

---

## *EL SISTEMA INTERNACIONAL EN EL SIGLO XXI: ¿HACIA UN NUEVO ORDEN?<sup>1</sup>*

---

**Julio José Chan Sánchez**

*Profesor de Política Internacional en la Universidad de Lima.*

**E**l debate sobre el proceso de transición en el que se encuentra el orden del sistema internacional,<sup>2</sup> iniciado con la desaparición de la Unión Soviética, se intensificó después de la invasión a Irak, en marzo del 2003. Más específicamente, existe ahora un gran interés sobre si el nuevo orden en el sistema internacional será signado por el unilateralismo o por el multilateralismo. Tanto en círculos académicos como políticos, de prácticamente todo el mundo, han habido expresiones al respecto. El presente artículo abordará brevemente los aspectos más relevantes de cada lado, así como argumentará que, no obstante las tendencias actuales, el orden multilateral es el más viable para el sistema internacional.

---

### **1. EL SISTEMA INTERNACIONAL**

---

El sistema internacional actual tiene su origen remoto en la Paz de Westfalia (1648). Esta consagró el principio de soberanía como

---

1 Iván Pinto y Ricardo Cruzado mejoraron el texto con sus valiosos comentarios y sugerencias. Mis agradecimientos a ambos.

2 El orden en el sistema internacional puede ser conceptualizado como el conjunto de reglas que pretenden lograr una conducción armónica de las relaciones entre los

una de las reglas fundamentales en las relaciones interestatales. Los Estados, como entes soberanos en el concierto internacional, se constituyen —hasta prácticamente finales del siglo XIX— en los únicos actores del sistema internacional. En el siglo pasado aparecen o se reconoce la existencia de actores con capacidad de influir en las decisiones de los Estados: los organismos gubernamentales, los organismos no gubernamentales, las transnacionales y más recientemente la sociedad civil.

Si bien el principio de soberanía reconoce una igualdad entre los Estados, esta es una igualdad jurídica, pero no necesariamente efectiva. Es el poder lo que determina la capacidad de un Estado de crear, fijar o condicionar las reglas que rigen el sistema internacional, así como de cumplirlas o no.

La existencia de varios Estados considerados como potencias, por el poder que ostentan, lleva a que el orden en el sistema internacional sea multipolar.<sup>3</sup> Cuando el orden en el sistema es multipolar, las reglas son adoptadas por consenso entre las potencias o polos, aceptando estas conducir sus relaciones internacionales bajo dichas reglas y, además, imponerlas a los demás Estados. En otras palabras, el orden (las reglas) en un sistema multipolar es establecido de manera multipolar.

Sin embargo, a través del tiempo y por diversas razones, algunas potencias tienden a perder poder y hasta a dejar de ser tales, casi siempre luego de ser derrotadas en alguna conflagración importante. Por

otro lado, Estados que no eran potencias incrementan su poder y pueden llegar a serlo, sobre todo luego de salir victoriosos en una guerra contra alguna potencia o potencias preexistentes.

Este orden multipolar fue el que se originó en el siglo XVII y se perfeccionó en 1815, en el Congreso de Viena. A través de este orden multipolar se logró la paz entre sus miembros, o la minimización de actos bélicos, sobre todo entre las propias potencias. El mecanismo que se desarrolló fue el del “equilibrio del poder”. De manera muy simplificada, el equilibrio del poder significó que las potencias formaban alianzas de modo que el poder de cada bando fuera más o menos equiparable, por lo que una acción bélica, además de costosa, habría de tener pocas posibilidades de éxito. La existencia de una potencia reconocida como la mayor permitía que esta funcionase como el Estado “equilibrante” en el caso de que una de las alianzas fuese más débil que la otra. Este fue, por ejemplo, el papel de Inglaterra en el siglo XIX.

Tal fue la situación hasta la Primera Guerra Mundial. Luego de esta conflagración Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) emergieron como nuevas potencias y se hace palpable la declinación de las otrora potencias Inglaterra y Francia. El orden en el sistema internacional, hasta entonces multipolar, ingresó así a una transición hacia un esquema bipolar. Pero es solo después de la Segunda Guerra Mundial, cuando Estados Unidos decide participar activamen-

Estados. Este orden internacional puede incluir, como sucede ahora, una variedad de regímenes, instituciones y otras formas tendientes a regularlo.

