

# El guardián del mundo unipolar y sus críticos. la estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos y la construcción del espacio alternativo

Por Fabián Calle\* y Khatchik DerGhoukassian\*\*

## Introducción

En el mes de septiembre del 2002, el gobierno de los Estados Unidos presentó su Estrategia de Seguridad Nacional (ESN)<sup>1</sup>, el documento que delinea la política exterior y de seguridad que Washington seguirá en el mundo unipolar de la pos-Guerra Fría. A menudo calificado como “la Doctrina de Bush”, la ESN inauguró la modalidad de los ataques preventivos para

\* Cursó el Master en Relaciones Internacionales (*Universita di Bologna*), el Master en Relaciones Internacionales (FLACSO) y cursó dos programas de especialización en la *National Defense University* de los Estados Unidos.

\*\* Cursó el Master en Relaciones Internacionales (FLACSO) y es Candidato doctoral en Relaciones Internacionales, Universidad de Miami. Profesor en FLACSO/Argentina.

1. The National Security Strategy of the United States of America, September 2002.

neutralizar las supuestas amenazas a la seguridad de los Estados Unidos. Pero el alcance de la ESN, dividida en nueve secciones ordenadas de acuerdo a dos grandes temas –la seguridad y la economía–, va más allá de la defensa de la nación de sus enemigos, y pretende expandir por todo el globo la democracia, el libre mercado, la lucha contra la corrupción y los derechos humanos, para garantizar décadas de estabilidad, bienestar y paz. Tal perspectiva, de acuerdo al entendimiento de los que elaboraron la ESN, requiere mantener la posición hegemónica de los Estados Unidos en el mundo y prevenir el surgimiento de otra potencia competidora, o la formación de una alianza contra-hegemónica. La ESN, por lo tanto, el explícito deseo de Washington de perpetuar el mundo unipolar y la posición privilegiada de los Estados Unidos en el mismo. Con respecto a estos objetivos, la administración republicana de George W. Bush marca continuidad y no una ruptura con la anterior administración demócrata de William J. Clinton. Más aún, la ESN es, según Andrew J. Bacevich, la última, y quizá más desnuda, expresión de una inevitable expansión imperial que se puso en marcha desde a guerra contra España en 1898<sup>2</sup>. Para los defensores de esta política entre ideólogos y analistas, la ESN es la respuesta lógica e inevitable de las condiciones históricas de la post Guerra Fría. Para los críticos, es una equivocación que desentiende la naturaleza del mundo global, genera resentimientos violentos en el mundo y terminará dañando a la estabilidad y prosperidad de los Estados Unidos.

En este trabajo analizamos la ESN en su contexto histórico para determinar sus alcances y limitaciones en el primer cuarto del siglo XXI. Según nuestra perspectiva, aunque la unipolaridad sea un hecho concreto, son procesos mucho más profundos los que marcan la larga transición del mundo westfaliano hacia la era global. El espacio alternativo a la política unipolar de la ESN,

2. BACEVICH, Andrew J., *American Empire*, Cambridge, Harvard University Press, Massachusetts, 2002.

por lo tanto, no es la multipolaridad y la alianza anti-hegemónica, sino la construcción de estructuras de integración que superen la debilidad de los estados nacionales y aseguren la estabilidad, la seguridad, el desarrollo y el crecimiento equitativo y sostenible.

### **De la contención agresiva a la prevención, o ¿qué hay de nuevo en la política exterior de los Estados Unidos?**

De acuerdo a la ESN, la posición hegemónica de los Estados Unidos en el mundo será mantenida mediante dos estrategias. La primera es la de los ataques preventivos. La segunda es la disuasión hacia potenciales adversarios. Ambas marcan una nueva dimensión en la política exterior de Washington. Tal como elaboraremos más adelante, la estrategia preventiva y más proactiva se centrará en la amenaza encarnada por el terrorismo internacional (y sus vinculaciones con el crimen organizado) y los denominados “Estados villanos” mientras que la relación con grandes potencias como China tenderá a conducirse con una mayor dosis de elementos propios de la disuasión y la contención. Como afirma la ESN: *Nuestras capacidades serán lo suficientemente fuertes para disuadir potenciales adversarios de perseguir una escalada militar con el deseo de sobrepasar, o igualar, el poder de los Estados Unidos.* Esta afirmación, por más explícita que pueda ser para muchos, reitera el concepto elaborado en 1992 por un informe reservado del Pentágono y que *The New York Times* hiciera público. La visión subyacente era la de reconocer y preservar las ventajas que la naciente unipolaridad generaba para la seguridad y prosperidad de los Estados Unidos y sus principales aliados. En este sentido, la unipolaridad no era vista como un “momento” o una “transición” sino como un ordenamiento internacional potencialmente con una duración en el largo plazo y sustentado en estrategias implícitas y explícitas de los Estados Unidos y en las limitaciones de los Estados aspirantes a la cima del poder mundial.

Dicho plan, puede ser visto como la antesala de la nueva ESN. Así como el informe Nro. 68 del *National Security Council* (NSC68) (una versión más militarizada y proactiva de la estrategia de la contención desarrollada por G. Kennan en 1946) elaborado en 1950 (en plena guerra de Corea y a un año del ascenso al poder del comunismo en China y el estallido de la primera bomba atómica soviética) inauguraba formalmente el período bipolar bajo la administración Truman, la ESN inaugura formalmente el período unipolar bajo la administración Bush.

Si el NSC68 pasó a ocupar el centro del escenario estratégico a partir de la guerra contra Corea, esta nueva Estrategia de Seguridad tuvo como antecedente el terrorismo catastrófico del fatídico 11 de Septiembre del 2001. Ya sea en 1950 como en el 2002 ambos documentos definen los intereses estadounidenses en términos de amenazas. En 1950 la amenaza a la seguridad, la libertad y la democracia provenía del comunismo, el cual debía ser contenido. En el 2002 la amenaza provendría de las redes del terrorismo internacional y sus diversas relaciones con los “Estados villanos” dotados de armas no convencionales. Así como la estrategia de contención de Kennan sufrió modificaciones a través del NSC68, el marco estratégico y conceptual que fue desarrollando los Estados Unidos en la década posterior al fin de la guerra fría fue sustancialmente acelerado y readaptado a partir del 11 de Septiembre. Cabe recordar que durante la administración de Bush padre y los dos mandatos del W. J. Clinton, los Estados Unidos desarrollaron la estrategia de “dos guerras regionales simultáneas” (contra los “Estados villanos” o del “Eje del Mal” y un mix de contención y compromiso / cooperación con China y Rusia). Asimismo, los dos Presidentes de la post guerra fría visualizaron la necesidad de preservar y reforzar dentro de lo posible el entramado de regímenes y organizaciones internacionales (en materia económica, comercial y de seguridad) impulsadas por los Estados Unidos a partir del fin de la Segunda Guerra Mundial.

