada de Turquía en la UE. En ambos casos, quienes votaron “no” querían una Europa más autónoma, capaz de distanciarse más de Estados Unidos. Pero la combinación de los dos acontecimientos –las discrepancias acerca de la invasión a Irak y la derrota de la nueva Constitución– ha bloqueado hasta ahora cualquier impulso hacia una Europa más fuerte y más independiente. La cuestión es si durante la próxima década ese proyecto podrá relanzarse sobre una base institucional y popular más firme. Todavía sigue siendo una cuestión abierta si tal proyecto europeo reanimado, si llegara a despegar, lograría un acuerdo político con Rusia, de forma que pudiéramos hablar de un polo geopolítico euro-ruso.

En cuanto a la región de Asia oriental, el escenario es bastante diferente, ya que esa zona comprende sólo tres países, todos ellos grandes: China, Corea y Japón. Es improbable que las divisiones que afectan actualmente a dos de ellos se mantengan. Aunque ninguna de las dos reunificaciones (entre Corea del Norte y del Sur y entre la República Popular China y Taiwán) será fácil de conseguir, es muy posible que ambas se produzcan antes de 2025. Pero hay una segunda cuestión diferente de las que se dan en el otro extremo de Eurasia. En Europa, la enemistad histórica

entre Francia y Alemania se ha desvanecido en gran medida, mientras que las diferencias existentes entre Japón y China o Corea son profundas, con intensas pasiones en ambos bandos. Por otra parte, las ventajas económicas para los tres países de establecer vínculos más estrechos serían muy grandes, y podrían aliviar los rencores históricos. Hay una cuestión delicada que resolver: ¿cuál de estos dos países, China o Japón, desempeñará el papel “dirigente” en una eventual unificación de algún tipo de Asia oriental? El problema, que incluye aspectos militares, monetarios y político-culturales, no es insoluble, pero requerirá un liderazgo político muy capaz en los tres países. Si a pesar de todo se pueden superar los obstáculos, la unión de Asia oriental podría emerger como el miembro más fuerte de la tríada todavía existente en el Norte. En tal caso, probablemente arrastrará a Estados Unidos a su campo como una especie de combinación entre viejo estadista experimentado y socio menor. Éste no es exactamente el papel que Washington pretende desempeñar, pero en torno a 2025 podría parecer un acuerdo atractivo tanto para el gobierno estadounidense como para su población.

Finalmente, América Latina cuenta con el potencial suficiente para emerger como un agente autónomo significativo, si se libera de la dependencia de Estados Unidos y es capaz de consolidar alguna forma de unidad económica. Podría atraer hacia su campo a México, y también podría avanzar pasos gigantescos, económicos y políticos, en detrimento, evidentemente, de Estados Unidos. Cómo se adecuarían otras fuerzas potenciales –especialmente, pero no sólo, India, Irán, Indonesia y Sudáfrica– a tal realineamiento geopolítico general es la cuestión menos clara del próximo futuro. Y acechando tras cualquier posible reconfiguración de la política mundial estarían las cuestiones del acceso a la energía y al agua, en un mundo agobiado por dilemas ecológicos y que podría producir mucho más de lo que permiten las capacidades de acumulación capitalista existentes. Ahí podría estar la cuestión más explosiva de todas, para la que ninguna maniobra geopolítica de remodelación ofrece alguna solución.

© *New Left Review*, número 40, septiembre-octubre de 2006, Ediciones Akal.