3 Como se ha mencionado, el sistema internacional actual tiene su origen en la Paz de Westfalia, en la que los Estados fueron los actores fundamentales. El sistema cambiará cuando las unidades básicas del mismo no sean ya los Estados, por ejemplo, cuando exista un imperio de alcance global. El sistema posee una estructura, que de acuerdo con Waltz (1998: capítulo 5), es definida por el lugar jerárquico que los Estados ocupan en ella, y está caracterizada por el número de estos que se halla en la cima de tal estructura: unipolar, bipolar, multipolar. El orden internacional será, pues, determinado por los Estados que se encuentran en el ápice de la estructura del sistema internacional.

te en las relaciones internacionales, en que dicho orden adquiere una configuración bipolar.<sup>4</sup>

Desde la desaparición de la URSS en 1991 el orden del sistema internacional se encuentra otra vez en una nueva transición.<sup>5</sup> Hasta el momento es claro que se trata de un orden unipolar.<sup>6</sup> Solo hay una superpotencia en el sistema internacional de Estados y como tal está en la capacidad de crear, fijar, modificar y cumplir (o incumplir) las reglas internacionales.

## 2. EL ORDEN INTERNACIONAL UNIPOLAR

No es posible saber si el orden unipolar que existe desde hace más de diez años es solo una situación temporal antes de que el orden revierta a uno bi- o multipolar, en el que las reglas sean definidas por más de una potencia. El periodo de unipolaridad actual será más o menos extenso, dependiendo de la política exterior de la potencia hegemónica y de sus acciones en el ámbito internacional, sobre todo en el aspecto militar y de seguridad.

Poco después de la caída del Muro de Berlín (noviembre de 1989), y más aún con

la desaparición de la URSS (diciembre de 1991), hubo indicios de que esta nueva forma de orden unipolar sería ejercida por el poder hegemónico de manera multilateral, es decir, que Estados Unidos actuaría en consulta y coordinación con las, en adelante, potencias menores. Sin embargo, con el advenimiento del siglo XXI, el poder hegemónico ha actuado cada vez más unilateralmente frente a los resentimientos de, y los problemas causados por las potencias menores y sus repercusiones en Estados con mucho menor poder aún. El accionar unilateral del presente gobierno estadounidense ha llevado a un amplio debate acerca de la viabilidad del unilateralismo así como sus virtudes y defectos, entre otros aspectos.

Sobre la base de lo anterior, se sostiene que en la actual situación de un orden internacional unipolar, a través de las acciones de política exterior de la potencia hegemónica y de las otras potencias subsidiarias, el orden del sistema unipolar podrá tener un carácter unilateral o multilateral.<sup>7</sup> En un plazo más largo, serán las acciones exteriores de los Estados las que harán que la situación de transición del orden internacional culmine en el afianzamiento de la unipolaridad, o que retorne la bipolaridad o la multipolaridad. En el primer caso, el

- 4 El orden internacional bipolar se configura en reuniones en Estados Unidos con la participación de los futuros miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Si bien es posible debatir la importancia del papel de la URSS en la definición de las instituciones intergubernamentales creadas tanto en Dumbarton Oaks (el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo, ahora Banco Mundial) y en San Francisco (la Organización de las Naciones Unidas) para mantener el orden internacional en los ámbitos de la seguridad, paz, finanzas y el desarrollo, la realidad es que los hechos posteriores confirman un orden internacional definido por las dos superpotencias.
- 5 A diferencia de los otros cambios en el orden internacional que surgieron de una conflagración, el mundo ha ingresado a una forma en la que Estados Unidos ha obtenido una victoria en ausencia de una guerra convencional. Debido a esto, según Deustua (2003: 65), el poder no se ha redistribuido con claridad y por ello el régimen unipolar no parece suficientemente sólido y no genera orden, por lo que se puede concluir que este puede ser calificado como un sistema en transición.
- 6 En el presente artículo se da por hecho que el orden en el sistema actual, aunque en transición, es unipolar. Sin embargo, es posible enfocar el análisis, entre otras maneras, desde el punto de vista de si el sistema y/o el orden internacional tiende a ser unipolar o a cristalizar uno multipolar (Aróstegui, 2001: 823).
- 7 Para una discusión de este término y su contraste con el concepto de multilateralismo, véase Oviedo, 2003.