## La amenaza ya es de otra naturaleza

El ex Comandante de la OTAN, el General W. F. Clark, destaca que los años 90 se caracterizaron por el recorte en los gastos de Defensa luego de haber ganado la Guerra Fría y la búsqueda de contener esas presiones hacia el menor presupuesto de Defensa en los Estados Unidos por medio de la idea de “Base Force” o sea un punto límite para la reducción de las fuerzas<sup>3</sup>. Con la administración Clinton se avanzó en el concepto de *win two nearly simultaneous major regional contingencies* (ejemplo: contra Corea del Norte e Irak), se acentuó el énfasis en las armas inteligentes y la capacidad de *full spectrum of conflicts* (desde guerras a operaciones humanitarias y de paz) y no se redujo la capacidad de las Fuerzas de Operaciones Especiales. En el post 11 de Septiembre el reto es readaptar las operaciones, procedimientos y capacidades existentes para este nuevo tipo de guerra. Algunas misiones militares serán como en el pasado, en otras se necesitará más innovación y otras serán bizarras. En este sentido, Clark advierte que la estrategia de *win two nearly simultaneous major regional contingencies* desarrollada en la década pasada contra los “Estados villanos” (Irán, Irak, Corea del Norte, etc.) es complementaria a la actual guerra contra el terrorismo internacional dado que muchos de estos Estados respaldan a las redes terroristas. Por último, que el factor militar tiene un rol que cumplir frente al terrorismo, pero es sólo una parte y que se requerirán estrategias de *construcción de naciones* como se hizo en los casos de Bosnia y Kosovo.

Ya a fines de la década de los 90 algunos de los más destacados especialistas en temas de Seguridad Nacional de los Estados Unidos, Z. Brzesinski, B. Scowcroft y R. Murphy, publicaron en *Foreign Affairs* un influyente artículo titulado “*Differentiated*

3. CLARK, W, “Waging the New War. What’s next for the US Armed Forces”; en HOGE, J. F. Jr., and ROSE, G. (edit), *How did this happen?. Terrorism and the New War*, Council on Foreign Relations, 2001.

*Containment*” en donde se evaluaba y se proponía políticas a seguir frente a la amenaza de conflictos regionales con Irán a Irak<sup>4</sup>. Entre las conclusiones, se destacaba: la crítica a Washington de consultar poco con sus aliados y de asumir posturas muy unilateralistas, la importancia estratégica de reforzar el marco de acción multilateral; el reconocer que Irán es geopolíticamente más relevante que Irak; que la contención a Teherán es un reto más complejo y debe ser asumido a largo plazo, que la contención no es la solución más adecuada frente a amenazas como el terrorismo, que se debe impedir que este tipo de países desarrollen armas nucleares, la necesidad de potenciar espacios de consulta y cooperación con Rusia y China y, por último, la conveniencia de desarrollar políticas diferenciadas para cada uno de los “Estados villanos”.

A partir del 11 de Septiembre, los enemigos han dejado de ser básicamente Estados para pasar a ser una red o una compleja organización o coordinadora de organizaciones como parece ser Al Qaeda. Ello motiva que las ideas rectoras de equilibrio de poder, disuasión, contención y retaliación deban ser profundamente replanteadas. Los Estados calificados como enemigos, distan de tener una identidad significativa en cuanto capacidades militares, económicas y demográficas. Su importancia como amenaza pasa a ser su control de armas de destrucción masiva y su eventual interacción con el terrorismo internacional. No obstante, la referencia a la interacción entre el mismo y estos Estados en donde imperan tiranías le permiten a Estados Unidos mirar el mapa del mundo y escribir una lista de potenciales actores menos escurridizos que una red como es el terrorismo internacional y el crimen organizado. De manera similar, el Secretario de Defensa de los Estados Unidos, D. Rumsfeld, afirma [...] *hoy las redes terroristas tienen relaciones con Estados terroristas que tienen armas de destrucción masiva, químicas y biológicas. Por eso, el peligro es mayor en el siglo XXI [...] De lo que estoy*

4. BRZEZINSKI, Z, SCOWCROFT B., and MURPHY, R., “Differentiated Containment”, *Foreign Affairs*, may-june 1997.

*hablando es de seis o siete países que han sido clasificados como terroristas, Irak, Irán, Corea del Norte, Libia, Cuba y Siria [...] países que tiene relaciones con redes terroristas como el Hezbolá libanés, Al Qaeda, Abu Sayyaf, Hamas y otros que no sabemos*<sup>5</sup>.

### Este mundo hobbesiano que nos gusta tanto...

En los términos constructivistas de Alexander Wendt, la relación de Estados Unidos con este eje no será una relación kantiana de amigos o lockeana de rivales sino que será una relación hobbesiana de enemigos o, aun más aguda, de “hostilidad absoluta” (o sea el no reconocer en el “otro” ningún tipo de legitimidad o capacidad de conciliación). Todo ello deriva en al menos cuatro hechos fundamentales. El primero y más evidente es que Estados Unidos actuará como un estado revisionista bajo el principio “eliminar o ser eliminado”. En esta lógica, la diferencia entre seguridad ofensiva y defensiva se diluye ya que, como expresa la ESN, “la mejor defensa es el ataque”: si lo que se busca es más seguridad los estados pueden anexar territorios o invadir otros estados bajo pretextos defensivos como sucedería con Irak. Segundo, la toma de decisiones no tendrá muy en cuenta las perspectivas futuras posibles sino que se orientará siempre al “peor escenario”. Bajo este esquema, poco importa la jugada del otro actor en dirección cooperativa. Tercero, las capacidades materiales relativas serán de suma importancia. Como afirma A. Wendt, la enemistad le otorga a las capacidades un significado particular, el cual no se deriva ni de sus propiedades intrínsecas ni de la anarquía como tal sino de la estructura del rol, en este caso de enemigos<sup>6</sup>. El enemigo pue-

5. Diario *El Tiempo*, Noviembre 20 de 2002, Colombia.

6. WENDT, A., “Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics”, *International Organization*, vol. 46, No. 2, Spring 1992; y WENDT, A., “Constructing International Politics”, *International Security*, vol. 20, No. 1, Summer 1995.

de provocar daños mayúsculos por medio de estrategias “asimétricas” (terrorismo, disrupciones económicas, etc.). Siguiendo este análisis, la ESN es bien clara al observar que Estados Unidos no dudará en actuar solo para ejercer el derecho a la auto-defensa.

### **La relación transatlántica ya no es la que era**

Los hechos ocurridos luego del 11 de Septiembre muestran que los Estados Unidos y la Unión Europea no solamente tienen distintas agendas y prioridades sino que presentan distintos enfoques de política exterior. Mientras la UE mira hacia adentro y hacia el Este, Washington gira su mirada desde el Atlántico al Medio Oriente y el Pacífico. Mientras Estados Unidos piensa su política exterior en términos de amenazas, la Unión Europea piensa en términos de desafíos globales, como el cambio climático, la pobreza, la inmigración, la brecha digital y la intervención humanitaria. Mientras la Casa Blanca busca enemigos, Bruselas busca socios. Mientras el Pentágono se preocuparía por los “Estados villanos”, la UE lo haría por los “Estados fracasados”. Pero ¿ello es plenamente así? Una detallada revisión de la ENS y de diversas declaraciones de funcionarios o voceros de Washington (tanto civiles como militares) muestran una creciente preocupación de la superpotencia por la existencia de “Estados fracasados” y de zonas desprovistas de gobierno y control. En este sentido, parece estar tomando una forma y una lógica que no recibirían mayores críticas de padres del realismo tales como Maquiavelo y Hobbes. La misma sería algo así: la corrupción, la debilidad institucional, el crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo son factores que están en condiciones de retroalimentarse. Frente a ello, la presencia de los Estados y sus instituciones es la garantía de romper ese círculo infernal. En palabras del Secretario de Defensa de los Estados Unidos, D. Rumsfeld, al momento de citar algunas de las prioridades en materia de Seguridad en el Hemisferio America-

no: [...] *discutir o considerar la cuestión de los territorios desocupados de ciertos países, donde algunas veces los terroristas, los narcotraficantes, los secuestradores y los traficantes de armas buscan refugio* <sup>7</sup>.

