

Fundamentos de las Relaciones Internacionales

Karen Mingst

COLECCIÓN
ESTUDIOS
INTERNACIONALES
CIDE



5. EL ESTADO

- ¿Cómo se define al Estado, el actor principal en las relaciones internacionales?
- ¿Cuáles son las distintas visiones del Estado postuladas por las diversas perspectivas teóricas?
- ¿Cómo se mide el poder de un Estado?
- ¿Cuáles son los métodos utilizados por el Estado para ejercer su poder?
- ¿Qué tipo de modelos ayudan en la explicación de la toma de decisiones en política exterior por parte de los estados?
- ¿Cuáles son los principales retos del Estado contemporáneo?

En el análisis de las relaciones internacionales, el Estado es central. En tiempos recientes podemos encontrar competencias como la de Estados Unidos contra Rusia, alianzas como la de Francia con Alemania, y antagonismos como el de las dos Coreas. Gran parte de la historia narrada en el capítulo 2 representa la cronología del desarrollo del Estado a partir del parteaguas de Westfalia, además de mostrar cómo el Estado, la soberanía y la nación aparecían uno tras del otro. Dos de las perspectivas teóricas —el realismo y el liberalismo— reconocen la importancia primordial del Estado aunque, a pesar del énfasis que ambas escuelas colocan en

este elemento, su concepción puede ser inadecuada. Tal como deplora el profesor James Rosenau, "toda la amplia gama de estudios [acerca de las relaciones internacionales] plantean al Estado como si fuera un símbolo sin contenido, como un actor cuya naturaleza, motivos, y conducta resultan tan evidentes que se obvia la necesidad de definirlo con precisión. De hecho, con frecuencia el concepto parece ser utilizado tan sólo como una categoría residual a fin de explicar aquello que de otro modo es inexplicable en la política macro".¹ Así, Rosenau impone un reto a los teóricos internacionalistas.

EL ESTADO Y LA NACIÓN

Para que una entidad sea tomada en cuenta como un Estado son necesarias cuatro condiciones fundamentales. En primer lugar, un Estado debe poseer una base territorial, es decir una frontera geográficamente definida. Segundo, una población estable deberá residir dentro de sus límites. En tercer término, debe haber un gobierno al cual la población le deba obediencia. Por último, el Estado tendrá que recibir el reconocimiento diplomático de parte de otros.

No obstante, estos cuatro criterios legales no son absolutos. La mayoría de los estados tienen un territorio, a pesar de que en varios casos sus límites se encuentran en disputa o en litigio. Hasta el momento en el cual la Autoridad Nacional Palestina recibió el control sobre la Franja de Gaza y Cisjordania, el Estado palestino no poseía un referente territorial. Aun sin un territorio definido, Palestina contaba con estatus especiales como observador en organismos internacionales y se le percibía como un "cuasi-Estado". La mayor parte de los estados se caracterizan por tener una población más o menos estable, pero algunos países experimentan flujos de comunidades migrantes y pueblos nómadas que cruzan sus fronteras una y otra vez, como las tribus masai de Kenia y Tanzania, cuyos movi-

mientos no son registrados por las autoridades de estas naciones. Muchos estados cuentan con algún tipo de estructura institucional de gobierno, aunque en ciertos casos es difícil saber si sus pueblos la obedecen o no debido a falta de información al respecto, o su legitimidad es problemática porque se cuestiona con frecuencia. Un Estado no requiere tener una forma de gobierno en particular, pero sí es indispensable que la mayoría de su población reconozca su legítima autoridad. En 1997 el pueblo de Zaire (cuyo nombre cambió a República Democrática del Congo) expresó ante el mundo que no aceptaría más la legitimidad del régimen de Mobutu Sese Seko, sumiendo a su nación en una cruel guerra civil. Finalmente, otros estados deberán otorgar al Estado su reconocimiento diplomático; no obstante, ¿cuántas naciones necesitan reconocer a un Estado para que éste cumpla con dicho criterio? La república de Transkei —una minúscula porción enclavada en el territorio de Sudáfrica— había sido reconocida por un solo gobierno, el de Pretoria. Por ello Transkei no contaba con los suficientes argumentos legales para adquirir un estatus de Estado y su territorio pronto se reincorporó a Sudáfrica. Con los ejemplos anteriores se demuestra cómo los cuatro criterios básicos de la categorización del Estado no son absolutos. Algunas entidades no cumplen con estos parámetros y aun así se las considera como estados.

La definición de un Estado es distinta al concepto de nación. La nación se refiere a las características de su pueblo. ¿En realidad una determinada población comparte una historia y herencia comunes, tiene las mismas costumbres y lenguaje, o goza de estilos de vida similares? Si esto se cumple, entonces ese conjunto de individuos sí forma una nación. Este sentimiento de comunidad, el cual unía a las personas bajo una causa compartida, sentó las bases para la Revolución francesa y se expandió después hacia el continente americano y Europa del Este. El nacionalismo —la creencia en que las naciones deben crear sus propios estados— fue el factor impulsor para las unificaciones de Italia y Alemania en el siglo XIX.

En el centro del concepto de nación se encuentra la noción de que las personas con una identidad común le deben obediencia tanto a su país como a su representante legítimo, el Estado. El reconocimiento de similitudes entre la gente (y por ende de sus diferencias con otros grupos) fue facilitado por la educación y la expansión de nuevas tecnologías. Conforme el uso de la imprenta se generalizó, las masas empezaron a tener acceso a lecturas en su propio idioma; tras la sofisticación de los transportes, los individuos pudieron viajar con mayor facilidad, por lo que estuvieron en posición de presenciar de primera mano las divergencias y coincidencias entre los pueblos. Con mejores medios de comunicación, las elites pudieron ocupar la prensa a fin de fomentar la unidad o, bajo ciertas circunstancias, para explotar las diferencias.

Algunas naciones, como Dinamarca e Italia, conformaron sus propios estados. Estas concomitancias entre Estado y nación, los Estados-nación, son los fundamentos de la autodeterminación nacional, es decir, cuando individuos que comparten su nacionalidad reclaman el derecho para determinar cómo y bajo cuáles circunstancias deben vivir. Otras naciones se encuentran dispersas en distintos estados. Por ejemplo, los alemanes residen y aun viven no únicamente en la Alemania unificada sino también en ciertos rincones de Europa Oriental; los kurdos habitan en Irak, Irán y Turquía; los somalíes pueblan Kenia, Etiopía y Djibouti, además de la misma Somalia. Asimismo, varios estados alojan dentro de sus fronteras a distintas nacionalidades: India, Sudáfrica y Rusia son casos sobresalientes. En estos ejemplos, el Estado y la nación no coinciden. Ciertas naciones desearían tener un Estado, tal como los kurdos o los habitantes de Québec lo han intentado por décadas. Naciones como los vascos en España y Francia querrían representaciones justas y adecuadas dentro de la estructura de sus respectivos estados: asientos especiales en los organismos de representación, concesiones ante la diversidad del lenguaje, o incluso un territorio especial para sus pueblos. Entonces, el Estado poste-

rior a Westfalia puede asumir diversas formas. Así, podría identificarse como un Estado-nación, en el cual existe una congruencia entre la nación y el Estado —Dinamarca e Italia—, o podría ser un Estado con varias naciones —Sudáfrica e India—. Ahora bien, los casos de Estados Unidos y Canadá exponen otra modalidad de Estado. En ambos países varias naciones indígenas forman parte del Estado, al igual que las distintas comunidades de inmigrantes residentes en sus territorios. El Estado y la nación no coinciden. No obstante, con el transcurso del tiempo, se fue consolidando una identidad y nacionalidad común, sin importar la ausencia de similitudes étnicas, religiosas, o culturales. En Estados Unidos, los valores nacionales que simbolizan un conjunto de ideas en común se expresan en el juramento de lealtad a la bandera, en el himno nacional, y en las acciones de voluntariado cívico.² Los estados son complejos y están en constante evolución.

Las disputas territoriales y el deseo de las naciones por formar sus propios estados han sido la fuente de muchos conflictos interestatales e intergrupales. Ejemplo de estos diferendos es la complicada situación entre judíos israelíes y árabes palestinos, quienes demandan la posesión del mismo territorio. Este asunto es difícil por varias razones: judíos, cristianos, musulmanes, y bahais consideran sagrados algunos lugares y monumentos localizados en esas tierras en la orilla oriental del Mediterráneo; los estados árabes se oponen vehementemente a la existencia del Estado de Israel, y los israelíes han expandido su territorio de manera gradual, por medio del establecimiento de nuevos asentamientos y de la lucha armada. Estos factores han desencadenado, entre 1948 —año de la fundación de Israel— y nuestros días, cuatro guerras entre estados y dos rebeliones palestinas dentro de los territorios ocupados por los israelíes. Los acontecimientos en la región plantean un serio debate: ¿deben ser divididos Israel y los territorios palestinos en dos estados independientes separados?

Guía de debates

¿Deben ser divididos los territorios de Israel y Palestina en dos estados separados e independientes?

Sí:

- La existencia de un Estado palestino daría fortaleza al compromiso democrático con el principio de autodeterminación
- La presencia de un Estado palestino sería un factor de estabilidad en la región, lo cual resultaría en la normalización de las relaciones entre Israel y el resto de los países árabes de la zona
- La creación del Estado palestino propiciaría el regreso de los refugiados que abandonaron esos territorios a causa de las guerras entre los árabes y los israelíes
- El establecimiento de un Estado palestino frustraría la posible aparición de nuevos liderazgos de facciones extremistas como Hamas o Hezbollah
- Con el nacimiento de un Estado palestino, terminaría la ocupación israelí de la Franja de Gaza y de Cisjordania. Con esto, los palestinos serían los únicos responsables del gobierno, la seguridad y el bienestar de los habitantes de esas regiones
- Los palestinos que vivan en Israel serán libres de escoger si deciden salir de ese país y mudarse al nuevo Estado palestino

No:

- La seguridad de Israel estará en riesgo ante las capacidades militares de su nuevo vecino formal: el Estado palestino
- La seguridad interna israelí enfrentará el reto de manejar las quejas de los colonos judíos pertenecientes a la derecha política del país, quienes serían desalojados de los territorios ocupados y reubicados en otras tierras más reducidas en Israel
- La existencia de dos estados separados implicaría la reubi-

¿Deben ser divididos los territorios de Israel y Palestina en dos estados separados e independientes?
(continuación)

cación masiva de personas, lo cual podría incrementar las probabilidades de un conflicto armado interétnico dado que la desconexión territorial también acarrearía el rompimiento de vínculos sociales entre palestinos e israelíes

- La factibilidad de dos estados separados sólo podría ser si existiera un tercero que funcionara como mediador o "colchón" entre Israel y Palestina
- Se requeriría resolver muchos problemas primero: definición de las fronteras, el estatus de Jerusalén y otros sitios religiosos sagrados, la situación de los colonos judíos en los territorios ocupados, los derechos de abasto de agua

CONCEPCIONES OPUESTAS DEL ESTADO

Tal como la nación es más que una entidad histórica, el Estado es más que una entidad legal. Hay numerosas concepciones opuestas del Estado, muchas de las cuales ponen énfasis en conceptos ausentes del enfoque legalista.

Otras formas de concebir al Estado son: el Estado es un orden normativo, un símbolo particular de cada sociedad y de las creencias que unen a la gente que vive dentro de los límites de sus fronteras. También es la entidad con el monopolio legítimo de la fuerza en una sociedad. El Estado es una unidad funcional encargada de centralizar y unificar una buena cantidad de responsabilidades.³ De entre las distintas definiciones del Estado, es posible identificar tres perspectivas paralelas a las teorías generales discutidas en los capítulos 3 y 4; para dos de ellas, el Estado es la pieza clave.

REGIÓN CENTRAL DEL MEDIO ORIENTE, 2004

La visión liberal del Estado

En la perspectiva liberal, el Estado es soberano, aunque no se desempeña como un actor autónomo. Así como los liberales creen que el sistema internacional representa un proceso donde concurren varios actores, también perciben al Estado como un elemento cuya función es mantener las reglas básicas del juego. Estos lineamientos garantizan la competencia justa y efectiva entre los diversos intereses (tanto de los actores gubernamentales como de la sociedad en general) en el juego de la política. No existe tal cosa como un interés nacional explícito o consistente, más bien hay una variedad de ellos. Los intereses nacionales cambian, reflejando las preferencias y posiciones relativas de poder de grupos en competencia dentro y, en ocasiones, fuera del Estado.