orden bipolar tendría lugar si alguna potencia actual se convirtiera en superpotencia capaz de rivalizar en los múltiples planos con la potencia actualmente hegemónica. El segundo caso se daría si más de una potencia actual se convirtiese en superpotencia, con similares capacidades de poder que las de Estados Unidos.

Alternativamente, existen otras posibilidades de cambio en el orden internacional que podrían darle otras características, tanto en el presente proceso de transición como cuando el orden internacional se haya afianzado. Así, por ejemplo, es posible elucidar la formación de una alianza más o menos amplia de Estados que conjugue suficiente poder como para enfrentar a Estados Unidos. Esta rivalidad entre el poder hegemónico actual y la coalición podría llevarse a cabo en todos los planos. Por otro lado, la alianza no tendría que ser rígida, es decir, que dependiendo de la temática, los países que se unan para rivalizar con Estados Unidos podrían variar. Asimismo, añadiendo complejidad a lo propuesto, los miembros de esta liga podrían variar a través del tiempo.

No cabe duda de que lo expuesto en los párrafos anteriores es una visión simplificada de la realidad internacional y presupone escenarios plausibles sobre el carácter del sistema y del orden mundiales. La situación es mucho más compleja y dinámica para ser considerada en el presente artículo. Así, se deja de lado el papel que pueden ejercer otros actores internacionales y en acrecentar sus capacidades, la influencia de la globalización en la redefinición de las políticas exteriores (e internas) de los Estados, así como todo el complejo

pero trascendente análisis de las características de las alianzas mencionadas, sus elementos asociantes y disociantes, etcétera.

Solo podemos presentar acá un somero resumen de lo que otros analistas han escrito sobre el tema, algunas de las acciones relevantes de política exterior del poder hegemónico y de las otras potencias que inciden sobre el tema del presente trabajo. Sobre la base de ello, se argumentará que para los Estados menores, como son los de América Latina, un orden multipolar es más coincidente con sus intereses en sus relaciones internacionales.

### 2.1 *¿Consolidación del orden unipolar unilateral?*

Está fuera de duda que el actual gobierno de Estados Unidos prosigue una política exterior unilateral en cuanto a seguridad se refiere.<sup>8</sup> Una de las grandes preocupaciones de este actuar se relaciona con sus consecuencias. Otra inquietud, más importante aún, es su posibilidad de sentar el precedente de que la capacidad hegemónica pueda ejercer unilateralmente el poder estructural (es decir la capacidad de definir, cambiar e interpretar las reglas que rigen el orden internacional de manera unilateral). Pero la preocupación que más alarma es la posibilidad de que esta superpotencia tenga un plan imperial de alcance mundial. De realizarse este proyecto, el imperio global no solo impondrá un orden internacional unilateral, sino que el sistema internacional basado en Estados pasaría a ser cosa del pasado.<sup>9</sup>

Existe consenso sobre la capacidad bélica inigualable de Estados Unidos. Es en es-

8 Las acciones unilaterales de la política exterior estadounidense no parecen ser la característica en las áreas de las finanzas, comercio y otras.

9 Históricamente han existido imperios de alcance regional, cuando otros Estados reconocían la supremacía del poder imperial actuando como Estados tributarios o Estados vasallos. Este es el caso del imperio chino y del imperio romano

te ámbito que se puede considerar que el mundo es unipolar. Este poderío se grafica en que su gasto militar equivale a más del 45 por ciento del total mundial y que su gasto en investigación y desarrollo militar es tres veces mayor que el de los otros seis países siguientes.