Para un neoconservador como Robert Kagan, *Los europeos se oponen al unilateralismo en parte porque no tienen capacidad para el unilateralismo* <sup>8</sup>. Serán estas dos próximas décadas las que mostrarán si la UE es un “enano estratégico” o un “niño” en pleno crecimiento. No obstante, tal como nos advierte A. Moravcsik, no se debe descuidar ni desvalorizar el rol estabilizador que la UE tiene en zonas tan críticas como los Balcanes, Europa Central y del Este así como en el proceso de transición política y económica en Rusia <sup>9</sup>. Asimismo, la masiva presencia de fuerzas europeas en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP) (tanto en los Balcanes como en Afganistán) y su rol decisivo en las ayudas económicas y humanitarias que se desarrollan en los Estados o cuasi-Estados en donde estas OMP se desarrollan, se constituyen en factores que propenden a la estabilidad internacional si bien de una manera menos impactante y visible que el uso directo de la fuerza. La notable capacidad demostrada por la UE en estos temas y campos, la constituyen en un socio estratégico fundamental para la ESN estadounidense.

### ¿Y el Sur dónde queda?

Hay una primera mención que la ESN hace del Cono Sur de América Latina que es para afirmar que esta región, junto a otras, alberga cientos de terroristas que permanecen ocultos en torno a células organizadas. Más adelante, la ESN analiza las regiones

7. Diario *El Tiempo*, noviembre 20 de 2002, Colombia.

8. KAGAN, R, “Power and Weakness”, *Policy Review*, June/July, Number 113, 2002.

9. MORAVCSIK, A., “The World Is Bipolar After All; Europe’s notion of a defence force to rival the United States is a pipe dream. It’s real strength lie in trade and peacekeeping”, *Newsweek*, May 5-2003.

con problemas y comienza por el conflicto entre Israel y Palestina; luego comenta sobre India y Pakistán y, en tercer lugar, aparece el Hemisferio Occidental. Aquí, el informe menciona las coaliciones flexibles con aquellos que comparten las prioridades y valores de los Estados Unidos. El objetivo de las alianzas es promover “seguridad, prosperidad, oportunidad y esperanza”. El único país que la estrategia menciona de manera separada es Colombia, por obvias razones. El caso colombiano se constituye en el mayor exponente regional de una de las claves de la ESN: los Estados Unidos ayudarán de manera activa a los países a desarrollar sus propias capacidades para poder defender su democracia y estabilidad frente al accionar del narcotráfico, el terrorismo de todos los signos y el crimen organizado y en el caso que ello no sea suficiente queda la puerta abierta para intervenciones más directas por parte de la superpotencia. Tal como lo señaláramos a comienzos del presente artículo, la ESN hace referencia a la presencia del terrorismo internacional en diversas regiones del mundo entre las que incluye a Sudamérica. Si bien no entra en mayores detalles, las declaraciones públicas de prominentes figuras civiles y militares de los Estados Unidos parecen hacer referencia a Colombia, la Zona Andina y la Triple Frontera.

Dado que la región Sudamericana se caracteriza aún por su sustancial subdesarrollo económico y político, las constantes y destacadas referencias de la ESN a la importancia que los Estados Unidos le asigna y la asignará a la implementación de prácticas democráticas, de libre mercado y contrarias a la corrupción deberán ser tenidas en cuenta por los tomadores de decisiones en la región. Si bien es altamente probable que tanto las visiones más escépticas (o “nada cambio”) como las más exageradas o lineales sobre esta repotenciación del interés de los Estados Unidos en estos temas se vean decepcionadas en la implementación concreta de esta estrategia. De todas formas, la importancia que este Documento Nacional de Seguridad (y aun artículos publicados recientemente en revistas estrechamente ligadas a la visión estratégica estadounidense) le brinda a la

democracia, el mercado y la no corrupción como factores estabilizadores frente a enemigos no estatales como el terrorismo internacional y el narcotráfico, hacen que sea altamente probable que “algo cambie”.

El mensaje de la ESN para las otras potencias es claro: no es necesario ni deseable embarcarse en una estrategia de equilibrio. Más y mejores beneficios pueden obtenerse aceptando la supremacía de Estados Unidos que desafiándola. Estados Unidos puede proveer paz y estabilidad bajo la lógica “cooperen y cooperaremos”.

### **¿Un nuevo “fardo del hombre blanco”, o es sólo la política doméstica?**

Como afirma George W. Bush, en la presentación de la ESN, la causa de los Estados Unidos va más allá de la defensa del país. Los Estados Unidos encarnan, según el informe, el triunfo de la idea liberal frente a posiciones utópicas basadas en clases sociales razas o religiones. En este sentido, luego del fin de la Guerra Fría en 1989 y de la fragmentación de la URSS en 1991 diversos teóricos de las Relaciones Internacionales, han reconocido sin dudar la importancia central que adquieren los sucesos políticos, económicos e ideológicos al interior de los Estados Unidos para poder comprender cuál será la evolución del sistema internacional durante las próximas décadas. Aún visiones realistas estructurales como las de K. Waltz, tradicionalmente escépticas con respecto a la influencia de los factores domésticos en la conducta de las grandes potencias han terminado aceptando la necesidad de otorgar un peso determinante a esta variable<sup>10</sup>.

10. WALTZ, K. “The New World Order”, *Millennium: Journal of International Studies*, 1993, vol. 22, No. 2; WALTZ, K., “The Emerging Structure of International Politics”, *International Security*, vol. 18, No. 2, Fall 1993; y WALTZ, K, “Structural Realism after the Cold War”, *International Security*, vol. 25, No. 1, Summer 2000.

En esta misma línea de razonamiento, puede afirmarse que es altamente probable que –frente a la escasa posibilidad de que, por factores que desarrollaremos más adelante, se articulen alianzas interestatales que en el corto, mediano e inclusive largo plazo tiendan a equilibrar el poder estratégico-militar de los Estados Unidos–, sea necesario prestar más atención a los balances de poder que, al interior de los Estados Unidos, se produzcan entre las visiones más unilateralistas y más multilateralistas o entre las más proclives a cruzadas morales y aquellas más apegadas a visiones realistas y pragmáticas del poder.

En este sentido, cabría reflexionar hasta qué punto los ataques terroristas del 11 de Septiembre, el posterior pánico por los casos de ántrax y las permanentes advertencias y alerta terroristas dentro del territorio estadounidense deberían ser analizados desde una perspectiva que –reconociendo el peso central de la situación doméstica– asuma que los sucesos del 2001 marcan un antes y un después de características tan determinantes como lo fueron en el pasado las grandes guerras interestatales o los profundos cambios en las relaciones de poder entre Estados en el ámbito internacional.

### **Westfalia es historia**

Por ello, si por un momento dejamos de lado la tendencia a seguir interpretando el mundo en términos westfalianos –esto es, focalizando la atención en los Estados soberanos y sus relaciones de poder–, y orientamos nuestras miradas hacia los denominados nuevos actores transnacionales o no estatales –entre los que se destacan los flujos de capitales financieros, el terrorismo internacional y el crimen organizado–, la ecuación y las conclusiones de ella derivadas tenderán, seguramente, a complicarse.

Un factor adicional a tomar en consideración en el plano interestatal o más bien supranacional, es la existencia de la Unión Europea (UE), un verdadero gigante económico –co-

mercial y financiero—, con un PBI sumado superior al de los Estados Unidos, con moneda única, políticas arancelarias y para-arancelarias comunes y representación unificada en ámbitos claves como la Organización Mundial de Comercio (OMC). El “enanismo o pubertad” de esta Unión a nivel de capacidades estratégico-militares (según el abordaje teórico más optimista o escéptico que se consulte) no invalidan el hecho que la actual unipolaridad en el plano de la “alta política” convive con una potencia económica de las dimensiones de la UE.