La visión realista del Estado

Por lo general, los realistas tienen una perspectiva estatista o estadocéntrica, ya que consideran al Estado como un actor autónomo limitado únicamente por la anarquía estructural del sistema internacional. El Estado goza de su soberanía, es decir, la autoridad para controlar los asuntos concernientes a su pueblo, la economía, la seguridad y la forma de gobierno dentro de sus fronteras territoriales. Como una entidad soberana, el Estado tiene marcados una serie de objetivos claros —o sea, un interés nacional— definidos en términos del poder. Las diferentes clases de poder pueden traducirse, en un momento dado, en poderío militar. A pesar de que el poder es de importancia toral para los realistas, como se verá en el transcurso de este apartado, las ideas también tienen relevancia para esta escuela; por ejemplo, la ideología es capaz de determinar la naturaleza del Estado, tal como hizo el comunismo con Corea del Norte. No obstante, según los realistas, en las relaciones internacionales, una vez que el Estado (haciendo uso de su poder y sus ideas) actúa, lo hace como un actor unitario y autónomo.

En perspectiva*La visión liberal del estado*

El Estado:

- es un proceso que involucra intereses opuestos
- representa un reflejo, tanto los intereses gubernamentales como de los de la sociedad
- tiene intereses nacionales múltiples y cambiantes
- cuenta con diversas fuentes de poder

En perspectiva

La visión realista del estado

El Estado:

- es un actor autónomo
- está restringido sólo por la anarquía del sistema internacional
- es soberano
- se encuentra guiado por un interés nacional definido en términos del poder

La visión radical del Estado

Los radicales ofrecen dos perspectivas respecto al Estado; ambas ponen énfasis en el papel del capitalismo y la clase capitalista en la formación y funcionamiento del Estado. La visión instrumental del marxismo ve al Estado como el agente ejecutor de la burguesía, la cual reacciona ante presiones sociales directas, en especial aquellas provenientes de la clase capitalista. La visión estructural del marxismo comprende al Estado como un operador dentro de la estructura del sistema capitalista, donde es conducido a expandirse, no como consecuencia de la presión directa de los capitalistas, sino por los imperativos propios al sistema. En ambas perspectivas radicales no aparece el interés nacional: la conducta estatal refleja sus metas económicas. En ninguna de las dos es factible una soberanía verdadera, ya que el Estado reacciona continuamente ante los mandatos externos (e internos) del capitalismo.

Contrastes entre las visiones liberal, realista y radical del Estado

Las tres concepciones del Estado pueden ser contrastadas con facilidad utilizando el ejemplo de una materia prima fundamental: el

En perspectiva

La visión marxista del estado

El Estado:

- es el agente ejecutor de los intereses de la burguesía
- está influido por presiones de parte de la clase capitalista
- se encuentra restringido por la estructura del sistema capitalista internacional

petróleo.⁴ Los liberales creen que la multiplicidad de intereses nacionales influyen en las acciones de los estados: los grupos de consumidores quieren comprar el crudo al menor precio posible; el sector manufacturero, el cual depende de materias primas para poner en marcha sus fábricas, prefiere la estabilidad en el mercado de abasto del petróleo, de otro modo no habría empleos en sus industrias; los productores del hidrocarburo, incluyendo a los nacionales, se favorecen con el alza en los precios del combustible, ya que así podrán aumentar sus ganancias y se generan incentivos para emprender nuevas inversiones en exploración y excavación. El Estado mismo no cuenta con una política consistente sobre el petróleo; su tarea consiste en asegurar que “el campo de juego esté nivelado” y las reglas de procedimiento sean las mismas para todos los participantes en el mercado. El resultado sustantivo del juego —en el cual predominan los intereses de grupo— cambia dependiendo de las circunstancias y, al final, importa poco al Estado. Cuando se entablan negociaciones, el Estado garantiza el derecho de cada actor a expresar su voz y ser escuchado, además de proporcionar el escenario para las discusiones. No hay un interés nacional, ni único, ni consistente; a veces, se define en términos de los bajos precios al consumidor; en otras ocasiones, como la estabilidad de precios, y, en otro contexto, como la conveniencia de un régimen de precios altos a fin de incentivar la producción interna.

Por otra parte, una interpretación realista plantea un interés nacional uniforme, el cual es articulado por el Estado. El Estado desea la estabilidad en la oferta y los precios de los bienes primarios. Por ejemplo, Estados Unidos requiere asegurarse de que habrá un abasto seguro y suficiente de petróleo y busca obtenerlo a precios relativamente fijos. Cuando Estados Unidos negocia con cada uno de los abastecedores de crudo en los foros internacionales, o de manera directa con las compañías multinacionales de combustible, el "interés nacional" del Estado se encuentra en un papel marginal durante las conversaciones.

Bajo la perspectiva radical, una política respecto a los bienes primarios manifiesta los intereses de la clase capitalista comprometida con la burguesía (en la visión marxista instrumentalista) y, por otro lado, refleja la estructura del sistema capitalista internacional (en el pensamiento marxista estructuralista). Ambas visiones perciben a los procesos de negociación como explotadores, donde los débiles (los países o grupos pobres y dependientes) son sacrificados en pos de la obtención de ventajas por parte de los estados fuertes y capitalistas. Según la teoría radical, los consorcios petroleros internacionales serían los capitalistas comprometidos con las naciones hegemónicas. Dichas compañías estarían en posición de negociar precios favorables en detrimento de los países pobres y en desarrollo productores del hidrocarburo, como México y Nigeria.

Entonces, los liberales, los realistas, y los radicales tienen distintas perspectivas acerca del Estado. Estas diferencias pueden observarse en cuatro áreas fundamentales: la naturaleza del poder estatal (¿qué es el poder?; ¿cuáles son las fuentes más importantes del poder?); el uso del poder del Estado (la trascendencia relativa de las diversas formas de gobierno); la manera en la que se diseña la política exterior (el contraste entre las percepciones estatista, burocrática y pluralista sobre los procesos de toma de decisiones); y los factores determinantes de la agenda internacional (la relevancia relativa de los elementos internos y externos).

LA NATURALEZA DEL PODER DEL ESTADO

Los estados son actores importantes porque poseen **poder**, que se define como la capacidad, no sólo de influir en otros, sino de controlar los acontecimientos de un modo distinto al que se hubieran presentado naturalmente. Los estados tienen poder *vis-à-vis* sus contrapartes y respecto a quienes se encuentran dentro de sus límites territoriales. Sin embargo, el poder es una relación multidimensional en sí misma, razón por la cual existen distintos tipos de poder. Los resultados de las relaciones de poder —es decir, hasta dónde y qué tanto se usa y abusa del poder— se determinan, en parte, por el potencial de poderío de cada una de las entidades involucradas.

Las tres principales perspectivas teóricas reconocen la trascendencia del poder. No obstante, para los realistas, el poder es como “la moneda de cambio” en las relaciones internacionales; es el medio con el cual los actores del sistema negocian entre sí. Por tal motivo, a continuación se pondrá particular atención a la visión realista del poder, para después mostrar las formas tan diferentes en las cuales los liberales, los radicales y los constructivistas perciben este factor.

Fuentes naturales de poder

Por medio del ejercicio del poder los estados ejercen su influencia sobre otros y pueden dar dirección a las políticas y a los hechos bajo su jurisdicción. La eficacia del poder para influir en el curso de los acontecimientos depende, en parte, del **potencial de poderío** de cada actor. El potencial de poderío de un Estado varía de acuerdo con sus fuentes naturales del poder, las cuales son igualmente fundamentales para realistas y radicales. Las tres fuentes naturales del poder más importantes son la posición geográfica y la magnitud territorial, los recursos naturales y la población.

El tamaño y la posición geográfica son las primeras fuentes naturales reconocidas por los teóricos de las relaciones internacionales. Una amplia extensión territorial otorga a un Estado poder automático (cuando uno piensa en el poder, se recuerdan naciones grandes: Rusia, China, Estados Unidos, India, Canadá, o Brasil, por ejemplo). Sin embargo, las largas fronteras podrían representar una debilidad, ya que deben ser defendidas a cabalidad, lo cual constituye una tarea bastante costosa y complicada.

A finales del siglo XIX aparecieron dos perspectivas diferentes dentro del realismo acerca de la relevancia de la geografía en las relaciones internacionales. En la última parte de la década de 1890, el oficial naval e historiador, Alfred T. Mahan (1840-1914), escribió respecto a la importancia de poder controlar los océanos. Mahan afirmaba que aquel país con la capacidad para dominar los mares, comandaría al mundo. Para él, la soberanía territorial no era tan crítica como el tener acceso y control sobre las rutas marítimas.⁵ Para 1904, el geógrafo británico, Halford Mackinder (1861-1947), contradijo esta tesis al decir que el Estado con mayor poder sería aquel capaz de imperar en el corazón geográfico de Eurasia: "Quien rija en Europa Oriental, controlará el corazón de Eurasia; aquel que gobierne el corazón [de la región] comandará la Isla del Mundo de Europa, Asia, y África, y quien impere en la Isla del Mundo dominará el planeta entero".⁶

Ambas visiones tienen validez empírica. El poder británico de los siglos XVIII y XIX estaba determinado, en gran medida, por su dominio sobre los mares, un factor que permitió a Gran Bretaña colonizar lugares muy distantes, entre los cuales se encontraron India, buena parte de África, Norte y Centroamérica. En el caso de Rusia, su carencia de accesos fáciles al océano y su consecuente incapacidad para desarrollar una fuerza naval respetable, ha sido percibida como una debilidad constante en el potencial de poderío de esa nación. El control de puntos estratégicos en los océanos —los estrechos de Malaca, Gibraltar y Ormuz; los Dardanelos; el Golfo

Pérsico; y los canales de Suez y Panamá— se concibe como un indicador positivo del potencial de poderío de los países.

Empero, la posición geográfica del corazón de Eurasia, identificada por Mackinder, ha demostrado ser una fuente significativa del potencial de poderío. Más que cualquier otra nación, Alemania ha intentado salvaguardar su poder al tratar de controlar el corazón de Eurasia, siguiendo con claridad las recomendaciones de Mackinder interpretadas por el geógrafo alemán, Karl Haushofer (1869-1946). Haushofer, quien formó parte tanto de la armada de Baviera como del ejército alemán, estaba decepcionado por la derrota de su país en la primera Guerra Mundial. Al argumentar que Alemania se convertiría en un Estado poderoso si podía capturar el corazón de la región euroasiática, el estudioso alemán hizo de la geopolítica un área legítima de análisis académico. Haushofer fundó un instituto y una revista especializada en la materia, los cuales se erigirían como instrumentos de apoyo y justificación a la expansión territorial del régimen nazi.

Con todo, el potencial de poderío geográfico puede ser magnificado o restringido por los recursos naturales, la segunda fuente natural de poder. Controlar una enorme extensión territorial no es un ingrediente positivo en cuanto al poderío, a menos que la región dominada posea recursos naturales útiles. Los países exportadores de petróleo como Kuwait, Qatar y los Emiratos Árabes Unidos, tienen una superficie reducida pero son propietarios de un recurso crucial para el mundo, lo cual les permite enarbolar un potencial de poderío mayor del que podría sugerir su pequeño tamaño. Los estados necesitan el hidrocarburo y estarían dispuestos a pagar casi cualquier precio por él; incluso irían a la guerra con tal de obtenerlo. Las naciones poseedoras de recursos naturales tan valiosos, sin importar su magnitud geográfica, gozan de cierto poder sobre el resto de los estados. Estados Unidos, Rusia, y Sudáfrica ejercen un vasto potencial de poderío gracias a su formidable variedad de recursos naturales: petróleo, cobre, bauxita, vanadio, oro

y plata. Por supuesto, la tenencia de bienes estratégicos acarrea riesgos porque los países con esta característica pueden ser blanco de agresiones externas, tal como lo experimentó Kuwait en 1990. La ausencia de recursos naturales en el territorio del Estado no equivale a que éste no tenga potencial de poderío alguno. Japón, por ejemplo, no es rico en este tipo de recursos, aunque se las ha ingeniado a fin de evolucionar hasta ser una gran potencia económica.

La población es la tercera fuente natural de poder. Los países más poblados, como China (1 270 millones de habitantes), India (mil millones), Estados Unidos (278 millones) y Rusia (147 millones), tienen un potencial de poderío automático y, con frecuencia, también gozan de un gran estatus de poder. A pesar de que una enorme población es capaz de generar una buena variedad de bienes y servicios, ciertas características propias de semejante cantidad de personas (pobres niveles educativos, baja calidad en los servicios sociales) acaban siendo un obstáculo para el poder estatal. Los estados con pueblos pequeños, muy educados y altamente calificados, como Suiza, Noruega, Austria y Singapur, han podido construir importantes nichos de poder económico y político.

Estos componentes naturales del potencial de poderío se modifican por el uso y organización del poder en fuentes tangibles e intangibles, las cuales son utilizadas para fortalecer, transformar o restringir dicho potencial, como se muestra en la figura 5.1.