No cabe duda de que la capacidad y calidad militares estadounidenses son las mejores del mundo. Esto le permite al poder hegemónico ignorar al Consejo de Seguridad de la ONU así como a sus aliados europeos y actuar impunemente sin legitimidad y en función de sus inmediatos intereses, sin importarle su responsabilidad, frente a los demás Estados, de proveer el bien público global.

Sin embargo, se argumenta que esta capacidad de actuar unilateralmente en el campo bélico no es suficiente para que el poder hegemónico se imponga ni en lo militar ni en las otras áreas fundamentales de las relaciones internacionales.<sup>10</sup> Tampoco este poder es suficiente para controlar el mundo (Zaldívar, 2003: 52) ni para hacer que otros hagan lo que Estados Unidos quiere que hagan, ni mucho menos asegurarse de que los resultados sean los que dicho Estado persigue. El asunto crucial para la superpotencia norteamericana es convertir su poder en influencia, y esto último es muy difícil que lo logre unilateralmente (Jentleson, 2003: 11).

En lo militar, la historia de este país muestra que "no tiene (...) experiencia bélica en solitario contra poderes similares" (Zamora, 2004: 25).<sup>11</sup> Además, no tiene el monopolio del armamento nuclear. Si bien posee la mayor capacidad destructiva en este tipo de armas, los recursos atómicos de Rusia, China y, en menor grado, el Reino Unido y Francia, así como India y Pakistán, son más que suficientes para destruir no solo a Estados Unidos sino todo el planeta. Más aún, las acciones militares norteamericanas han incentivado a Irán y a Corea del Norte a acelerar el desarrollo de su respectiva capacidad bélica nuclear.

Otro elemento que se debe tener en consideración respecto de la inigualable capacidad militar es que el ejercicio de este poder es un medio para lograr fines. En lo que va de este naciente siglo, Estados Unidos ha enviado dos veces a sus tropas para luchar contra el terrorismo.<sup>12</sup> Sin embargo, en la primera semana de agosto del 2004 sus principales ciudades se encontraban en alerta naranja (el segundo nivel más alto).<sup>13</sup>

La sensación de inseguridad se incrementará frente al temor de nuevos ataques en su territorio y afectará el curso del proceso electoral en que se encuentra. Más aún, se critica a la presente administración por descuidar la protección del país, a pesar de que su población es la más vulne-

---

y que también podría serlo en el caso de un imperio de Estados Unidos. De tomar esta forma, habría que analizar si el sistema internacional cambiaría o no.

- 10 Según Nicholas Spykman, "el poder relativo de los Estados no depende únicamente de sus fuerzas militares, sino también de otros muchos factores" y que "la situación de poder que ocupa un Estado no depende tan solo de su propia fuerza militar, sino también de la de sus posibles enemigos" (citado por Zamora, 2004: 26).
- 11 Aunque se puede argumentar que en la actualidad, y por lo menos en el futuro cercano, no hay ni habrá potencias similares.
- 12 "La comunidad internacional no ha podido llegar a un acuerdo sobre una definición común de terrorismo. (Una encuesta descubrió 109 diferentes definiciones)" (Schulz, 2004); "... el terrorismo, [es] un enemigo que no está dispuesto a conversar, ni a negociar, es decir, no entra dentro de la definición tradicional de política exterior. Es, además, un enemigo cuyas demandas (...) no serían negociables..." (González Deluca, 2002: 157).
- 13 Luego del anuncio, las autoridades reconocieron que la información en la que se basaron para decretar la alerta naranja fue extraída de documentos que tenían tres y cuatro años de antigüedad. Hubo cuestionamiento de su coincidencia con la convención nacional de los demócratas (Purdum, Glassman).

rable frente a futuros ataques terroristas (Flynn).

A más de tres años de la invasión a Afganistán los militares estadounidenses aún no han logrado capturar al sindicado como autor de los ataques más mortíferos en su territorio y en su historia. El gobierno provisional de Afganistán solo controla Kabul y el opio fluye en cantidades crecientes al mercado mundial.