Un elemento trascendente que surge al comparar la “República Imperial” estadounidense con los imperios del pasado, es el grado inédito de institucionalización existente en las Relaciones Internacionales. Con ello, nos referimos al entramado de regímenes e instituciones internacionales que se han venido desarrollando durante el siglo XX y, en especial, a partir de la arquitectura de Bretton Woods, en 1944. Durante las más de cuatro décadas de Guerra Fría y la década del 90, esta tendencia se ha ido reforzando y multiplicando, tal como lo demuestra la consolidación y profundización del proceso de integración europea, la creación del denominado Grupo de los 7 (que nuclea a los países democráticos más desarrollados y que centra su actividad tanto en temas financieros y comerciales como de seguridad), la constitución del NAFTA, la formación de la OMC, etc. Y aunque al comparar este entramado de instituciones y regímenes con lo deseable o esperable, puede concluirse que, en que muchos casos, éstos resultan insuficientes y parciales, no debe dejar de reconocerse que los mismos representan un salto abismal (tanto en lo cualitativo como en lo cuantitativo) con respecto a los ordenamientos internacionales anteriores.

Del mismo modo, el debate que se desarrolla y se desarrollará durante las próximas dos décadas al interior de los Estados Unidos, entre los sectores más unilateralistas y los más proclives a posiciones multilaterales, tendrá un peso decisivo en la consolidación y expansión del mencionado entramado o

en su debilitamiento. Tal como señala, J. Ikenberry, el orden hegemónico que los Estados Unidos han desarrollado a partir de la segunda posguerra mundial y que –según este mismo autor– se extiende más allá del fin de la Guerra Fría, se caracteriza por una *Grand Strategy* sumamente sofisticada y con visión de largo plazo. Esta estrategia consistiría en complementar el poder de la superpotencia con un aliento activo al desarrollo de regímenes e instituciones internacionales que brindarían mayores grados de estabilidad al sistema internacional y que le permitirían a los otros Estados partícipes de este “Orden Liberal” percibir las ventajas de preservar dicho ordenamiento<sup>11</sup>.

En la visión de Ikenberry, la estrategia posterior a la segunda guerra mundial de los Estados Unidos se basó en un *trade off* entre resignar márgenes de maniobra en el corto plazo, y consolidar su poder e influencia en el largo plazo, estrategia que para este destacado exponente de la corriente “liberal estructural” de la Teoría de las Relaciones Internacionales no sólo no ha perdido actualidad desde 1989, sino que debe ser preservada y profundizada, en tanto la hegemonía benigna de los Estados Unidos actúa como un fuerte factor disuasivo frente a los intentos de alianzas interestatales que busquen activar los tradicionales mecanismos de equilibrio de poder que han operado cíclicamente en las Relaciones Internacionales.

Estos argumentos tienen una fuerte relación con uno de los debates más importantes que se han venido dando a lo largo de los años 90, y con especial fuerza a partir del ascenso de la administración Bush, en el primer tramo del nuevo siglo.

Se trata del debate que plantea hasta qué punto este compromiso con la estrategia multilateralista y a largo plazo llevada a cabo por los Estados Unidos desde 1945 se está viendo debili-

11. IKENBERRY, J., “Institutions, strategic, restraint and the persistence of american postwar order”, *International Security*, Winter 1998-99; y IKENBERRY, J., “New grand strategy uses lofty and material desires”, *The Angeles Times*, July 12-1998.

tada. En este sentido, han sido decisivos los rechazos o cuestionamientos manifestados durante la década pasada por el Senado republicano –e inclusive por sectores demócratas– a ciertos acuerdos internacionales en materia comercial, de medio ambiente, judiciales y de control de armas, así como también la potenciación de la retórica unilateralista de los últimos dos años. Durante el primer tramo de su gestión, la administración Bush dio pasos decididos hacia el rechazo de acuerdos o tratados internacionales y reforzó ciertas tendencias proteccionistas de la economía de los Estados Unidos.

¿Marcan estas decisiones una tendencia estructural y, por ende, el principio del fin del “Orden liberal”? Tal como intentaremos explicar, la respuesta a este interrogante sería “No necesariamente”.

### “Orden liberal” por un rato más (*ma non troppo...*) y sus implicaciones estratégicas

Como punto de partida, cabría complejizar y desagregar bastante más el tradicional debate entre unilateralistas y multilateralistas, dada la posible existencia de una subdivisión –mucho más importante luego de los hechos del 11 de Septiembre– entre quienes asumen la necesidad de nuevos paradigmas e instrumentos para encarar un sistema internacional que parece estar alejándose –en algunos casos, aceleradamente– de los tradicionales códigos y lógicas del período Estado-céntrico westfaliano y quienes se inclinan por desconocer la existencia de cambios cualitativos en el sistema internacional.

Si esta subdivisión es válida, como creemos que lo es, será posible observar que tanto dentro de las corrientes unilateralistas como dentro de las multilateralistas existentes en los Estados Unidos, hay sectores que aceptan o rechazan los cambios cualitativos antes mencionados y la necesidad de readaptar las estrategias y las políticas a esta realidad.

Asimismo, si –como trataremos demostrar– ya desde antes del 11 de Septiembre de 2001 (e inclusive de la caída del Muro de Berlín) el sistema internacional es testigo de una “Larga Transición” que representa cambios cualitativos con respecto al período westfaliano, será posible detectar la viabilidad de diálogo y aún de ciertas estrategias en común entre los unilateralistas y los multilateralistas, postwestfalianos. Todos ellos, más allá de sus diferencias y énfasis, asumen que el escenario internacional presente y futuro requiere de visiones y políticas sustancialmente distintas a las del pasado. Las tradicionales políticas de equilibrio de poder (basadas en un cálculo casi físico de las capacidades) dan lugar a lo que S. Walt denomina balance de amenaza en donde las percepciones de los actores y factores subjetivos influyen igual o aun más que la cruda distribución de las capacidades al momento de identificar a los rivales o enemigos<sup>12</sup>.

En términos del autor realista S. Van Evera, al analizar los escenarios de seguridad internacional, se debe prestar particular atención a la relación existente entre las ventajas o desventajas que, en cada momento histórico, presentan las posturas ofensivas o defensivas del poder militar. La modificación de este equilibrio depende de mutaciones en las capacidades materiales, pero también –y en especial– de las percepciones de los actores<sup>13</sup>.

En esta visión, cuando la agresión y la conquista son costosas, producen desaliento o tienden a fracasar y, por ende, se debilitan las tendencias hacia las guerras preventivas. Por el contrario, cuando las lógicas ofensivas corren con ventaja materiales, tecnológicas, de alianzas, geográficas, etcétera, o se

12. WALT, S., “Rigor or Rigor Mortis?. Rational Choice and Security Studies”, *International Security*, vol. 22, No. 4, Spring 1999; y WALT, S., “International Relations: One World, Many Theories”, *Foreign Policy*, Spring 1998.

13. VAN EVERA, S., “Offense, Defense and the Causes of war”, *International Security*, vol. 22, No. 4, Spring 1998.

percibe que así es, los actores son más sensibles a las ganancias relativas y más reacios a la cooperación y al mantenimiento de alianzas duraderas.

Van Evera advierte que las Relaciones Internacionales deben prestar una mayor atención a los análisis multicausales, incluyendo el plano de las percepciones, dado que éstas pueden ser más fácilmente manipuladas que los aspectos vinculados al plano material. Afirma también que es en este plano de las percepciones en donde se concentran temas tan importantes para la historia y el futuro de los conflictos como los errores de interpretación de la realidad –por la información parcial o distorsionada sobre uno mismo y el rival, los excesos de pesimismo u optimismo, de fortaleza o vulnerabilidad– y la capacidad de los Estados de auto-infringirse daños por sus apreciaciones y políticas erradas.