Fuentes tangibles de poder

Entre los elementos tangibles de poder, uno de los más relevantes es el desarrollo industrial. Con una avanzada capacidad industrial, las ventajas y desventajas de la geografía disminuyen. Por ejemplo, los viajes aéreos han facilitado las actividades comerciales reduciendo los obstáculos representados por las grandes distancias geográficas aunque, al mismo tiempo, los estados muy grandes se han

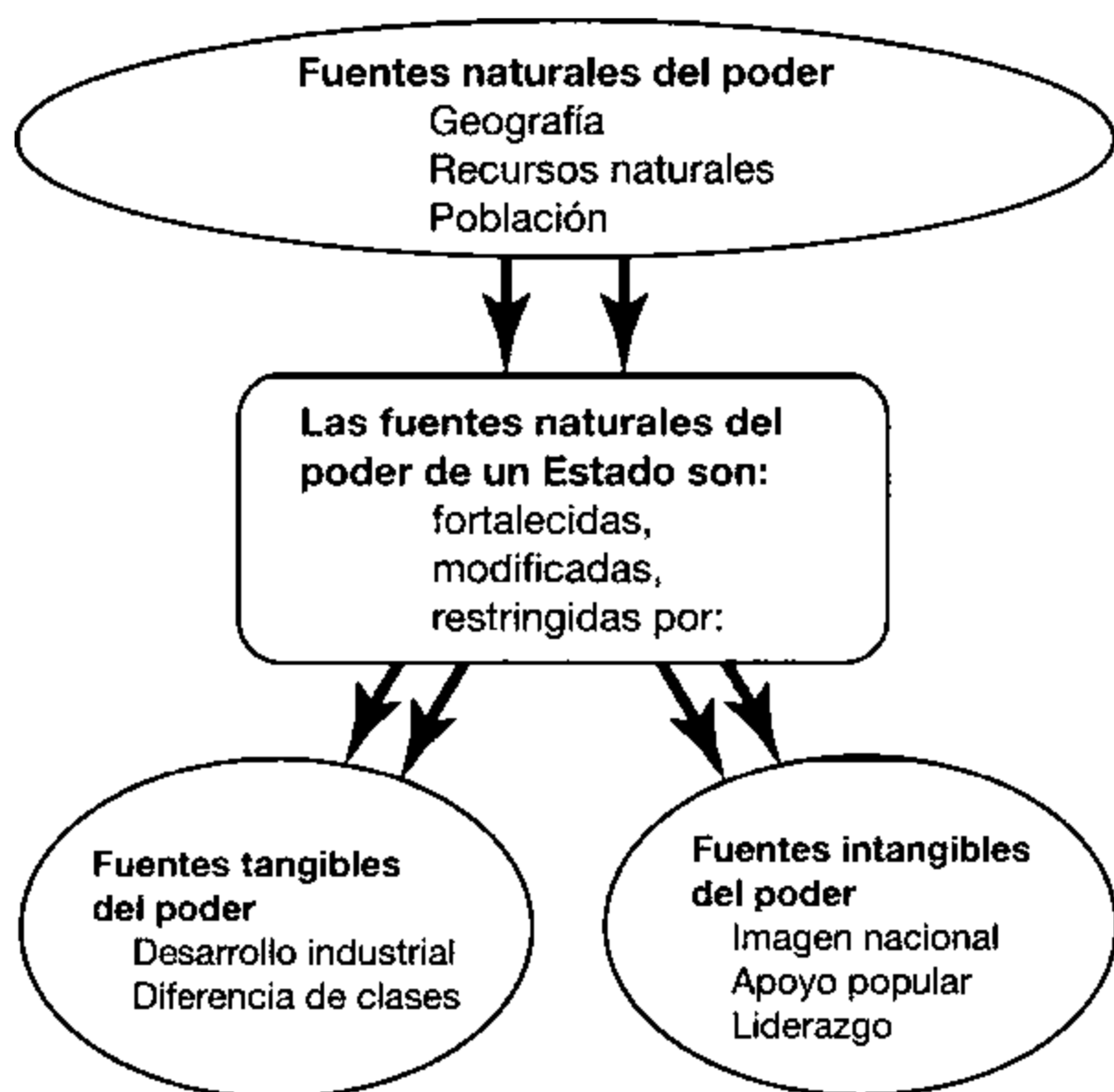
vuelto más susceptibles a recibir agresiones militares. La industrialización también altera la importancia de la población en las cuestiones del potencial de poderío. Los ejércitos con muchos efectivos pero sin equipo adecuado no son rivales de fuerzas más pequeñas aunque dotadas de sofisticados pertrechos. Las naciones industrializadas generalmente cuentan con mejores niveles educativos, tecnologías más avanzadas, y utilizan con mayor eficiencia su capital, características que se agregan a su potencial de poderío tangible.

Igual que los realistas, los radicales reconocen la trascendencia de los componentes del poder y del potencial de poderío. Sin embargo, mientras el realismo organiza el poder alrededor del Estado, el radicalismo concibe los ingredientes del poder en términos de clase. Según los radicales, las diferencias sobre quién posee los elementos del poderío conducen a la creación de distintas clases, algunas más poderosas (la clase capitalista propietaria de los medios de producción) que las otras (el proletariado). Dichas clases trascienden las fronteras del Estado y de la nación.

Fuentes intangibles de poder

Los componentes intangibles del poder —imagen nacional, apoyo popular, liderazgo— podrían ser tan importantes como los elementos tangibles. Las personas dentro de los estados tienen percepciones acerca del potencial de poderío de sus naciones, imágenes que se traducen en un ingrediente intangible del poder. Tradicionalmente, los canadienses se han identificado a sí mismos como responsables en el ámbito internacional, dispuestos a participar en misiones multilaterales de mantenimiento de la paz, a proveer generosos paquetes de ayuda al extranjero, y a responder de forma desinteresada en emergencias internacionales. El Estado canadiense ha actuado y ayudado, de hecho, a forjar dicha imagen, convir-

FIGURA 5.1. INGREDIENTES DEL POTENCIAL DE PODERÍO DE UN ESTADO



tiendo al Canadá en un país poderoso aun con su reducida población (31 millones de habitantes).

La percepción del apoyo y cohesión popular es otro elemento intangible del poder. El poderío de China fue magnificado durante el régimen de Mao Zedong (1893-1976) cuando, en apariencia, el liderazgo comunista chino contaba con un apoyo popular sin precedentes y un alto grado de cohesión social. Por otra parte, el éxito de las campañas militares israelíes en el Medio Oriente, en las guerras de 1967 y 1973, puede atribuirse en buena

medida a la presencia de un fuerte respaldo de su pueblo, reflejado en la voluntad de los ciudadanos de Israel por pagar el costo y morir por su país de ser necesario. Ante la ausencia de ese sustento popular, particularmente en las democracias, el potencial de poderío del Estado se ve disminuido. Basta recordar la derrota estadounidense en la Guerra de Vietnam, en la cual los desafíos y desacuerdos internos respecto al conflicto minaron la efectividad de las fuerzas armadas de Estados Unidos. La pérdida del apoyo popular también inhibe las acciones de los sistemas autoritarios. Tanto en la Guerra del Golfo de 1991, como en la invasión a Irak de 2003, el respaldo de Saddam Hussein a sus propias tropas fue bastante inadecuado, ya que sus efectivos no estaban dispuestos a morir por el gobierno de Irak.

El liderazgo es otro de los elementos intangibles del poder. Líderes visionarios y carismáticos como el indio Mahatma Gandhi, el francés Charles De Gaulle, el estadounidense Franklin Roosevelt, el alemán Otto von Bismarck y el británico Winston Churchill, fueron capaces de incrementar el potencial de poderío de sus respectivos estados al emprender denodadas iniciativas. Liderazgos pobres, es decir, aquellos dedicados a despilfarrar los recursos públicos y a abusar de la confianza de su pueblo, como el libio Muammar Kaddafi, Mobutu Sese Seko en Zaire, y el iraquí Saddam Hussein, disminuyen las facultades del Estado para ejercer el poder, así como la posibilidad de seguir ostentándolo en el largo plazo. Los liberales, en particular, prestan atención a los liderazgos: los buenos líderes evitan recurrir a la guerra; los malos líderes podrían no ser capaces de prevenirla.

Claramente, cuando confluyen los elementos intangibles del poder con los tangibles, pueden aumentar o reducir, según sea el caso, la capacidad estatal para su ejercicio. Los liberales, quienes tienen una noción más amplia del poder, tienden a dar más importancia a los componentes intangibles, ya que muchos de éstos son característicos de procesos internos. Sin embargo, diferentes

combinaciones de las fuentes de poder pueden conducir a distintos resultados. La victoria de la alianza de OTAN sobre las fuerzas yugoslavas de Milosevic en 1999 puede explicarse por la combinación entre las enormes fuentes naturales y tangibles de poder en posesión de los aliados. Ahora bien, ¿cómo puede entenderse la victoria de Afganistán frente a la Unión Soviética en la década de 1980, o el triunfo de los norvietnamitas contra Estados Unidos en el decenio de 1970, o la derrota francesa en Argelia durante la primera mitad de la década de 1950? En estos casos, los países con limitadas fuentes naturales y tangibles de poder lograron prevalecer ante naciones con recursos de poder más importantes. La explicación radica en las fuentes intangibles de poder, como la voluntad de la población por continuar resistiendo al enemigo, a pesar de tener muchas cosas en contra.⁷ El éxito en la utilización de las distintas formas de poder del Estado depende de cada contexto en específico.

A manera de contraste, los constructivistas ofrecen una perspectiva singular sobre el poder. Estos teóricos argumentan que el poder incluye no sólo las fuentes tangibles e intangibles. Además, el poder comprende la fuerza de las ideas y del lenguaje, ambos factores distintos a la ideología, la cual propició la impensable victoria de los bandos débiles en los casos descritos en el párrafo anterior. Es por medio del poder de las ideas y el lenguaje que la identidad y el nacionalismo de Estado se construyen y cambian.

EJERCRIENDO EL PODER DEL ESTADO

En todas las perspectivas teóricas el poder no nada más deberá poseerse, también tendrá que ejercerse. La utilización del poder del Estado es una difícil tarea.

Los estados usan una gran variedad de artes para traducir el potencial de poderío en poder efectivo. Todos los países emplean

las técnicas para el ejercicio del poder mostradas en la figura 5.2: la diplomacia, la política económica y la fuerza. En una situación específica, un Estado puede intentar con un enfoque, y luego probar con otros, a fin de influir en el rubro seleccionado. En ocasiones distintas técnicas pueden ser utilizadas de manera simultánea. La percepción de los politólogos respecto a las estrategias de ejercicio del poder aplicadas por cada nación depende de la perspectiva teórica con la que se aborde el tema.

El arte de la diplomacia

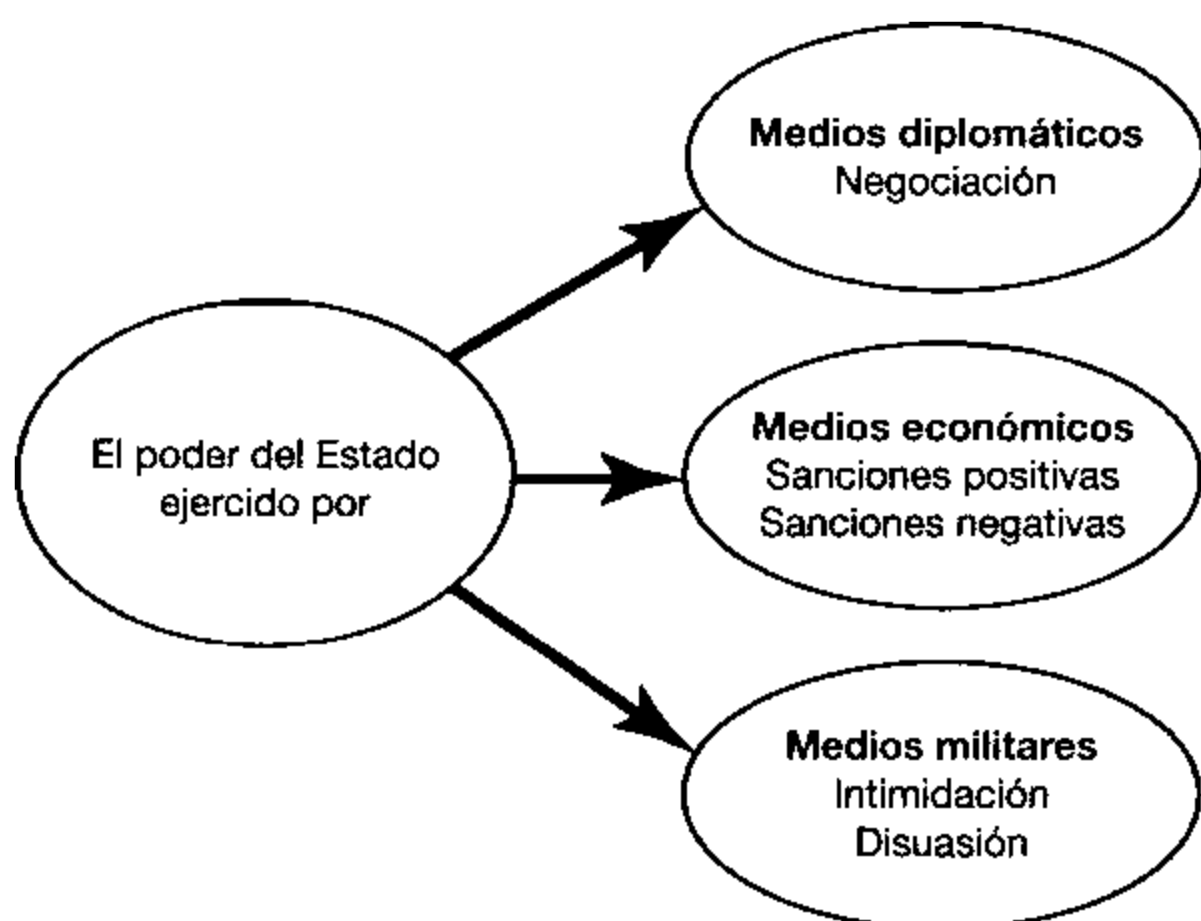
La **diplomacia** tradicional se refiere a estados que tratan de influir en la conducta de los demás por medio de la negociación, de emprender una acción específica o abstenerse de hacerlo, o de la diplomacia pública. Al usar la diplomacia como mecanismo de proyección del poder, un Estado deberá comprometerse a seguir las siguientes directrices:

- Manifestar al país en cuestión, ya sea en público o en privado, su inconformidad ante determinada decisión política.
- Sugerir que se podría establecer una mejor relación si las acciones del Estado en cuestión se modifican de cierta forma.
- Amenazar a la nación en cuestión con emprender acciones perjudiciales en su contra, en caso de no cambiar el sentido o dirección de una política en concreto.
- Acudir a un organismo internacional para buscar la legitimación multilateral de su posición, garantizando el respaldo de otros países a sus políticas.
- Dar al Estado en cuestión lo que solicite (reconocimiento diplomático, ayuda financiera), a cambio del cumplimiento de sus propias demandas;
- Retirarle al país en cuestión sus prerrogativas (reducir los apoyos

económicos, cerrar las sedes diplomáticas en su territorio, restringir los lazos diplomáticos), cuando éste se comporte de manera inadecuada, según el Estado que sanciona.

La diplomacia usualmente se inicia con la negociación, por medio de comunicaciones directas o indirectas, en un intento por alcanzar acuerdos sobre un asunto determinado. Los entendimientos entre las partes pueden ser tácitos, lo cual ocurre cuando alguna reconoce que una maniobra o acción en cierta dirección provocará una respuesta específica de la otra. Por otro lado, las negociaciones también se dan en conversaciones formales, donde uno de los actores postula una propuesta oficial y su contraparte actúa en consecuencia; este proceso se repite varias veces hasta llegar a un acuerdo. En cualquier caso, la reciprocidad es clave y su-

FIGURA 5.2. TÉCNICAS PARA EL EJERCICIO DEL PODER ESTATAL



cede con frecuencia, es decir, cada involucrado reacciona en consecuencia a las acciones del otro.

En ocasiones los estados emprenden una negociación diplomática con países de poder similar. Entonces, cada uno reconoce el potencial de poderío de su homólogo y el suyo propio, así como la información acerca de los objetivos que se persiguen. Así, aunque en la mayoría de los casos se consiguen resultados benéficos para ambos actores (y si no, ¿por qué molestarse en negociar?), éstos no siempre son del completo agrado de alguna de las partes.

Las negociaciones y los entendimientos son procesos complejos, y su grado de dificultad podría incrementarse por causa de al menos dos factores fundamentales. Primero, buena parte de los países llevan a cabo dos niveles de negociación de manera simultánea: el internacional, celebrado entre estados, y aquel realizado entre delegados estatales y otros grupos de interés dentro de su propio país, el cual es útil en el diseño de una postura negociadora frente al exterior, así como para ratificar los acuerdos alcanzados en el nivel internacional. El politólogo Robert Putnam se refiere a esto como un "juego de dos niveles".⁸ Las conversaciones internacionales dentro de la Organización Mundial del Comercio se caracterizan por la presencia de este juego de dos niveles. Por ejemplo, Japón y Corea del Sur intentan llegar a un entendimiento con Estados Unidos sobre la liberalización de los mercados del arroz. Washington respalda la liberalización a fin de mejorar su balanza comercial respecto a las potencias económicas asiáticas; al enarbolar esta postura, el gobierno estadounidense apoya a sus propios productores arroceros, los cuales están localizados en estados electorales clave como California y Texas. Por otra parte, Tokio y Seúl enfrentan severa oposición a las políticas liberalizadoras proveniente de diversos sectores productivos, en este caso de parte de los campesinos del arroz, quienes se encuentran dispersos por todo su territorio y también representan una porción importante del electorado. Por ello, tanto Estados Unidos como

Japón y Corea del Sur conducen pláticas en dos niveles: uno con sus contrapartes estatales, y otro en el contexto del escenario político interno. El juego se hace más complejo porque "los movimientos considerados racionales por un jugador en un lado del tablero... pueden percibirse como políticamente inadecuados por el mismo actor pero del otro lado de la mesa".⁹ El negociador es el vínculo formal entre los dos niveles de negociación. Los realistas opinan que el juego de dos niveles se ve restringido por la estructura del sistema internacional, mientras los liberales sí reconocen la relevancia de las presiones e incentivos internos.

En segundo lugar, las negociaciones y los entendimientos son, en parte, una actividad influida por la cultura. Los enfoques de negociación varían según cada trasfondo cultural, visión aceptada por los liberales, quienes otorgan gran importancia a las diferencias entre los estados. Se han identificado por lo menos dos perspectivas respecto a las formas de negociación.¹⁰ Ambos estilos originan resultados contrastantes.

Por ejemplo, en las pláticas celebradas durante la década de 1970 para construir el nuevo orden económico internacional (NOEI), hubo una evidente influencia de factores culturales en el modo de negociación del Sur. Específicamente, al intentar llegar a acuerdos sobre asuntos determinados, el Sur asumía un estilo deductivo: desde principios generales hasta aplicaciones particulares. La estrategia del Sur era lograr consensos entre sus naciones respecto a los puntos básicos del NOEI, dejando la discusión de los temas particulares para otro momento. Este enfoque pudo enmascarar ciertos desacuerdos entre los países sureños sobre algunos detalles del NOEI hasta etapas avanzadas del proceso. Esta táctica del Sur fue muy contrastante frente a la forma de negociación adoptada por los principales estados del Norte, quienes favorecían el debate acerca de asuntos específicos, evitando densas discusiones filosóficas. Estados Unidos y Gran Bretaña, actores primordiales del Norte, privilegiaban abordar problemas concretos y resolver

los temas detallados antes de concretar entendimientos más generales. Dichas discrepancias en los enfoques negociadores ocasionaron, en parte, una parálisis en las conversaciones y, por ende, el eventual fracaso en el objetivo de obtener concesiones satisfactorias para el Sur.¹¹

El uso de la diplomacia pública es una técnica muy socorrida en un mundo caracterizado por las amplias redes de comunicación. La diplomacia pública pretende construir una imagen general que pueda ser utilizada por un Estado, a fin de fortalecer su capacidad de conseguir sus objetivos diplomáticos. Así, los viajes al extranjero realizados por la ex primera dama estadounidense, Hillary Rodham Clinton, con el propósito de promover el papel de la mujer en el contexto internacional, fueron diseñados para proyectar una imagen humanitaria del gobierno de Estados Unidos, la cual incluía el interés por la gente, en especial por las mujeres y los niños, así como el impulso a los valores de la democracia y los derechos humanos.

Antes y durante la invasión a Irak de 2003, la diplomacia pública constituyó un instrumento particularmente útil. Los funcionarios del gobierno estadounidense, en especial el secretario de Estado, Colin Powell, la asesora de seguridad nacional, Condoleezza Rice, y el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, no sólo promovieron la causa de la intervención militar entre el pueblo norteamericano a través de entrevistas a noticiarios y editoriales en prensa, sino que también cabildearon ante estados aliados y opositores, tanto en negociaciones directas con ellos como por medio de la utilización indirecta de foros mediáticos, incluyendo medios árabes independientes, como en el caso de la televisora Al-Jazira. El Departamento de Estado impulsó campañas de prensa enfocadas en el mundo árabe, y ha gastado cerca de 30 millones de dólares para crear una cadena de radio con cobertura en el Medio Oriente, a fin de hacer llegar su mensaje a la juventud de la región. Dicha cadena transmitiría música pop occidental y árabe, y uno

de sus objetivos será disminuir los sentimientos antiestadounidenses entre los jóvenes musulmanes. Así, en la era de las comunicaciones, los estados hacen uso de innovadores instrumentos diplomáticos.

Ejercicio del poder económico estatal

Aparte de la palabra, los estados utilizan otros medios para ejercer su poder. Éstos también emplean medidas económicas —sanciones, ya sean positivas o negativas— para tratar de influir sobre otros países.¹² Por un lado, se ofrecen incentivos para que un país seleccionado actúe de determinada manera, al recompensarlo si se conduce de la forma deseada; éstas son las sanciones positivas. Sin embargo, las sanciones negativas se presentan con más frecuencia: amenazar con intervenir o, de plano, emprender acciones para reprender a un Estado por haberse comportado de manera opuesta a la deseada. El objetivo de usar el “garrote” (medidas negativas) es castigar o reprimir a un país por causa de sus actos, aunque puede servir de igual modo para cambiar la conducta futura de dicha nación. La tabla 5.1 enumera ejemplos de sanciones positivas y negativas aplicadas en el ejercicio del poder económico.

La capacidad de un Estado para usar estos instrumentos del poder económico depende de su potencial de poderío. Los países con una gran variedad de recursos de poder tienen más elementos a su disposición. Es claro que sólo las naciones bien dotadas pueden expedir licencias, ofrecer garantías a las inversiones, otorgar tratos preferenciales a países específicos, alojar activos foráneos, o ejercer un boicot de manera efectiva. Los radicales en ocasiones subrayan este hecho al ilustrar la hegemonía del sistema capitalista internacional.

Mientras los radicales lo niegan, los liberales afirman que los estados menos desarrollados sí cuentan con cierta influencia

en el ejercicio del poder económico bajo circunstancias especiales. Si un país o grupo de naciones controla un recurso estratégico caracterizado por su escasa producción y gran valor, su poder se ve fortalecido. Entre las materias primas primordiales, sólo el petróleo tiene ese potencial y, en efecto, otorgó a los miembros árabes de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) la facultad de imponer un embargo petrolero contra Estados Unidos y Holanda, cuando estos gobiernos respaldaron a Israel en la Guerra Árabe-Israelí de 1973.

Los estados débiles también pueden emplear medidas menos coercitivas, al tratar de influir en los procesos de política interna de un país más fuerte y dirigirlos hacia la dirección que les convenga.¹³ Los delegados de las naciones menos poderosas intentan ejercer su influencia sobre quienes toman las decisiones en los estados industrializados, por medio de la intermediación, del uso de contactos personales, y de otras tácticas de persuasión, en vez de los canales gubernamentales ordinarios. Por ejemplo, a fines de la década de 1980, el gobierno surcoreano contrató a Michael Deaver, ex jefe de gabinete de la Casa Blanca, para que trabajara como intermediario entre Seúl y Washington durante las negociaciones comerciales de alto nivel celebradas entre ambos países. Por otra parte, los individuos de un Estado débil pueden ocupar los conocimientos sobre mecanismos procedimentales o sistema legal de naciones más fuertes, con el propósito de intervenir administrativamente en él o de iniciar litigios en beneficio de la agenda de su país. Así, las autoridades de Corea de Sur le pagan a una centena de abogados estadounidenses para que las asesoren acerca de las normas regulatorias en Estados Unidos, identifiquen espacios de negociación, y diseñen estrategias favorables a fin de impulsar los intereses comerciales surcoreanos.