A más de un año de la guerra de Irak, las fuerzas norteamericanas no solo no han logrado establecer un control ni restablecer el orden, sino todo lo contrario. Ello es atribuido a que el gobierno de Estados Unidos nunca tuvo el interés de comprometer los recursos necesarios ni utilizó los que ya tiene a su disposición (Diamond).

Todo esto demuestra la vulnerabilidad y la inutilidad de sus tropas, con el agravante de haber dado origen a mayores rechazos por parte del resto del mundo, sobre todo en los países islámicos. Con estos resultados, el uso de la fuerza por Estados Unidos para demostrar su hegemonía ha logrado el efecto contrario: la capacidad disuasiva de su superioridad militar ha disminuido.

Más aún, el insuperable poderío bélico estadounidense no ha sido capaz de derrotar aún ni el terrorismo ni la resistencia popular en Afganistán e Irak, demostrando los límites de este poder. Para tener éxito en estas tareas y para reducir la inseguridad que sienten los norteamericanos es fundamental la cooperación de la población civil de los países ocupados y de todos los Estados. De otra manera, la reacción "será con toda probabilidad provocar a los interlocutores de Washington a que recurran también al poder" (Pfaff, 2003: 73).

En lo económico, Estados Unidos sigue siendo la mayor potencia, el tamaño de su economía es dos veces mayor que la del Japón, que le sigue en magnitud. Sin embargo, enfrenta rivales como la recién expandida Unión Europea, el propio Japón, y dentro de poco China e India, tanto por sus dimensiones como por sus vertiginosas tasas de crecimiento sostenido.<sup>14</sup> Estos países y Rusia, cuando esta logre recuperarse, reclamarán en el futuro el lugar que les corresponde tanto como potencias económicas como militares (Zamora, 2004: 28).

La conformación de tres bloques: América, Europa y Asia<sup>15</sup> crea las condiciones para un sistema económico internacional de carácter multipolar. En este sistema cada uno de tales bloques tiene capacidad de veto en el quehacer de las finanzas, el comercio y la economía global.

Si bien en los foros económicos, financieros y comerciales internacionales Estados Unidos tiene un papel decisivo (poco o nada se logra sin su consentimiento), también es cierto que otros países, dependiendo de la agenda, tienen también un rol significativo en la toma de decisiones (poco o nada logra la potencia norteamericana sin el consentimiento de los otros Estados relevantes).

La situación económica estadounidense sigue deteriorándose (Kupchan, 2002). Los déficit fiscal y comercial siguen en aumento, su tasa de crecimiento económico es baja, y existe la amenaza de un proceso inflacionario. De continuar esta tendencia, la Unión Europea, Japón y China, que son los mayores adquirentes de los bonos que emite el gobierno norteamericano para cubrir sus brechas dejarán de hacerlo. Además, las brechas crecientes estimulan a

14 Este aumento en el poder económico se transformará en poder político y militar que deberá enfrentar Estados Unidos (Hoge, 2004).

15 ALCA, UE y ASEAN + 3 (China, Japón y Corea).

que cada vez más el euro se torne la divisa preferida para el ahorro y las transacciones, contribuyendo a que este se revalúe y el dólar se devalúe.<sup>16</sup>

Los gastos militares estadounidenses se han incrementado y seguirán incrementándose,<sup>17</sup> creando una mayor presión sobre su economía, la que tendrá que sufrir un serio reajuste fiscal y monetario para poder reducir sus déficits, mejorar sus indicadores macroeconómicos, disminuir el desempleo y volver a crecer para poder enfrentar estos mayores gastos.

Con relación a los mayores gastos necesarios para mejorar el control en Irak, el gobierno norteamericano se ha visto obligado a retornar al Consejo de Seguridad para que la ONU se haga cargo de algunas actividades y, a través de ello, que otros países contribuyan a sufragar los gastos. Sin embargo, esto ha obligado a Estados Unidos a que acceda a algunas demandas de las potencias que se le opusieron y a conceder mayor injerencia a la ONU en las funciones de control en Irak.