Análisis como los de Walt o Van Evera, otorgan a la disciplina nuevos instrumentos para hacer referencia a situaciones tan concretas como que la mayor amenaza a la seguridad nacional de los Estados Unidos puede no provenir de la segunda potencia nuclear del mundo (Rusia), sino de organizaciones terroristas potencialmente provistas de armas de destrucción masiva o que utilizan aviones comerciales o barcos como verdaderos misiles guiados. A una visión clásica de las Relaciones Internacionales le costaría concebir que una red integrada por unos pocos miles de terroristas, financiada con fondos infinitamente menores a los del presupuesto de Defensa de los Estados Unidos, pudiera atacar de manera contundente a las capitales económica y política estadounidenses, tal como ocurrió en Septiembre de 2001.

Esta realidad ha reducido el deber de abundar en detalles sobre la necesidad de visiones que asuman los cambios cualitativos ocurridos. Esta misma realidad lleva a una inevitable crisis o, al menos, al replanteo de estrategias tradicionales como las de disuasión y equilibrio de poder. En efecto, ¿cómo se activan los mecanismos que hacen creíble una disuasión –esto es, la existencia de una capacidad de retaliación real y efectiva–

cuando el rival no es un Estado provisto de territorio, población y capacidades materiales físicamente identificables, sino que se trata de redes que –si bien pueden tener contactos y alianzas tácticas o estratégicas con algunos Estados– carecen de las propiedades básicas del tradicional actor estatal? ¿Qué rol le cabe a la diplomacia, la negociación y a los juegos de ganancias absolutas o relativas tan comunes en las relaciones interestatales?

Adicionalmente, en muchos casos se tiende a confundir el concepto de disuasión. Este término, que ha pasado a ser tema de debate aun en sectores no vinculados a la Defensa y la Seguridad desde la publicación de la mencionada Estrategia de Seguridad Nacional (ESN) de los Estados Unidos, suele ser visto por algunos analistas como una actitud básicamente defensiva o reactiva. En realidad, la disuasión tiene desde su origen conceptual un fuerte contenido de capacidad ofensiva y aun de uso preventivo de la fuerza.

Por lo tanto, si estos recientes descubridores y defensores de la disuasión asumieran este principio básico de manual de estrategia militar, sería factible encontrar un terreno de mayor moderación para analizar cuestiones tales como el renovado interés por los ataques preventivos.

## **La larga transición en marcha**

Esta disquisición sobre la disuasión, así como las preguntas antes formuladas, no son nuevas en el campo de la seguridad y las Relaciones Internacionales, dado que, al menos desde fines de la década del 80, se viene hablando de nuevas amenazas, de amenazas asimétricas, de la privatización de la violencia, del ascenso de lógicas neomedievales y de lógicas de red por sobre las de jerarquía, entre otros temas.

Lo que sí es nuevo es su cruda puesta en el centro de la atención pública a partir del 11 de Septiembre. Tal vez, si asumiéramos que estos eventos son al campo de la Seguridad y la Defensa

lo que los flujos de capitales fueron a partir de los años 70 y 80 a la economía estado-céntrica, podremos entender lo acaecido en Septiembre de 2001 dentro de la larga transición a la que ya hemos hecho referencia, entre un mundo westfaliano y un mundo que aún carece de nombre pero que tiende a influir –y de modo creciente– en nuestra vida cotidiana y las de los actores estatales.

Con ello ¿decimos que por lo tanto estas lógicas unilateralistas y multilateralistas postwestfalianas están llamadas a converger y que no representan ningún desafío teórico y a nivel de toma de decisiones? No, en todo caso advertimos que el debate que algunos plantean dista de resultar tan simple y que no necesariamente la estabilidad del sistema internacional y los avances morales en la Sociedad Internacional se darán de la mano de visiones multilateralistas que no asumen plenamente la existencia de esta Transición Larga y que por ende tienden a ver la realidad y a los necesarios instrumentos para operar sobre ella desde una perspectiva de *status quo*. Estos multilateralistas westfalianos en los hechos pueden tener efectos tan disruptivos para la estabilidad internacional como sus pares unilateralistas. En ambos, lo que impera es un desconocimiento o negación de los profundos cambios cualitativos (y no meramente cuantitativos o de distribución de capacidades entre los Estados) que están operando desde hace al menos tres décadas en el sistema internacional y con particular fuerza luego del fin de la Guerra Fría y los hechos del 11 de Septiembre.

El ascenso y aceleración de los cambios cualitativos dentro de la denominada Transición Larga así como el significativo cambio cuantitativo que represente la unipolaridad de una República Imperial como los Estados Unidos (dotada de un régimen político democrático y ligados por fuertes lazos de seguridad, económicos y políticos a los países de la Unión Europea y Japón), tiene entre algunas de sus implicancias una progresiva erosión del marco jurídico-normativo propio del período estado-céntrico westfaliano con su énfasis en la soberanía del actor Estado. Si

bien algunos rasgos de ello se pueden ver desde la misma post II Guerra Mundial y con particular fuerza en la conformación de la Comunidad Económica Europea (CEE) y la posterior UE, es evidente que recién a partir del fin de la Guerra Fría y, más aún, los hechos de Septiembre de 2001 esta tendencia se ha visto acentuada. Los Tribunales especiales creados en la década de los 90 por las Naciones Unidas por los hechos en Bosnia y Ruanda y la reciente conformación de la Corte Penal Internacional (CPI) son ejemplos en el primer sentido, en tanto que el contenido de la ESN de los Estados Unidos parece ser una guía de lo que cabe esperar con respecto a lo segundo. Como hemos desarrollado previamente, estas tendencias multilateralistas y unilateralistas, en caso que partan de reconocer los cambios cualitativos y los elementos básicos de la Transición Larga, podrían complementarse y lograr algunos mínimos denominadores comunes.

Entre los aspectos más significativos de estos cambios, no desprovistos de resistencia por parte de sectores que uno podría definir como representantes de las alas progresistas y conservadora-nacionalistas del paradigma westfaliano y estado-céntrico, figura la idea que existen Estados que por su tipo de régimen y conducta internacional no son legítimos. Las persistentes referencias a partir de los '90 a la presencia de "Estados villanos" son un reflejo en este sentido. La propia idea de institucionalizar la idea de crímenes contra la humanidad y sacarlo de la jurisdicción territorial-legal en donde se cometieron es otro paso en la misma dirección. Asimismo, en la declarada guerra al terrorismo internacional la ESN no sólo coloca a esta amenaza transnacional como el principal enemigo de los Estados Unidos y sus aliados durante las próximas dos décadas sino que también destaca el peligro a la seguridad que representan los posibles vínculos del terrorismo internacional con Estados agresivos y que desarrollar armas de destrucción masiva. Para ello, documentos rectores como la ESN del 2002 deje abierto el espacio para el uso de todo tipo de acciones (militares, económicas y diplomáticas) tanto sean unilaterales como multilaterales con-

tra el terrorismo y sus eventuales socios estatales. Con ello se ratifica una de las ideas fuerza presente en este trascendental documento, las soberanías nacionales y las estructuras normativas derivadas del derecho internacional westfaliano no podrán servir de refugio frente a las acciones de los Estados Unidos y sus aliados.