Las naciones débiles también tienden a utilizar enfoques más amplios, tales como reforzar los vínculos entre distintos temas, tratar de penetrar en las redes sociales, y crear nexos con gru-

TABLA 5.1. TIPOS DE SANCIONES ECONÓMICAS
POR PARTE DEL PODER DEL ESTADO

<i>Tipo</i>	<i>Sanción</i>	<i>Ejemplo</i>
Positiva	Ofrecer al Estado por sancionar los mismos privilegios comerciales que a sus más cercanos socios (estatus de nación más favorecida, NMF)	Estados Unidos dio el rango de NMF a China, a pesar de los antecedentes chinos referentes a la violación de los derechos humanos
	Permitir el comercio de mercancías delicadas con el Estado por sancionar, incluyendo equipos militares	Francia y Alemania exportan equipos a Irán, aun cuando el gobierno iraní es hostil respecto a Occidente
	Dar garantías de inversión o incentivos fiscales a las corporaciones para que inviertan en un Estado	Estados Unidos garantizó la seguridad de las compañías estadounidenses para invertir en Sudáfrica, tras la caída del régimen del <i>apartheid</i>
	Permitir importación de productos de un Estado con aranceles preferenciales	Los estados industrializados permiten importaciones desde países menos desarrollados, con aranceles bajos
Negativa	Congelar los activos del Estado por sancionar	Estados Unidos congeló depósitos de bancos iraníes durante la crisis de los rehenes de 1979; la ONU congeló activos libios entre 1993 y 1999; también cuentas y bienes de Afganistán en el exterior durante el régimen talibán

TABLA 5.1, *continuación*

<i>Tipo</i>	<i>Sanción</i>	<i>Ejemplo</i>
Crear una "lista negra" referida al Estado por sancionar		Los países árabes hicieron una "lista negra" de compañías que hacían negocios con Israel
Establecer un boicot a bienes y servicios del Estado por sancionar		Sudáfrica sufrió un largo boicot en los años 1970 y 1980 por su política del <i>apartheid</i> ; se prohibió exportar tecnologías de uso dual a Irak, Irán, Siria, Libia, Corea del Norte y Sudán desde la década de 1990 por su apoyo a organizaciones terroristas; se suspendieron vuelos a Libia de 1992 a 1999 por respaldar el terrorismo internacional
Sancionar uno o más productos del Estado en cuestión		Tras su derrota en la Guerra del Golfo de 1991 Irak tuvo prohibido vender su petróleo en los mercados internacionales; la ONU impuso sanciones a Haití en 1990, 1993 y 1994 como medio de presión contra el gobierno; desde 1948 la Liga Árabe mantiene diversos tipos de sanciones contra Israel

pos a ambos lados de la mesa de negociaciones. Taiwán se las ingenió para evadir las investigaciones estadounidenses respecto a prácticas comerciales desleales cometidas por la isla a fines de la década de 1980, al comprar bienes de exportación producidos por compañías localizadas en distritos electorales estratégicos en Estados Unidos. Entonces, los representantes de dichos distritos se mostraron menos interesados en continuar con las pesquisas sobre las prácticas comerciales taiwanesas. En un número limitado de casos, los estados débiles podrían pretender influir en movimientos populares internos: escribir cartas, hacer contribuciones monetarias a campañas políticas, e intervenir en las redes sociales. Israel y los grupos proisraelíes en Estados Unidos emplean esta técnica con maestría, ofreciendo dinero a los políticos que respaldan la posición judía y escribiendo editoriales a favor del Estado judío en periódicos locales y nacionales estadounidenses. Asimismo, estas mismas estrategias son usadas por naciones más poderosas; es sólo que el fuerte cuenta con más opciones. Los teóricos liberales ponen especial énfasis en los medios diplomáticos, económicos y poco coercitivos, siendo fieles a su noción del poder como una relación multidimensional. Los realistas creen en la necesidad de ejercer el poder con mayor frecuencia por medio de la amenaza o la práctica del uso de la fuerza.

El uso de la fuerza

La fuerza (y la amenaza de su uso) es otro instrumento clave del ejercicio del poder estatal y es concepto central en el pensamiento realista. De características similares a las sanciones económicas, el uso de la fuerza puede servir para incidir en la conducta y actos de un Estado —intimidación—, o evitar que un adversario actúe de cierta manera —disuasión—. ¹⁴ Los teóricos liberales privilegian las estrategias de intimidación, aunque poco a poco se vaya imple-

mentando la disuasión, mientras los realistas promueven las acciones disuasivas.

Por medio de la política de intimidación, un Estado trata de hacer que otra nación dé marcha atrás a una acción ya emprendida, amenazándola con el posible uso de la fuerza. El preludeo a la Guerra del Golfo de 1991 muestra un excelente ejemplo: Estados Unidos, Naciones Unidas y los miembros de la coalición multinacional pretendieron convencer a Saddam Hussein de cambiar su decisión de invadir Kuwait, utilizando una estrategia intimidatoria, la cual planteó diversas amenazas de intervenir militarmente en la región. La invasión iraquí a su vecino sureño fue condenada por la comunidad internacional y, poco después, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas dio legitimidad a esa condena generalizada al aprobar varias resoluciones contra Irak. Luego, se decidió congelar las cuentas iraquíes en el exterior, además de imponer una serie de sanciones económicas. Por último, las fuerzas militares de Estados Unidos y la coalición fueron movilizadas y desplegadas en la zona del conflicto. Después, la ONU dio un ultimátum a Hussein para retirar sus ejércitos del emirato. Durante cada etapa de la estrategia intimidatoria, siempre estuvo presente el mismo mensaje para el régimen iraquí: salir de Kuwait, de lo contrario, se tomarían medidas coercitivas más severas. Por supuesto, en este caso, fue indispensable recurrir a la intervención armada, porque la intimidación empleando la amenaza del uso de la fuerza no funcionó. De un modo similar, la alianza occidental buscó terminar con los abusos de Serbia contra los derechos humanos de los albaneses kosovares y obligar a los serbios a retirar sus tropas de Kosovo. La intimidación también se utilizó antes de la invasión a Irak en 2003, cuando Estados Unidos y otros países amenazaron a Saddam Hussein con iniciar una ofensiva contra su régimen, en caso de que no obedeciera ciertos mandatos. Las advertencias comenzaron con las palabras del presidente George W. Bush, catalogando a Irak como miembro del denominado "Eje del

Mal"; las amenazas se incrementaron cuando Naciones Unidas dictaminó que Irak incumplía con varias resoluciones del organismo. Después, en marzo de 2003, Gran Bretaña, el principal aliado de la coalición encabezada por Washington, dio un ultimátum a Bagdad para cumplir con los dictados de Naciones Unidas a más tardar en diez días. Finalmente, el 17 de marzo, se esgrimió el último mecanismo de intimidación: Bush dio 48 horas al régimen del partido Baath para salir de territorio iraquí y evitar la acción militar. Así, en los tres casos descritos en este párrafo —Irak (1991 y 2003) y Kosovo—, fue necesario recurrir a la invasión, ante el fracaso de la intimidación vía el incremento de las amenazas. Cuando termina y falla la estrategia intimidatoria, entonces se opta por el uso de la fuerza.

Con la política de la disuasión, los países se comprometen a castigar a un Estado si éste emprende una acción indeseada. Las amenazas de guerra se utilizan como instrumento político para disuadir a una nación de actuar en una determinada manera. Si el Estado a sancionar desiste de sus intenciones, entonces la disuasión habrá tenido éxito y se evitará el conflicto. No obstante, si dicho país opta por continuar con sus planes a pesar de la estrategia disuasiva, la respuesta de quienes decidieron disuadirlo sería feroz.

A partir de la aparición de las armas nucleares en 1945, la disuasión adquirió un significado especial. En la actualidad, si un Estado escoge recurrir a la violencia contra un país en posesión de arsenales nucleares, existe la posibilidad de que éste responda utilizándolas en represalia. Si esto ocurre, el costo de la agresión sería inaceptable, en especial si ambos estados tienen armamento atómico, porque pondría en juego la existencia de ambas partes en conflicto. Por consiguiente, en teoría, los países que reconozcan el poder destructivo de la tecnología atómica, y sepan de la **capacidad de contraataque** poseída por su oponente —es decir, la habilidad de responder aun después de haber sufrido un daño severo a su territorio—, preferirán omitir la posibilidad de poner

en práctica su capacidad de ataque. Entonces la disuasión habrá tenido éxito.

Para que tanto la intimidación como la disuasión sean efectivas, los estados deberán manifestar sus intenciones, comunicar sus objetivos con claridad, poseer los medios necesarios a fin de hacer creíbles sus amenazas, y tener la capacidad de cumplir con sus advertencias. En resumen, la disuasión y la intimidación dependen de la credibilidad del Estado, así como de su poder.

Sin embargo, la disuasión y la intimidación podrían fallar. Si esto ocurre, las naciones irían a la guerra y, entonces, tendrían otras opciones disponibles sobre la naturaleza de la actividad bélica. Los estados pueden escoger el tipo de armas a utilizar (nucleares o convencionales, estratégicas o tácticas, químicas o bacteriológicas), el tipo de blancos a atacar (militares o civiles, urbanos o rurales), y el espectro geográfico de acción (ciudad, estado o región). También tienen la alternativa de responder en consecuencia, de incrementar o disminuir su fuerza de agresión. Asimismo, en el marco de una conflagración, tienen lugar negociaciones, ya sea de carácter implícito o explícito, acerca del modo de pelear la guerra y del momento del cese de hostilidades. La discusión sobre la guerra será abordada más a fondo en el capítulo 8.

Teoría de juegos

La fuerza y los instrumentos económicos son las principales técnicas usadas por los estados para traducir el potencial de poderío en poder. Los teóricos de la economía y de la estrategia militar han desarrollado diversas formas de analizar más sistemáticamente las decisiones tomadas por los países y sus posibles consecuencias. Uno de estos métodos se denomina **teoría de juegos**. Este modelo asume al Estado como unidad autónoma de toma de decisiones, y tiene a la mano un conjunto único de opciones, con sus respectivos

resultados predeterminados según la elección que se haga. Estos presupuestos sobre el Estado unitario con un solo interés nacional hacen de la teoría de juegos algo muy apreciado por los realistas.

Cabe recordar el análisis acerca del dilema del prisionero, expuesto en el capítulo 3. En dicha situación, dos prisioneros tenían la opción de confesar su culpabilidad respecto a un crimen en particular, pero no conocerían de antemano la elección hecha por el otro delincuente. Las decisiones y resultados de cada escenario se ilustran en la matriz de dos por dos de la figura 5.3. Los números indicados en la matriz son arbitrarios, aunque sí denotan la magnitud de las potenciales ganancias o pérdidas según sea el caso: la cantidad más alta representa el mejor dividendo. El objetivo de los prisioneros es evitar la peor secuela posible, pero ninguno de los dos sabe cuál estrategia elegirá su contraparte. Suponga que usted es el prisionero número 1: de acuerdo con la matriz en la figura 5.3, sus resultados potenciales son (siguiendo las manecillas del reloj desde la celda superior izquierda) -1 , -10 , -8 y 0 . El peor escenario (el número más bajo) es -10 y se presentaría si el prisionero 2 decide confesar y usted no. Así, con el propósito de evitar esta eventualidad, usted decide confesar, limitando las posibilidades a 0 o -8 , pero erradicando el -10 . Las condiciones son exactamente las mismas para el prisionero 2. Entonces, la solución al juego será que ambos prisioneros confiesen, lo cual no dará ni el mejor ni el peor resultado para ambos jugadores. Esta opción es la más segura para los dos prisioneros, aunque no la óptima, es decir, cuando ellos cooperan por igual. En este modelo hay un desincentivo para que el individuo —o el Estado— cooperen. No obstante, con el paso del tiempo, los participantes podrían llegar a cooperar como resultado de la experiencia de la interacción en el juego.

Ahora bien, no todos los juegos son como el dilema del prisionero. La teoría de juegos puede aplicarse cuando un jugador gana y el otro pierde, es decir, en un juego de suma cero. En con-

FIGURA 5.3. EL DILEMA DEL PRISIONERO

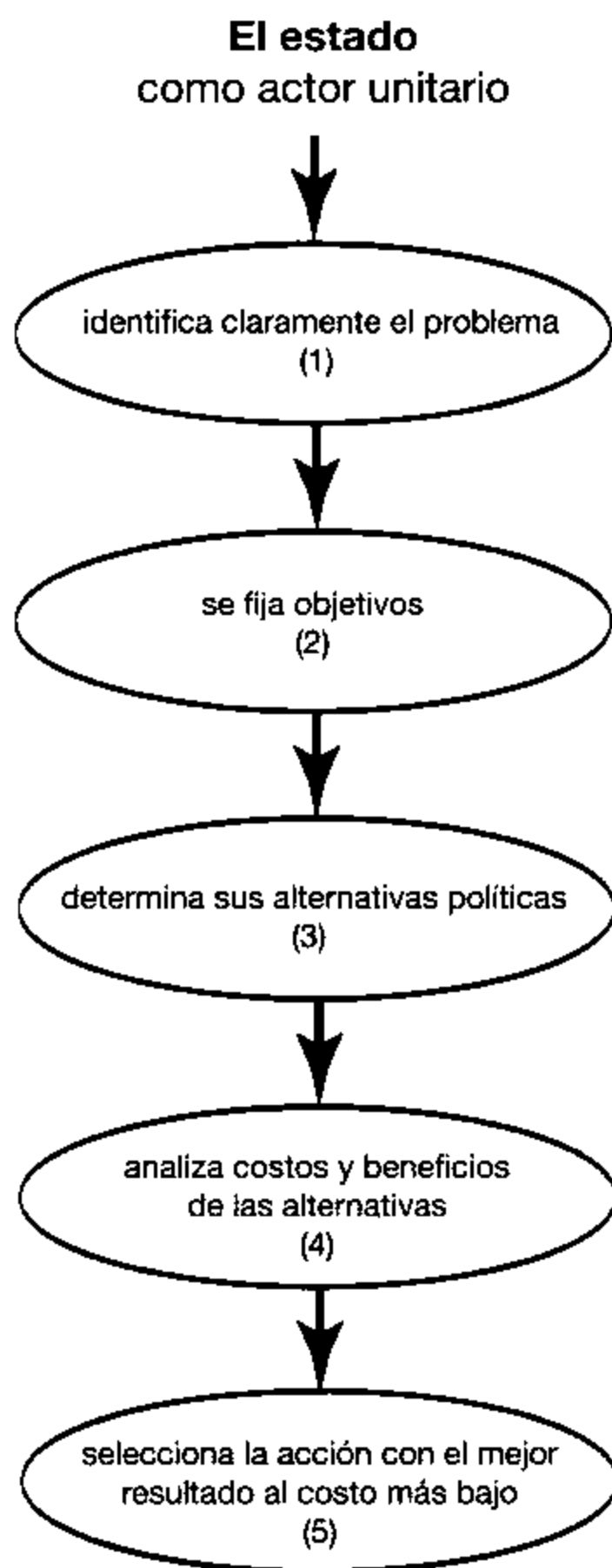
		Prisionero 2	
		A: no confiesa (coopera)	B: confiesa (desiste)
Prisionero 1	A: no confiesa (coopera)	-1, -1	-10, 0
	B: confiesa (desiste)	0, -10	-8, -8

Nota: El primer número en cada celda es el resultado para el prisionero 1; el segundo número corresponde al prisionero 2.

frontaciones militares, un bando triunfa y el otro es derrotado, o en una crisis internacional, un Estado puede ganar (poder o prestigio), mientras otro puede perder (poder o presencia). También hay juegos de múltiples actores que no son de suma cero. En tales situaciones, algunas de las partes podría salir airosa, pero las demás pierden. En este tipo de modelos es posible encontrar elementos de cooperación y conflicto. En general, la dinámica de las relaciones internacionales se identifica mejor con juegos de no suma cero con varios jugadores, quienes se involucran entre sí repetidamente durante un prolongado periodo.