El proceso de globalización ha fortalecido el papel de la sociedad civil como actor internacional. Gracias a la tecnología de la información la sociedad civil está más y mejor informada de las acciones de los Estados. La opinión pública mundial consistentemente ha rechazado la acción unilateral de Estados Unidos en Irak, quitándole su pretendida legitimidad. El uso del "poder blando", que "radica en la capacidad de atraer y persuadir" (Nye, 2003: 6), ha sido desdeñado por la Casa Blanca y debe utili-

zarlo para tratar de compensar el desequilibrio entre su poder militar y su falta de legitimidad y credibilidad (Nye, 2004 y Brzezinski, 2004). Estados Unidos ha derrochado y gastado los estratégicos activos del consentimiento global de su supremacía y está por acelerar la pérdida de su ventaja económica (Mkkinen, 2004: 7).

Esta revolución en la información ha permitido incrementar la capacidad de acción de los terroristas. Además, es la sociedad civil global la que tiene en sus manos la tarea de influir sobre los gobernantes de sus respectivos países para que estos asuman una postura externa tendiente a la limitación del poder de la potencia hegemónica, postura que, por lo demás, es la más sensata que los gobernantes pudiesen asumir en la presente situación. Cualquier país podría convertirse en el próximo Irak.

De particular relevancia es la capacidad de la sociedad civil estadounidense de ejercer influencia sobre sus gobernantes, merced a que tiene "el poder de la proximidad" a la potencia hegemónica y a la larga experiencia de democracia participativa. La sociedad civil de Estados Unidos "puede rehusarse a pelear, a mover esos misiles del almacén al puerto, de ondear la bandera, de rechazar el desfile de la victoria" (Roy, 2003: 133).

## 2.2 El proyecto imperto

El imperio de Estados Unidos es fundamentalmente diferente a los anteriores da-

16 Esta tendencia permitiría que las exportaciones de Estados Unidos se abaraten y por ello su déficit comercial pueda reducirse; mientras que las exportaciones europeas se encarecerían, creando problemas a la Unión Europea. Pero el debilitamiento del dólar también tiene el efecto de reducir el atractivo de los bonos estadounidenses, a menos que sean compensados con una tasa de interés suficientemente elevada como para cubrir las potenciales pérdidas de poder adquisitivo del dólar debido a su devaluación. Pero el aumento de la tasa de interés incrementa la deuda externa de este país. El argumento en contrario sucederá con la Unión Europea en relación con la revaluación del euro.

17 Así, por ejemplo, según Jeffrey Sachs, mantener los 140 mil efectivos en Irak cuesta 51.000 millones de dólares anuales (citado por Zamora, 2004: 27).

do que este es eminentemente benévolo (Hardt y Negri, 2002).

De acuerdo con el politólogo John Gaddis y el historiador Paul Kennedy (ambos de la Universidad de Yale), en una entrevista con Barry Gewn, editor del *Book Review* del *New York Times*, Estados Unidos siempre ha sido un imperio que ha usado su poder para el bien, la democracia y la prosperidad, pudiendo ser imperial sin ser imperioso. Sin embargo, ambos académicos sostienen que la mayor parte del resto del mundo percibe a Estados Unidos como imperial e imperioso, reconociendo que la administración actual tiende a un comportamiento imperioso. No obstante ello, aún no ha causado la emergencia de un contrapeso. En el mismo sentido, el historiador Niall Ferguson, en su reciente libro, *Colossus*, sostiene que Estados Unidos es un imperio a pesar de que muchos estadounidenses quieran negarlo y que sus logros no son buenos.

Estados Unidos tiene fama de ser un país aislacionista, basado en la admonición que su primer presidente legó a sus sucesores. Pero no ha dejado de ser intervencionista luego de haber ocupado todo el territorio continental. Este intervencionismo no tuvo ambiciones territoriales, como el caso de las potencias europeas que buscaban crear sus imperios coloniales, sino más bien comerciales y políticos (hacer que los gobiernos bajo su esfera de influencia le fuesen obsecuentes). En todo caso, Estados Unidos tiene una política exterior pragmática, la que prevalece es la que mejor se adecua a las circunstancias.