J. L. Gaddis llega a detectar en la nueva ESN el documento de este tipo más importante desde el desarrollado por G. Kennan en 1946 para orientar la estrategia de contención a la URSS y caracterizado por un fuerte contenido wilsoniano de extensión activa y concreta de la democracia, el mercado y los derechos humanos<sup>14</sup>. Un agregado que se podría realizar a esta especializada opinión, es que la misma histórica e influyente corriente de pensamiento neoconservadora de las Relaciones Internacionales existente en los Estados Unidos (con su maduración y puesta en el centro de la escena durante las dos presidencias de R. Reagan y revitalizada ahora de la mano de la administración de G.W. Bush) tienen importantes puntos de solapamiento o superposición con el interés con estos tres tradicionales temas de agenda de la visión neo-wilsoniana liberal. No obstante, tal vez la diferencia más importante entre ambas, y de por sí relevante, sea una mayor desconfianza del pensamiento neoconservador hacia las prácticas multilaterales y como las mismas pueden aleargar o dificultar la ejecución de políticas por parte de Washington. Tal vez, la conformación de un escenario unipolar luego del fin de la Guerra Fría y el notable dinamismo que presentó la economía de los Estados Unidos en los '90 (burbuja financiera incluida), sean motivos más que válidos para el reforzamiento de estas dos ideas tradicionales caracterizadas por la idea rectora de los Estados Unidos como una potencia cualitativamente diferente a las del pasado y dotada de una misión moral que cumplir.

14. GADDIS, J. L., "A grand strategy of transformation", *Foreign Policy*, Nov-Dic 2002.

La propia transición larga y, dentro de ella, los hechos del 11 de Septiembre hará que los sectores unilateralistas más lúcidos y pragmáticos tiendan a converger en temas sustanciales con los multilateralistas postwestfalianos. De acá podría surgir un nuevo consenso (si bien con los inevitables matices) que readapte al ordenamiento internacional a las nuevas realidades, tanto en el campo de la seguridad (el terrorismo catastrófico, el fenómeno de los “Estados fracasados” y la proliferación de tecnología hacia actores no estatales), la ecología (el efecto del cambio del clima sobre las personas y recursos naturales) y la economía (los flujos de capitales transnacionales y las innovaciones genéticas).

### **El futuro –ya está aquí– es postwestfaliano**

Si asumimos, como lo advierte J. Nye, que cuestiones como el terrorismo internacional y la globalización financiera requieren de respuestas caracterizadas por un salto cualitativo en la cooperación y coordinación entre los Estados y en donde la información y su adecuado procesamiento adquieren una importancia aun mayor que en el pasado, los multilateralistas postwestfalianos parecen constituirse en la corriente teórica y de toma de decisiones que mejor interpretaría el sistema internacional presente y aun en el mediano y largo plazo. Ello lleva a Nye a proponer a mediados de la década pasada la necesidad de darle una importancia central a la información, en otras palabras el asumir que estamos adentrándonos aceleradamente en una era de la información. Para este destacado académico y ex funcionario en el campo de la Inteligencia Nacional de la administración Clinton, esta nueva era tiene su contraparte en el sector de la Seguridad dado que la conformación de coaliciones de información real y a tiempo entre Estados aliados se constituye en la mejor forma de hacer frente a las amenazas asimétricas o no convencionales que a su vez suelen estar ligadas entre sí (el terrorismo, el narcotráfico, el crimen organiza-

do, la depredación ecológica, la proliferación de tecnología de uso dual, etc.)<sup>15</sup>.

En esta nueva era, un gran aporte a una coalición internacional no necesariamente reposa en la cantidad de hombres o tanques que se mandan a una batalla sino en la calidad de la información que se adquiere, procesa y envía a sus aliados. En este sentido, luego del 11 de Septiembre ha tomado una mayor fuerza las referencias a la importancia clave que adquiere la información frente a amenazas como el terrorismo internacional. Tal vez pese a la tangible realidad del rol central de este tipo de lógicas para enfrentar las amenazas y riesgos antes mencionados, la convivencia de este fenómeno con la existencia de una *Pax Americana* (consolidada luego del derrumbe de la URSS, de la crisis de paradigmas ideológicos alternativos a la democracia y el mercado y al milagro económico que registraron los Estados Unidos en la década pasada) coloca al tema del unilateralismo como un hecho o una potencialidad real. Tal vez lo que más cuesta asumir, dada la inercia histórica e ideológica de más de tres siglos de “Estadocentrismo”, sea que muchos de los atributos de la actual unipolaridad estadounidense son más un reflejo de la posición de esta superpotencia dentro de la tradicional estructura de poder interestatal (con su combinación de poder militar, económico, geográfico y demográfico) que del escenario postwestfaliano a la que los lleva la denominada Transición Larga.

Al momento de revisar los antecedentes existentes en los Estados Unidos con respecto a la forma de prevenir ataques terroristas catastróficos como los del 11 de Septiembre, J. Nye subraya que la Comisión bipartidaria Hart-Rudman sobre la Seguridad Nacional advirtió acerca de la posibilidad de atentados terroristas masivos en suelo de los Estados Unidos al tiempo que des-

15. NYE, J., “Limits of American Power”, *Political Science Quarterly*, vol. 117, No. 4, Winter 2002-2003.

tacó la falta de preparación para hacer frente a esta amenaza<sup>16</sup>. Su versión final fue dada a conocer en marzo del 2001 y no generó mucho interés entre los especialistas y formadores de políticas. En 1994, como Chairman del National Intelligence Council, el mismo advirtió sobre la existencia de nuevos mesianismos terroristas y su interacción con cambios e innovaciones tecnológicas que tienden a generar un poder que antes era sólo privativo de algunos Estados. Se han tratado con ligereza todas estas conclusiones y advertencias. ¿Cuál es la razón? Para J. Nye entre los motivos a resaltar se destacan:

1) El post 89 hizo sentir a los Estados Unidos que era invencible e invulnerable, dado que ningún Estado o grupos de Estados lo podían balancear. Se hablaba de “sistema unipolar”, “hegemonía benigna” y “nuevo unilateralismo”.

2) El número de atentados terroristas en los '90 se redujo con respecto a los '80.

3) Los triunfos en la Guerra del Golfo y en los Balcanes.

4) El menor interés en temas internacionales en los Estados Unidos.

5) La resistencia a creer que el terrorismo era una amenaza real, a pesar del ataque al WTC en 1993 y en Oklahoma en 1995.

6) Algo se avanzó entre 1995 y 2000, pero no fue suficiente.

7) El presupuesto antiterrorista creció un 50% entre 1996 y principios del 2001.

8) Los fondos destinados a la prevención pasaron de 0 a 1,5 billones en el 2000.

En un medular documento elaborado en 1999 por *The Royal United Service Institute for Defence Studies*, se evaluaba que en la visión del Departamento de Estado de los Estados Unidos la nueva tendencia de terrorismo internacional había estado mutando a lo largo de estos años, tanto en lo que respecta a la

16. NYE, J., “Government’s Challenge: Getting Serious About Terrorism”, en HOGE, J. F. JR., and ROSE, G. (edit), *How did this happen?. Terrorism and the New War*, Council on Foreign Relations, 2001.

forma de atacar como a los blancos seleccionados<sup>17</sup>. A partir de ese momento, sería más usual el denominado “terrorismo espasmódico”, tanto sea de grupos o de individuos. Se trata de ataques esporádicos, con énfasis en lograr masivas cantidades de bajas, sin necesidad de grandes organizaciones nacionales y con demandas políticas poco definidas para el observador.

Agregaba que si bien el número de ataques terroristas se ha reducido con respecto a los '70, en los '90 existe en disposición una mayor cantidad de explosivos y armas. Al mismo tiempo que las mismas tienen mayor poder explosivo y de destrucción que en el pasado. En 1998 hubo 741 muertos y 5900 heridos por ataques terroristas. Por lo tanto, la tendencia es a menos número de atentados y mayor cantidad de víctimas.