Existen varias ventajas al utilizar la teoría de juegos como una simplificación de las complejas decisiones tomadas de manera cotidiana por los estados. Este modelo obliga, tanto a los analistas como a los políticos, a examinar sistemáticamente sus presupuestos, ayudándoles a identificar con claridad las opciones disponibles y ofreciéndoles nuevas posibilidades que aún no hayan sido exploradas. Asimismo, sirve a dichos individuos para vislumbrar, no só-

FIGURA 5.4. EL MODELO RACIONAL
PARA LA TOMA DE DECISIONES



lo la postura de su propio Estado, sino también las eventuales determinaciones de los demás países.

No obstante, la teoría de juegos tiene claras limitaciones. Por ejemplo, asume al Estado como un actor unitario —en el cual los factores internos desempeñan un papel mínimo en la determinación de las preferencias del mismo—, que actúa de forma racional —es decir, elige siempre la mejor opción disponible—. Además, esquematiza estructuras de resultados arbitrarios por anticipado, al contrario de lo sucedido en la realidad, donde los países no conocen los valores relativos otorgados por cada Estado a las distintas posibilidades de elección. La teoría de juegos plantea un solo acontecimiento en un tiempo específico, mientras gran parte de las relaciones internacionales constituyen un amplio conjunto de juegos entre los mismos actores. Por ello el producto de varias matrices repetidas— en las cuales conocer la decisión de un jugador en un momento determinado ayuda a cada lado a predecir cómo actuará el otro en un periodo subsiguiente— podría ser muy distinto al obtenido en un único juego. Todas estas críticas son enarboladas por los teóricos neoliberales.

Obviamente, la teoría de juegos se basa en la simplificación: las elecciones son concebidas como interdependientes, en buena medida determinadas por las acciones emprendidas por los demás. Pero, ¿cómo se toman las decisiones en el seno de los estados? Dado lo que se conoce acerca de la toma de decisiones en política exterior, ¿en realidad la noción de un Estado unitario tiene validez?

MODELOS DE TOMA DE DECISIONES SOBRE POLÍTICA EXTERIOR

¿Cómo es que se toman ciertas decisiones en cuanto a la política exterior? El realismo, el liberalismo y el radicalismo tienen respuestas muy distintas a esta pregunta.

El modelo racional

Los realistas y la mayoría de los políticos optan por el modelo racional, en el cual la política exterior se concibe como las acciones emprendidas por el gobierno nacional, enfocadas en maximizar sus metas y objetivos estratégicos particulares. Se asume al Estado como un actor unitario con propósitos establecidos, un conjunto de opciones, y un algoritmo útil al decidir la opción más adecuada para lograr sus fines. El proceso es relativamente directo, como se ilustra en la figura 5.4. Tomando como ejemplo el incidente de 1996, cuando China realizó pruebas de sus misiles lanzándolos sobre territorio taiwanés, un enfoque racional percibiría dicho acontecimiento de la siguiente manera (los números de la lista corresponden a los pasos descritos en la figura 5.4):

1. La República Popular China prueba sus misiles sobre el espacio aéreo de Taiwán, lo cual constituye una amenaza directa a la seguridad nacional de la isla. Estos ejercicios se llevaron a cabo justo antes de la celebración de la primera elección democrática en Taiwán.
2. Tanto Taiwán como su principal aliado, Estados Unidos, tienen como prioridad exigir el cese inmediato de los ensayos.
3. Los taiwaneses contaban con varias opciones: no hacer nada; esperar hasta el fin de las elecciones locales, confiando en que entonces China detendría las pruebas; presentar una queja diplomática; llevar el tema a la mesa del Consejo de Seguridad de la ONU; amenazar o ejercer el uso de la fuerza contra los chinos, bombardeando sus plataformas de lanzamiento o emprendiendo una ofensiva terrestre; amenazar o imponer sanciones económicas a Beijing (cancelar el comercio, sanciones, embargos).
4. El gobierno de Taiwán analizó los costos y beneficios de todas sus alternativas. Por ejemplo, iniciar una invasión elimina-

ría el problema, pero probablemente resultaría en la destrucción del país, es decir, un efecto colateral inaceptable.

5. Taiwán, con el respaldo de Estados Unidos, elige como primer paso presentar una protesta diplomática, con la esperanza de que el fuego antagonista cesara después de las elecciones. El no haber hecho nada habría significado la aceptación tácita de los ensayos chinos. Una acción militar contra China era algo demasiado extremo, con consecuencias posiblemente desastrosas.

En tiempos de crisis, cuando quienes toman las decisiones se enfrentan a eventos sorpresivos y amenazadores, y tienen poco

Teoría en breve

La perspectiva realista sobre el poder y la política del Estado

Naturaleza del poder estatal	El poder es el concepto central en las relaciones internacionales; la geografía, los recursos naturales y la población tienen especial importancia
Uso del poder estatal	Énfasis en las técnicas coercitivas del poder; el uso de la fuerza es aceptable
Diseño de la política exterior	Énfasis en el modelo racional de toma de decisiones; el Estado es un actor unitario
Determinantes de política exterior	Determinantes primordialmente externos/internacionales

tiempo para asumir una determinación, el modelo racional es la opción adecuada. Si un Estado conoce muy poco acerca de los procesos internos de sus contrapartes —como le sucedió a Estados Unidos con China en la época del régimen de Mao Zedong—, entonces los funcionarios correspondientes no tienen más alternativa que hacer sus cálculos confiando en la conducta racional del otro. De hecho, muchas de las valoraciones realizadas por los estadounidenses respecto a las decisiones tomadas por la Unión Soviética durante la Guerra Fría, ante la carencia de buenas fuentes de información, estuvieron basadas en el modelo racional: la URSS tenía un objetivo, contaba con opciones bien identificadas, y sus determinaciones estaban encaminadas a maximizar la consecución de sus metas. Fue hasta después de la apertura de los archivos oficiales en posesión del gobierno de la Federación Rusa, tras el fin de la Guerra Fría, que los historiadores se dieron cuenta de la ausencia de un plan específico de los soviéticos para convertir a los regímenes en Polonia, Hungría, Rumania y otros estados de Europa Oriental, en dictaduras comunistas o en economías socialistas, al contrario de lo presupuesto por las autoridades estadounidenses. Los soviéticos parecieron haberse guiado por los acontecimientos suscitados dentro de su esfera de influencia, no por un proyecto racional o ideología alguna.¹⁵ Washington estaba equivocado al intentar comprender el proceso de toma de decisiones de la URSS por medio del modelo racional. Sin embargo, sin tener los datos necesarios, éste era el enfoque menos riesgoso tomando en cuenta la anarquía propia del sistema internacional.

El modelo burocrático/organizacional

En este modelo las decisiones son concebidas como el producto, ya sea de organizaciones gubernamentales subnacionales, o de

FIGURA 5.5. EL MODELO BUROCRÁTICO/ORGANIZACIONAL
DE TOMA DE DECISIONES



determinadas burocracias (departamentos o ministerios de gobierno). La **política organizacional** pone énfasis en los procedimientos operativos y procesos de organización más comunes. Las resoluciones emanadas de los ordenamientos organizacionales dependen, en buena medida, de los precedentes; los cambios en las políticas son poco frecuentes. Los conflictos pueden ocurrir cuando distintos subgrupos dentro del mismo organismo tienen objetivos y metodologías diferentes.

Por otro lado, la **política burocrática** se desarrolla entre miembros de una burocracia con diversos intereses. Las decisiones surgidas de este tipo de política fluyen del “estira y afloja”, del enfrentamiento entre distintos departamentos, grupos, o individuos. En cualquier escenario político, la determinación definitiva de-

pende de la fuerza relativa de los actores burocráticos individuales, o de las organizaciones a las que representan (véase la figura 5.5).

La política comercial ofrece un buen campo para estudiar el modelo burocrático/organizacional de toma de decisiones en acción. Por ejemplo, los mercados agrícolas de Corea del Sur por tradición habían permanecido cerrados a las importaciones del extranjero. Este estatus estaba diseñado con el propósito de proteger a los campesinos coreanos dedicados a la obtención de productos agropecuarios estratégicos como arroz, ganado vacuno y tabaco. A partir de la década de 1980 Estados Unidos comenzó a presionar a los surcoreanos para propiciar la apertura en dicho rubro. El Ministerio de Agricultura, Bosques y Pesca de Corea del Sur se opuso fervientemente a eliminar la protección a los mercados del cam-

Teoría en breve

La perspectiva liberal sobre el poder y la política del Estado

Naturaleza del poder estatal	Presencia de múltiples fuentes del poder, tanto tangibles como intangibles
Uso del poder estatal	Amplia gama de técnicas de uso del poder; se privilegian las alternativas no coercitivas
Diseño de la política exterior	Se utilizan los modelos de toma de decisiones del tipo organizacional/burocrático y el pluralista
Determinantes de política exterior	Determinantes primordialmente internos

po, argumentando que los productores coreanos se quedarían sin empleo. No obstante, el Ministerio de Finanzas, así como el Ministerio de Industria y Comercio, estaban preocupados ante la posibilidad de la implementación de represalias comerciales contra las manufacturas surcoreanas por parte de Estados Unidos. Al final, el cambio en la política resultó del “estira y afloja” entre los distintos ministerios de Corea del Sur. El Ministerio de Agricultura claudicó en el asunto del tabaco, abriendo el mercado a la completa liberalización del producto pero, en cuanto al arroz, cuyos productores fueron los mejor organizados políticamente y quienes lucharon con más ahínco, la transición hacia la apertura fue bastante más lenta.

En situaciones de ausencia de crisis, como en este asunto de política de comercio exterior surcoreana descrito en el párrafo anterior, los modelos burocrático/organizacionales son los más adecuados. Cuando la premura no es un factor, los grupos burocráticos informales y los departamentos especializados tienen tiempo suficiente para actuar de forma adecuada, celebrando reuniones donde se pueden conciliar puntos de vista y, como resultado, establecer una postura satisfactoria para todos los intereses involucrados. Las decisiones concertadas no siempre son las más racionales; en sí, son resoluciones “satisfactorias”: complacen a la mayoría de los participantes, sin dejar fuera a ninguno de ellos.