Otro argumento para la existencia de un imperio global es que los Estados fracasados y los Estados irresponsables son una amenaza para el poder hegemónico y para el orden internacional (Mallaby, 2002). Por lo tanto, corresponde al poder hegemónico intervenir en estos países, pa-

ra construir las instituciones de estas naciones, de modo que puedan participar como Estados democráticos que cumplen con sus obligaciones dentro del sistema internacional.

Los Estados disfuncionales son una amenaza para el orden internacional, ya que son fuente no solo del terrorismo sino también del narcotráfico y las oleadas de inmigrantes, entre otras amenazas globales. Los costos serán cada vez mayores para Estados Unidos de no asumir un papel imperial como potencia hegemónica.

Más allá de este pretexto justificatorio, es claro que el ala dura del gobierno norteamericano tiene como visión un orden internacional basado en una libertad irrestricta de la potencia hegemónica. Así, Estados Unidos ha desdeñado a la ONU y rehusado su adhesión a una serie de tratados, entre los que se encuentran el de la Corte Penal Internacional y el Protocolo de Kyoto sobre medio ambiente.

Frente a estos argumentos a favor de un imperio, se contrasta el riesgo de la creación de un imperio estadounidense que no está interesado en un mundo que no entiende (Hobsbawm, 2003). Pero también la historia muestra que tarde o temprano los imperios declinan, especialmente cuando se dilatan en exceso. Y ella también revela que tarde o temprano emerge uno o más contendores.

Sin embargo, hay signos de que este proyecto imperial está en marcha. Las invasiones a Afganistán e Irak han sido concomitantes con el establecimiento de bases militares en el Asia Central, completando 65 grandes bases militares alrededor del mundo.

Estados Unidos ha incrementado su control del petróleo en el Medio Oriente y pretende cambiar el *statu quo* de esta región. Frente a ello, las naciones se movi-

lizan ya para contrarrestar el poder hegemónico y formar alianzas.<sup>18</sup>

### 2.3 Las relaciones transatlánticas

La alianza transatlántica, luego de la invasión a Irak, está deteriorada.<sup>19</sup> La visión y los objetivos de seguridad son opuestos y basados en experiencias y principios distintos. Asimismo, las diferencias se dan por la percepción por Estados Unidos de que la Unión Europea es una amenaza creciente a su preeminencia global (Pfaff, 2003: 63), así como el interés por parte de Europa de influenciar en las decisiones del gobierno norteamericano (Kagan). Pero estas diferencias existen en el Ejecutivo de Estados Unidos y entre los miembros de la Unión Europea.

En el primer caso, se enfrentan los multilateralistas como el ex secretario de Estado Colin Powell y expertos republicanos que han servido en administraciones anteriores, como Henry Kissinger, Brent Scowcroft y James Baker frente al grupo de los neoconservadores liderados por el vicepresidente Richard Cheney, la actual secretaria de Estado y ex asesora Condoleezza Rice y otros miembros del Ejecutivo, como Paul Wolfowitz. En el segundo caso, Alemania, Francia y en menor grado Bélgica, se han opuesto a los neoconserva-

dores estadounidenses, enfrentándose así al Reino Unido, Italia e, inicialmente, a España,<sup>20</sup> además de Dinamarca y Holanda.

Los multilateralistas sostienen que el orden internacional solo se puede lograr por medio de un orden multipolar. El dominio por parte de una sola potencia hegemónica lleva inevitablemente a ser resistido por el resto de los países.<sup>21</sup> El orden impuesto por el poder hegemónico de manera unilateral siempre será visto como injusto, consolidando las fuerzas del caos y las ideologías antioccidentales. Así, por causa del poder hegemónico se podría tornar realidad el choque de las civilizaciones.