Estas actividades terroristas son de naturaleza transnacional, y suelen tener ciertos lazos o interacción entre sí. Se trata básicamente de individuos o grupos ligados a actividades extremistas en el campo de la religión, las etnias, anarquismo y el milenarismo. Su reducido tamaño les hace poco sujetos a la infiltración. Al mismo tiempo, sus difusas demandas políticas complejizan eventuales negociaciones. Este nuevo terrorismo tendrá gran capacidad de lograr sustanciales grados de miedo en las sociedades.

Detectaba asimismo, un creciente peso de cuestiones económicas y comerciales en la actividad de algunos grupos extremistas. Esto se hacía evidente en América Latina, en especial en países como Colombia y Perú así como en otras regiones como es el caso de Rusia. Todo ello en interacción con actividades ligadas al narcotráfico.

Con respecto al uso de armas no convencionales por parte de terroristas, advertía, que su uso y adecuada utilización distaba de ser una tarea sencilla. Por lo tanto, al menos por el momento, el principal riesgo era que algunos de estos grupos terroristas adquiriera alguna arma de destrucción masiva de los

17. ROBINSON, T., *The new breed - the 21st century terrorist*, Newsbrief, The Royal United Service Institute for Defence Studies, July 1999.

arsenales de los Estados. No obstante, pese a la necesidad de tener en cuenta la posibilidad del terrorismo no convencional, el terrorismo seguiría utilizando explosivos y armas livianas. Mientras tanto, irán creciente lentamente el terrorismo informático y atentados con armas no convencionales.

### El eterno debate en torno de la polaridad...

Uno de los temas claves para analizar el debate en el campo de la Teoría de las Relaciones Internacionales y con ello intentar interpretar el mundo ha sido históricamente la cuestión de las polaridades en el sistema internacional. En otras palabras, si se trataba de un sistema en donde imperaban una, dos o múltiples potencias relevantes. Desde la fundadora obra de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso, esta cuestión ha sido motivo de debate y diferentes interpretaciones. El período posterior al fin de la Guerra Fría no fue la excepción en este sentido.

A pocos meses de la caída del Muro de Berlín autores neoconservadores como Ch. Krauthammer hacían referencia a la existencia de un momento unipolar<sup>18</sup>. El siempre influyente K. Waltz, padre fundador del realismo estructural, comenzó también a hablar de un inesperado (por las razones que desarrollaremos posteriormente) momento unipolar en transición hacia un escenario multipolar y desde la misma corriente, teóricos como C. Layne se referían al escenario post 89 como la Ilusión Unipolar<sup>19</sup>.

Aun S. Huntington, que a comienzos de la década de los 90 se inclina por focalizar su atención en los aspectos culturales y civilizacionales del nuevo contexto internacional más que en las polaridades estatales, nos brinda un nuevo término: el

18. KRAUTHAMMER, Ch., "The Unipolar Moment Revisited", *The National Interest*, No. 70, Winter 2002/2003.

19. LAYNE, C., "The Unipolar Illusion: Why New Great Power Will Rise", *International Security*, vol. 17, Spring 1993.

unimultipolarismo<sup>20</sup>. Con ello, Huntington transmite la necesidad de reconocer la ambivalencia entre el poder incontrastable de los Estados Unidos y no obstante ello la imposibilidad de esta única superpotencia de afrontar de manera solitaria o unilateral todos los temas relevantes de la agenda internacional. Todo ello, en un contexto caracterizado por el lento ascenso de potencias regionales, la naturaleza en gran medida benigna del poder americano (lo cual retrasa la conformación de alianzas que busquen equilibrar su poder) y el mayor peso e influencia de las variables culturales al momento de explicar las presentes y futuras alianzas.

En el caso de realistas ofensivos como J. Maersheimer, los '90 comienzan con una alarmante advertencia sobre un regreso al pasado o sea el ingreso del mundo post Guerra Fría en un tenso y potencialmente belicoso escenario multipolar como los existentes en 1914 y 1939. Tal como sucederá con muchos otros casos, este polémico autor irá variando su postura hacia un mayor énfasis en el rol predominante de los Estados Unidos y la necesidad y capacidad que esta única superpotencia desarrolle estrategias *de offshore balancing* como las efectuadas por el Reino Unido durante su período de apogeo<sup>21</sup>. En el caso de las corrientes institucionalistas-liberales, tal como es el caso de J. Nye, se resisten a hablar de un mundo uni o multipolar y en su lugar prefieren hablar de la presencia de tres niveles: 1) en el plano estratégico militar, la existencia de una unipolaridad estadounidense; 2) en el plano económico-financiero-comercial, un multipolarismo compartido por los Estados Unidos, Japón y la Unión Europea; 3) un plano de actores transnacionales (legales e ilegales) en donde no impera el control absoluto de los Estados. Un claro exponente de la denominada corriente liberal estructural, J. Ikenberry, prefiere combinar su reconocimiento

20. HUNTINGTON, S., "The lonely superpower", *Foreign Affairs*, Mar/Apr 1999.

21. MEARSHEIMER, J., *The Tragedy of Great Power Politics*, WW Norton & Company, New York, 2001.

de una unipolaridad (no necesariamente breve o a mediano plazo) con el de una hegemonía (con su combinación de atributos militares, económicos y de cooptación ideológica-cultural) incontestable de los Estados Unidos.

Un realista como Wohlforth realiza una descripción de la realidad presente y futura con grandes puntos de contacto con Ikenberry, pese a la raíz liberal de este último<sup>22</sup>. En este caso, no sólo se destaca la existencia de unipolaridad y hegemonía sino que también se postula la necesidad de políticas en todos los planos que tiendan a preservar esta situación en el largo plazo dada las ventajas que brinda a la seguridad y prosperidad de los Estados Unidos y la mayor estabilidad que le brinda al sistema internacional. Para ello afirman, se debe llevar a cabo una adecuada combinación de elementos unilaterales pero siempre preservando un importante espacio para la coordinación y cooperación multilateral. En lo que a ello respecta, no se encuentran diferencias radicales con la posición de convencidos multilateralistas como J. Ikenberry.

### ... y su poca relevancia para la Larga Transición

Uno de los desafíos teóricos y a nivel del desarrollo de políticas es el comprender hasta qué punto la puesta en el centro de la escena del terrorismo internacional y sus potenciales aliados (los denominados “Estados villanos” con sus regímenes políticos no democráticos, respaldo al terrorismo y desarrollo de armas no convencionales, pero también caracterizados por carecer de las capacidades militares, demográficas y económicas para aspirar a ser actores centrales de la estructura de poder internacional) implica el fin o la atenuación sustancial de las tradicionales disputa de poder entre los