Los liberales son proclives a preferir esta conducta en la toma de decisiones, en especial porque, para ellos, el Estado es sólo el escenario; los verdaderos protagonistas del proceso son los intereses competidores dentro de las burocracias y las organizaciones. El modelo es más eficaz al utilizarse en las grandes democracias, las cuales en general tienen estructuras institucionales altamente diferenciadas para la toma de decisiones en política exterior, además de que las responsabilidades y jurisdicciones se encuentran divididas entre diversas unidades. Por ejemplo, la mayor parte de las determinaciones tomadas por Estados Unidos, Japón, o los go-

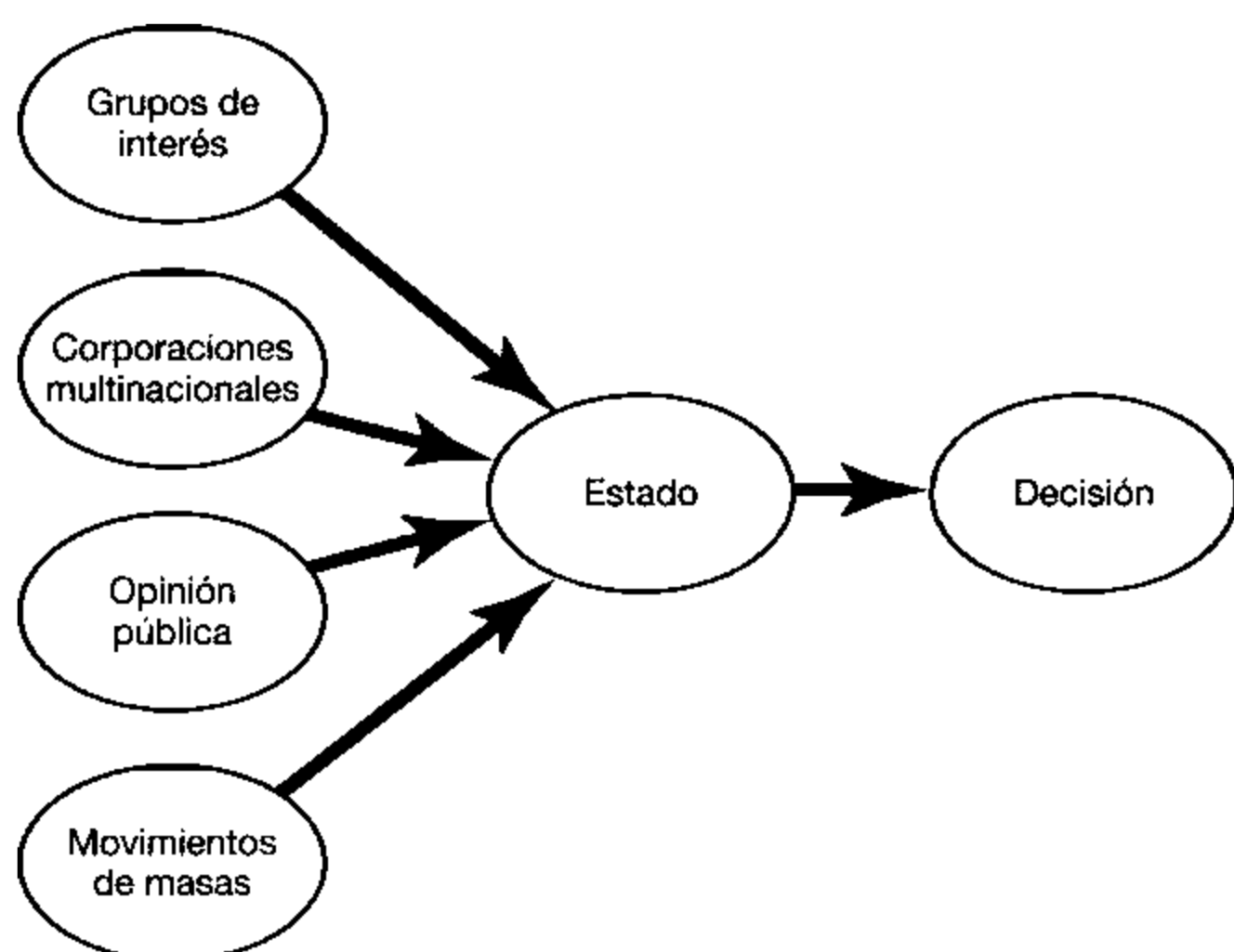
biernos de los países de la Unión Europea, se aproximan mucho al modelo burocrático/organizacional. Pero, a fin de presentar dicho esquema ante los círculos políticos, y para analizar sus resoluciones con propósitos académicos, es necesario un conocimiento detallado de las estructuras y burocracias relacionadas con los actos de política exterior. Frente a la carencia de estos datos, el modelo racional acaba siendo la única alternativa.

El modelo pluralista

En contraste con los otros dos esquemas, el **modelo pluralista** atribuye las decisiones a las negociaciones realizadas entre fuentes internas: opinión pública, grupos de interés, y corporaciones multinacionales (véase la figura 5.6). En situaciones donde no hay crisis y en ciertos temas, en especial los económicos, los grupos sociales pueden desempeñar funciones muy importantes. Nadie duda del poder e influencia de los cabildeos encabezados por los productores de arroz en Japón y Corea del Sur con objeto de impedir la importación del mismo grano desde Estados Unidos, a pesar de tener un precio más accesible. No hay quien discuta el éxito de los vitivinicultores franceses al evitar el ingreso de los vinos griegos y españoles, abaratando sus propios precios públicamente para obtener la atención de los medios. Tampoco se niega el poder de los fabricantes de calzado estadounidenses cuando respaldaron las restricciones impuestas al ingreso de zapatos brasileños a su mercado nacional, aun cuando el gobierno enarbola una política favorable a la importación de mercancías provenientes de los países en desarrollo.

Los grupos sociales tienen diversos métodos para forzar las decisiones a su favor o, en su defecto, disminuir el impacto de aquellas que les son incómodas. Dichas agrupaciones tienen la capacidad de movilizar a la prensa y a la opinión pública, cabildear

FIGURA 5.6. EL MODELO PLURALISTA DE TOMA DE DECISIONES



en las agencias gubernamentales responsables de tomar las determinaciones, ejercer su influencia en los cuerpos representativos competentes (el Congreso de Estados Unidos, la Asamblea Nacional Francesa, la Dieta Japonesa), y organizar redes transnacionales de personas con intereses afines. Asimismo, los mandos ejecutivos de las principales empresas multinacionales pueden contactar de forma directa a los funcionarios de más alto nivel en los gobiernos. Las determinaciones tomadas reflejarán entonces esta diversidad de intereses y estrategias societales, un fenómeno ciertamente compatible con el pensamiento liberal. El movimiento dedicado a prohibir las minas antipersonales terrestres, acaecido durante la década de 1990, es una muestra de una decisión de política exterior basada en el modelo pluralista de toma de decisiones.

Teoría en breve

La perspectiva radical sobre el poder y la política del Estado

Naturaleza del poder estatal	El poder económico se organiza alrededor de las clases sociales
Uso del poder estatal	Los débiles cuentan con pocos instrumentos de poder
Diseño de la política exterior	Los estados no tienen opciones reales ya que las decisiones son tomadas por las elites económicas capitalistas
Determinantes de política exterior	Determinantes primordialmente externos; los elementos internos se encuentran cooptados

Mientras los realistas aceptan el modelo racional de toma de decisiones en política exterior, y los liberales optan por los esquemas pluralista y burocrático/organizacional, la mayoría de los teóricos radicales consideran que los funcionarios encargados de tomar las determinaciones en el Estado no cuentan con opciones reales. En la perspectiva radical, los intereses de los estados capitalistas son definidos por la estructura del sistema internacional, y sus resoluciones son determinadas por los imperativos económicos de la clase dominante. En tanto las decisiones reflejan los designios de las clases opresoras, se puede hablar de un modelo pluralista, pero como este sector de la población no enfrenta ningún tipo de oposición viable, no es posible la discusión de asuntos contenciosos.

Cada modelo alternativo ofrece una simplificación del proceso de toma de decisiones en política exterior. Todos proporcionan una perspectiva sobre cómo los distintos grupos (ya sea dentro del gobierno o no gubernamentales) influyen en dicho rubro. No obstante, estos esquemas no dan respuestas para otros asuntos críticos. Así, no especifican el contenido de una determinación dada, ni señalan la efectividad con la cual se implementó cierta medida de política exterior.

LOS DESAFÍOS DEL ESTADO

El Estado, a pesar de su papel central, enfrenta varios desafíos desde diversos frentes. En el ámbito externo, el Estado es embesitado por las fuerzas de la globalización, por movimientos ideológicos y religiosos transnacionales, así como por grupos etnonacionalistas (tabla 5.2). Como explicó sucintamente Jessica Matthews en su célebre artículo publicado en la revista *Foreign Affairs* en 1997, ha habido un cambio en la dinámica del poder: “La constante concentración del poder en las manos de los estados iniciada en 1648 con el Tratado de Westfalia, ha concluido... al menos por un tiempo”.¹⁶

Globalización

Al exterior, el Estado está influido por la **globalización**, es decir, la creciente integración del mundo en términos políticos, económicos, de comunicación y cultura. La globalización es un proceso que ha ido minando el concepto tradicional de soberanía estatal. En lo político, el Estado se ve confrontado por asuntos globales —degradación del medio ambiente y enfermedades— cuya solución no puede ser encontrada por la acción aislada de un Estado. Estos te-

TABLA 5.2. DESAFÍOS AL PODER DEL ESTADO

<i>Fuerzas</i>	<i>Efectos sobre el Estado</i>
Globalización: política, económica y cultural	Diluye la soberanía del Estado; interfiere con el ejercicio del poder estatal en la economía, la política y la cultura
Movimientos transnacionales basados en religión e ideología	Intentan usurpar la identidad del Estado; buscan la lealtad y el compromiso de los individuos más allá de la autoridad estatal; pretenden transformar la ideología del Estado; minan la legitimidad del Estado
Movimientos etnonacionalistas	Buscan establecer un Estado propio; intentan reemplazar los gobiernos en funciones con otro que represente los intereses de su grupo

mas requieren emprender una cooperación política sin precedentes, tal como ocurrió con la amenaza de salud del SARS (síndrome respiratorio agudo severo) de 2003, cuando los gobiernos del mundo desarrollado debieron responder a esta terrible epidemia surgida en China, donde las autoridades nacionales de aquel país no tuvieron la capacidad de enfrentar el problema solas. Cada vez más, esta cooperación requiere que los estados comprometan un poco su soberanía. En términos económicos, los estados y los mercados financieros se hallan vinculados creciente e inextricablemente; las corporaciones multinacionales, así como la internacionalización de la producción y el consumo, dificultan a los estados regular sus

propias políticas económicas. En lo cultural, las nuevas tecnologías con una gran capacidad de penetración en los espacios sociales e individuales —correo electrónico, fax, transmisiones satelitales directas, cadenas de televisión globales como CNN— también van debilitando el control del Estado sobre la información y, por lo tanto, su influencia en la ciudadanía. Países como Arabia Saudita y otros en la zona del Golfo Pérsico han luchado con poco éxito tratando de “proteger” a sus pueblos de los profanos valores occidentales difundidos a través de los medios de comunicación masiva. Asimismo, China está perdiendo la batalla para limitar la información que entra a su país ante el avance del Internet. En palabras de Jessica Matthews, “el motor más potente para el cambio, en el contexto del declive relativo del Estado y el surgimiento de los actores no estatales, es la revolución informática y del sector telecomunicaciones, cuyas profundas consecuencias políticas y sociales han sido ignoradas casi por completo... En toda esfera de actividad, el acceso instantáneo a la información, aunado a la capacidad de utilizarla, multiplica el número de actores relevantes y reduce la cantidad de personas con una gran concentración de autoridad”.¹⁷

Movimientos transnacionales

Los movimientos transnacionales son uno de los productos de la globalización y, en la actualidad, constituyen fuerzas políticas que desafían al Estado, particularmente aquellos cuya naturaleza es ideológica o religiosa. En la cristiandad las principales manifestaciones de estos actores son el pentecostalismo y el evangelismo, los cuales ya suman cerca de 400 millones de adeptos y continúan su expansión, en especial en el mundo en desarrollo. Estos movimientos rechazan el secularismo y pretenden privar al Estado de sus lealtades políticas, sociales e individuales, y reencauzarlas hacia ideas religiosas. Tal como ocurre con el fundamentalismo islá-

mico, estas corrientes son antiseculares y antimodernas, aunque aún no representan un peligro significativo para el Estado, como sus homólogos musulmanes.

Los estados también enfrentan al **fundamentalismo islámico**. Este movimiento se ha generado en varios países y sus diversas facciones siguen distintas estrategias para conseguir sus objetivos. La característica común de los grupos fundamentalistas es el deseo de sus seguidores de cambiar a los estados y sus sociedades, basándose en su interpretación de las enseñanzas de los textos del islam. El fundamentalismo islámico presenta, tanto una crítica básica de lo que consideran incorrecto de los estados seculares —cristianos y musulmanes por igual—, como soluciones en pos de una transformación radical del Estado. Los seguidores de este movimiento perciben una añeja discrepancia entre las aspiraciones políticas y económicas de los estados y las condiciones reales de distribución desigual de la riqueza y corrupción en las elites gobernantes. Algunos grupos optan por la violencia como medio para derrocar a estos liderazgos corruptos del Estado, o para luchar a favor de sus hermanos palestinos, quienes, desde su perspectiva, han sido oprimidos por Israel y sus aliados occidentales; otros sectores se oponen a la violencia y confían en el cambio sin recurrir al uso de la fuerza.