22. WOHLFORTH, W. “The Stability of a Unipolar World”, *International Security*, vol. 24, No. 1, Summer 1999.

Estados y eventuales escenarios de rivalidad geopolítica como en el pasado. En otras palabras, ¿a partir de ahora los principales actores estatales del sistema internacional se verán compelidos a cooperar más estrechamente entre sí frente a la amenaza común del terrorismo y la necesidad de darle una mayor previsibilidad y estabilidad a la tan mentada globalización económica? ¿O por el contrario, estos dos desafíos no hacen más que enmascarar o cubrir el ascenso de un nuevo ciclo de rivalidad y competencia interestatal entre los Estados Unidos y una o más potencias que aspiran a escalar en la estructura de poder (básicamente la no democrática, demográficamente imponente y nuclearmente dotada China)? La respuesta por nosotros propuesta evita caer en algunos de estos dos extremos, si bien tiende a acercarse más al primer interrogante. Para ello nos basamos en reconocer que la amenaza representada por el terrorismo internacional dotado de estrategias asimétricas y, a futuro, armas de destrucción masiva representan un peligro claro y presente. Más aún si como parece, algunos de sus principales mentores parecen haber detectado (certeramente) importantes grados de sensibilidad (para no hablar de vulnerabilidad) en la globalizada e interdependiente economía internacional. A modo de ejemplo, cabría que recordar que los atentados del 11 de Septiembre más allá de su espectacularidad se limitaron al uso de tres aviones comerciales como vectores misilísticos y no el uso de armas químicas, biológicas o nucleares. Pese a no ser un ataque catastrófico de este tipo, derivó en el cierre de la Bolsa de New York por una semana, la necesidad de que la Reserva Federal redujera rápida y sucesivamente la tasa de interés de referencia, provocó un debilitamiento del ya débil crecimiento de la economía de los Estados Unidos e internacional, impactó en la relación cambiaria entre el dólar, euro y yen; provocó o aceleró la quiebra de numerosas empresas del sector aeronáutico y de seguros (provocando centenares de miles de despidos), activó un aumento de cerca de 50 mil millones de dólares en los gastos de Defensa de los Estados Unidos y profundizó el

déficit del déficit fiscal de este país (si bien con responsabilidad compartida con el recorte impositivo del 2001).

Todo ello, sin contar el traumático efecto sobre la psicología colectiva del ciudadano promedio de la principal superpotencia, la realización de los cambios en la burocracia federal de mayor magnitud desde el comienzo de la Guerra Fría (incluyendo la creación de la Secretaría destinada a la *Homeland Security* y del Comando Norte de las Fuerzas Armadas), la alteración en el equilibrio entre libertad y seguridad y derechos y garantías del ciudadano de este país, etcétera. ¡Todo ello, derivado por el uso no convencional de tres aviones de pasajeros! De más está decir que cabría esperar si durante las próximas dos décadas se produjera al menos un ataque masivo con armas químicas, biológicas o nucleares. En este mismo sentido, es altamente probable que parte sustancial de estos cambios psicológicos, políticos, burocráticos, legales, etcétera, tiendan a reducir una posibilidad de este tipo o al menos a dotar las autoridades de instrumentos para afrontar sus consecuencias de manera menos traumática de lo que podría ser.

### **Conclusión: una oportunidad para el espacio alternativo de la integración**

Estamos viviendo en un mundo unipolar con los Estados Unidos como única superpotencia. Para el analista de las relaciones internacionales este dato estructural es poco cuestionable. La ESN está diseñada para perpetuar el momento unipolar y preservar a posición hegemónica de los Estados Unidos en el mundo global. No importa si esta política esté calificada de “imperial” o no. Para sus mentores es buena para los Estados Unidos y el mundo en la era global, y el unilateralismo de los ataques preventivos es una lógica inherente de la misma. Inevitablemente, sin embargo, la ESN genera reacciones. Francia, Rusia, China, potenciales competidores de los Estados Unidos, abogan por un mundo multipolar. Su oposición diplomática a la segunda

intervención militar estadounidense en Irak demuestra su preocupación por el unilateralismo de Washington. Exitosa en su argumento moral, esta política abogando por la construcción de un mundo multipolar tendrá pocas implicancias prácticas mientras la enorme disparidad de poder militar y económica entre los Estados Unidos y el resto del mundo se mantenga. Como lo demostró la Operación Libertad para Irak, no habrá forma de detener a los Estados Unidos. Más aún, pese a la oposición abierta y/o escondida a la política de los Estados Unidos, la tendencia de los Estados será más bien “plegarse” en vez de “balancear”. El comportamiento de Rusia quizá sea la mejor indicación de esta tendencia que la postura de formar coaliciones *ad hoc* de Washington alienta generando una perspectiva de beneficios a corto plazo. Los Estados en Europa Oriental y América Central ya están plenamente integrados en esta lógica de “plegarse”.

Pero, tal como vinimos elaborando en este ensayo, la lógica unipolar en su entendimiento tradicional no puede perpetuarse en el contexto de la Larga Transición que está en pleno proceso. Los desafíos más importantes a la estabilidad y el desarrollo en el mundo de la era global provienen de fuerzas transnacionales que la lógica westfaliana no percibe en sus proyecciones espaciales y temporales a largo plazo. La ESN, por ejemplo, describe estas amenazas pero queda corta en entender que es prácticamente imposible enfrentarlas con los tradicionales instrumentos de la política. Claro, en su esencia la ESN es un proyecto de poder para una superpotencia y como tal prioriza el interés nacional de la misma de acuerdo a la normativa de la administración a cargo en Washington y la dinámica de la política doméstica de la misma. En este sentido, el resto del mundo no puede hacer mucho más que tomar en cuenta el factor de la unipolaridad como marco trascendente del mundo global. Cuánto más durará el momento unipolar no es tan relevante como la comprensión de las otras tendencias en pleno desarrollo en virtud de la Larga Transición. La alternativa a la unipolaridad, por lo tanto, no es una política activa de alianzas para balancear la superpotencia y crear un mundo multipolar, sino la construc-

ción de estructuras multilaterales y transnacionales que a largo plazo superen los Estados nacionales. No se trata, como es fácil de concluir inmediatamente, de la abolición de estos últimos. Al contrario, el regreso del protagonismo del Estado fuerte en el marco de una democracia inclusiva, apertura económica que no descuide el imperio de la ley, la protección societal y ambiental contra las devastaciones del mercado y la perspectiva del desarrollo como condicionante al libre comercio, y un aparato efectivo de seguridad y defensa, es necesario para la construcción del mundo postwesfaliano. El proceso de la integración europea, mayor paradigma del espacio alternativo a la unipolaridad, indica claramente el papel central del Estado.

A diferencia de regiones como el Medio Oriente o Asia Central que se encuentran en el inmediato interés de los Estados Unidos y la ESN y a los Estados en estas regiones les es muy difícil sino imposible no priorizar la relación de conflicto o de cooperación con Washington, el Cono Sur tiene la oportunidad de construir un espacio alternativo a la política unipolar mediante el progreso en el proceso de integración regional. El Mercosur, incluyendo a Chile y Bolivia a largo plazo, de hecho es un proceso inherente a la Larga Transición. Pese a los altibajos de los '90 y la persistencia de la oferta de acuerdos y alianzas bilaterales desde Washington, los países del Cono Sur tienen interés en priorizar la integración regional pensándola como el camino más seguro para superar las debilidades del Estado nación en el mundo global. La retórica y la práctica del anti-norteamericanismo genera poco y nada de beneficio real para el futuro de la región. Tampoco es la mejor forma de pensar la política unipolar, para no decir que es un pasaje hacia el fracaso. Sólo la sincera voluntad política de profundizar la integración regional en todas sus dimensiones, incluyendo la seguridad y la defensa, puede asegurar un espacio alternativo de estabilidad, seguridad, desarrollo y crecimiento equitativo y sostenible a las incertidumbres y aventuras de la política unipolar. La propia seguridad a largo plazo de los Estados Unidos y de los principios occidentales fundamentales de libertad política, económica, transparencia y

mayor equidad social se verán favorecidos por este tipo de iniciativas y políticas. Más aún si asumimos que el mayor enemigo que enfrentan los Estados Unidos y las democracias liberales del mundo durante las próximas dos décadas son el caos y el desorden derivado del terrorismo internacional, el crimen organizado, los “Estados fracasados” y agudos desequilibrios socioeconómicos en la periferia.