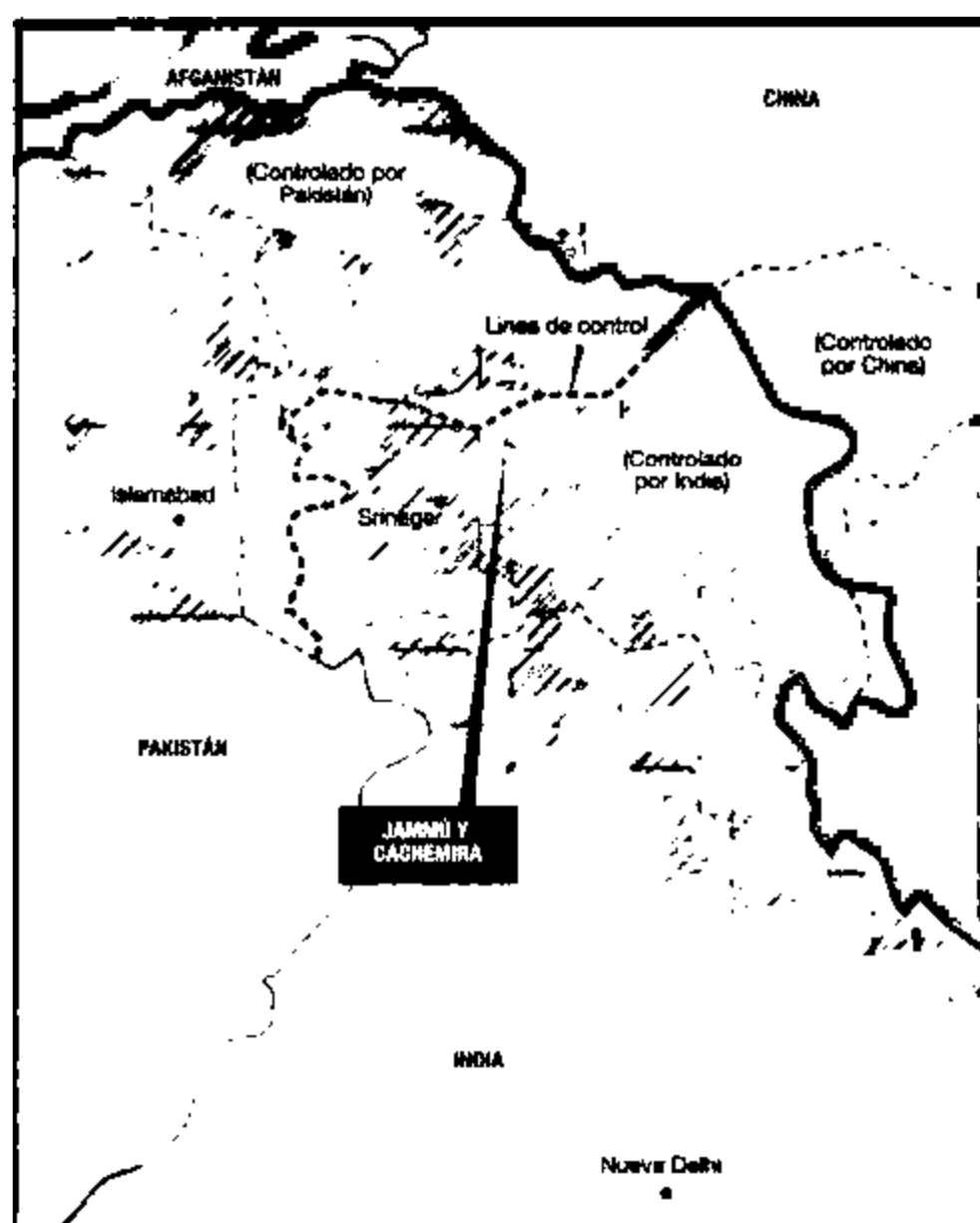
La lucha de los afganos y los combatientes islámicos en contra de la Unión Soviética en la década de 1980 demostró ser un evento que fortaleció el movimiento del fundamentalismo islámico. La resistencia afgana logró unificar a la juventud musulmana de buena parte del mundo por la vía de la religión, sin importar sus diferencias políticas o económicas; el combate al enemigo “sin Dios” —el comunismo— dio cohesión al grupo; además, enfrentar al bien equipado ejército soviético permitió a los fundamentalistas perfeccionar sus tácticas guerrilleras. Así, los *mujahidines* (guerreros sagrados) acrecentaron su confianza tras vencer a los soviéticos y obligarlos a emprender la retirada. Cuando muchos de estos combatientes regresaron a sus países de origen —Arabia

Saudita, Egipto, y otras partes del Medio Oriente—, tenían en la mente una misión: impulsar la *jihad* (guerra santa) a fin de derrocar a los regímenes que ellos consideraban ilegítimos. Durante los combates en Afganistán Osama bin-Laden, un individuo de origen saudita, apareció como líder carismático. Cuando el talibán asumió el gobierno afgano en 1996, Bin-Laden y algunos sobrevivientes *mujahidines* formaron la organización Al-Qaeda. Sin embargo, como se verá en el capítulo 8, Al-Qaeda es tan sólo uno de tantos grupos fundamentalistas islámicos, aunque los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 lo convirtieron en el más conocido de todos. Aun cuando el fundamentalismo islámico representa sólo una mínima proporción de los más de mil millones de musulmanes en el mundo, su poder como movimiento transnacional es incuestionable, y constituye una amenaza para estados desde Filipinas hasta Indonesia, para Nigeria y Argelia, para Arabia Saudita e Irán. Además, como han mostrado los actos terroristas en Israel, Europa, y Estados Unidos, estas regiones del orbe también son blanco del fundamentalismo islámico. Estos acontecimientos han hecho creer a muchos en las predicciones realizadas por el politólogo Samuel P. Huntington a mediados del decenio de 1990: el siguiente gran conflicto internacional será un “choque de civilizaciones” provocado por las diferencias fundamentales entre las democracias liberales occidentales y el fundamentalismo islámico.¹⁸ El argumento de Huntington resuena en varias partes del planeta en los primeros años del siglo XXI.

Grupos etnonacionalistas

Otra importante amenaza contra el Estado se encuentra en los movimientos etnonacionalistas. Más de 900 millones de personas alrededor del mundo pertenecen a unos 233 subgrupos nacionales cada vez más exigentes en cuanto a la solicitud de nuevos dere-

CACHEMIRA, 2004



Nota: La Línea de Control separa a los dos lados del conflicto de Cachemira.

chos. Estos movimientos etnonacionalistas se identifican con su propia cultura y no con los estados en donde habitan. Tras haber sufrido discriminación o persecuciones, muchos de estos grupos están emprendiendo acciones colectivas a favor de su autodeterminación nacional. Tal como lo ha señalado el asesor de Naciones Unidas, Nicholas Kittrie, “¿Quién tiene autoridad para decir que bosnios, palestinos, kurdos, drusos, escoceses, vascos, quebequenses y bretones no son pueblos investidos con el derecho a la autodeterminación?”.¹⁹

Sin embargo, no todos los etnonacionalistas persiguen los mismos objetivos. Unos cuantos buscan su secesión de la jurisdicción de los estados donde habitan, prefiriendo construir su propio destino en un nuevo Estado independiente. Algunos optan por el **irredentismo**: no sólo separarse de un país determinado, sino reunirse con otros grupos de la misma etnia, con el propósito de formar su propia nación, o unirse con otro Estado. Otros buscan soluciones en la firma de pactos federales, esperanzados en obtener garantías de autonomía dentro de un Estado establecido. Por último, están quienes sólo piden el reconocimiento oficial de su estatus único, además de reclamar su derecho a usar su idioma nacional y a practicar su religión.

Uno de los movimientos etnonacionalistas más complejos de la actualidad se presenta en Cachemira, región montañosa en la intersección de los límites entre India, Pakistán y China, cuya población mayoritaria —los cachemires— es un grupo en su mayoría musulmán, aunque regido tradicionalmente por autoridades hindúes. Cuando India —dominada por hindúes— y Pakistán —país islámico— fueron separados en dos países distintos en 1947, el maharajá cachemir, Hari Singh, optó por unirse a India, a pesar del reclamo del grueso de sus connacionales, quienes preferían incorporarse a Pakistán. Entre 1947 y 1948, así como en 1965, indios y paquistaníes enfrentaron conflictos armados por la posesión de Cachemira. Desde entonces la relación entre ambas naciones continúa tensa y se enmarca en un escenario de constantes choques y escaramuzas. En 1972 se estableció la llamada Línea de Control (LOC), dividiendo a Cachemira en dos regiones: al este y al sur vivirían 9 millones de habitantes en un territorio administrado por India, mientras al norte y al oeste 3 millones de personas quedarían bajo la administración de Pakistán. Aunado a las ya complicadas diferencias entre paquistaníes e indios, surgió en 1989 un violento movimiento separatista con el objetivo de expulsar al gobierno de India de tierra cachemir. La organización más promi-

nente de dicho movimiento es el grupo propaquistaní Hizbul Mujahideen, cuyo propósito es unirse a Pakistán. Otra agrupación relevante es el Frente de Liberación de Jammú y Cachemira, el cual pretende la independencia total de la región, pero su influencia ha ido en declive. El conflicto etnonacionalista cachemir es particularmente difícil, debido a que sus facciones no sólo pelean por el control de un territorio, sino también están vinculados con la pugna mayor entre India y Pakistán.

Algunos fenómenos etnonacionalistas han propiciado conflictos civiles e incluso guerras, tal como lo ilustra el caso de Cachemira. El politólogo Jack Zinder ha identificado el mecanismo causal para explicar por qué el etnonacionalismo pone en riesgo al

TABLA 5.3. MOVIMIENTOS ETNONACIONALISTAS

<i>Estado</i>	<i>Grupos etnonacionalistas</i>
Indonesia	Timorese, papúes, molucanos
Malasia	Sarawakos, sabahe
España	Vascos
República Popular China	Tibetanos
Nigeria	Yorubas, ibos
Burundi y Ruanda	Hutus, tutsis
Siria, Irán, Irak y Turquía	Kurdos
Moldavia	Rumanos
Serbia y Macedonia	Albaneses
Líbano	Maronitas, palestinos
México y Guatemala	Mayas, zapotecas, mixes
Myanmar y Tailandia	Karenos
Canadá	Quebequenses
India	Cachemiros
Afganistán	Pushtúes, hazaras, tayikos, uzbekos, turkmenos

Teoría en breve

La perspectiva radical sobre el poder y la política del Estado

	<i>Liberalismo/ Institucionalismo neoliberal</i>	<i>Realismo/Neorrealismo</i>	<i>Radicalismo/Teoría de la dependencia</i>
Naturaleza del poder estatal	Múltiples fuentes del poder tangibles e intangibles	El poder es el concepto central en las relaciones internacionales; la geografía, los recursos naturales y la población tienen especial importancia	El poder económico se organiza alrededor de las clases sociales
Uso del poder estatal	Amplia gama de técnicas de uso del poder; preferencia por alternativas no coercitivas	Énfasis en las técnicas coercitivas del poder; el uso de la fuerza es aceptable	Los débiles cuentan con pocos instrumentos de poder
Diseño de política exterior	Modelos organizacional/burocráticos y pluralista de toma de decisiones	Énfasis en el modelo racional de toma de decisiones; el Estado es un actor unitario	Los estados no tienen opciones reales ya que las decisiones son tomadas por las elites económicas capitalistas
Determinantes de política exterior	Determinantes primordialmente internos	Determinantes primordialmente externos/internacionales	Determinantes primordialmente externos; elementos internos cooptados

Estado desde la base de la legitimidad de su lenguaje, cultura, o religión. Las elites en el interior de estos movimientos etnonacionalistas tienen la capacidad de incitar a las masas a la guerra, en especial cuando las instituciones estatales son débiles.²⁰ La tabla 5.3 enumera los grupos etnonacionalistas más destacados en el mundo de principios del siglo XXI.

EN RESUMEN: EL ESTADO Y LOS DESAFÍOS POR VENIR

El papel central del Estado dentro de la política internacional no puede ser discutido. En este capítulo el Estado fue conceptualizado de acuerdo con tres perspectivas teóricas opuestas. Se ha explorado en el interior de la estructura estatal con el propósito de describir las diversas formas de su poder. Se han discutido las formas en las que el Estado ejerce su poder por medio de sus instrumentos diplomáticos, económicos, y coercitivos. Asimismo, fueron identificados los distintos actores subnacionales dentro del Estado, a fin de distinguir los diferentes modelos de toma de decisiones. Finalmente, se revisó cómo la globalización, los movimientos transnacionales y los grupos etnonacionalistas pueden implicar amenazas contra la soberanía del Estado y la estabilidad del sistema internacional. Sin embargo, tales grupos dependen de las personas; son los individuos quienes asumen el reto. Algunos representan a elites compuestas de líderes poderosos y carismáticos por derecho propio. Otros muchos participan como parte de los movimientos de masas. A continuación se abordará el estudio del comportamiento de dichos individuos.