Para los neoconservadores<sup>22</sup> el accionar de manera unilateral es el medio para que Estados Unidos consolide su posición de única potencia hegemónica y para prevenir el advenimiento de otro Estado o grupo de Estados rivales. El uso del poder militar es el instrumento para aumentar el poder e intimidar a potenciales rivales y donde la guerra preventiva es un medio lícito. Los neoconservadores consideran que la Guerra Fría continúa, y ahora el enemigo es el terrorismo, o que hace que la seguridad norteamericana y del mundo sea más precaria que cuando existía la URSS. Frente a este enemigo, el tiempo que se dedica a lograr consensos a través de la multilateralidad es un tiempo a favor del terrorismo.

- 18 Así, en el plano de las armas nucleares Irán continúa en sus esfuerzos de construir una bomba nuclear, al igual que Corea del Norte. Irán ha reiniciado sus relaciones con Arabia Saudita, está negociando un pacto de asistencia militar con Rusia y estrechando sus relaciones con Egipto. Rusia, por su lado, está acercándose más a Europa Occidental y ha garantizado la independencia y seguridad de Corea del Norte (Beste et al., 2003).
- 19 Con motivo de la firma del tratado de expansión de la Unión Europea, en abril del 2003, el canciller alemán declaró que "no estamos ya dispuestos a aceptar que la política sea definida sobre nuestras cabezas". Más aún, propuso la experiencia europea de superar las guerras y las rivalidades "para desarrollar una visión de largo plazo de un mundo caracterizado por la seguridad y la cooperación" (Beste et al., 2003).
- 20 El caso de España es aleccionador. La derrota en las urnas de José Aznar significó un giro radical de la posición de este país, con aparentemente pocas consecuencias.
- 21 Este tema es tratado en extenso por Sharp, 2004.
- 22 Las ideas centrales de este grupo fueron articuladas en la década de los noventa por ideólogos de la nueva derecha, en el "Proyecto para el nuevo siglo estadounidense" (The Project for the New American Century - PNAC).

La acción militar es la única opción con resultados inmediatos. Y aunque esto "aumenta el resentimiento y hostilidad contra ellos, (...) han optado por ser más temidos que apreciados" (Zaldívar, 2003: 62).

Más aún, la invasión ha creado una fisura entre los miembros de la Unión Europea,<sup>23</sup> demostrando que a pesar de los avances su proceso de integración es todavía incompleto y falto de influencia mientras no haya una política exterior y de seguridad comunitaria (Beste et al., 2003).

El terrorismo y las guerras no son ajenos a la experiencia europea. Tampoco lo es que los europeos consideren el importante papel que tiene el poder militar en las relaciones internacionales. La Unión Europea prioriza la multilateralidad, el derecho internacional y la cooperación, porque con estos instrumentos todos ganan. Con una guerra contemporánea también los ganadores pierden. Estados Unidos debe tomar en cuenta estas consideraciones pragmáticas de los europeos si quiere que la alianza transatlántica siga siendo viable.

### 3. ¿ES POSIBLE UN ORDEN MULTILATERAL?

Se ha argumentado la imposibilidad de un orden unilateral en el sistema internacional por parte de Estados Unidos, debido a que su poder militar puede ganar la guerra pero no puede ganar la paz, demostrado recientemente por los casos de Irak y Afganistán. Menos aún este poder militar podrá combatir exitosamente el te-

rorismo sin el apoyo de los otros Estados, ni podrá controlar militarmente al resto del mundo. Además, su capacidad económica no es suficiente para mantener fuerzas armadas de la magnitud necesaria para este control durante un tiempo indefinido. La alianza transatlántica que podría servir de apoyo a Estados Unidos para mantener el orden internacional está resquebrajada y, hasta el momento, no hay visos de que esta alianza se vaya a restablecer. La ilegitimidad de la invasión a Irak ha causado este resquebrajamiento de la alianza y hace más costoso para Estados Unidos no solo pacificar Irak sino cualquier otra aventura militar.

Si bien el argumento esencial es que un solo Estado no es capaz de resolver o administrar los problemas y amenazas que enfrenta actualmente el sistema internacional, ¿significa lo anterior que de hecho un orden multilateral en el sistema internacional es posible? Los multilateralistas arguyen las razones mencionadas en el párrafo anterior y otras razones bastante convincentes; sin embargo, el que el intento de imponer un orden unilateral por parte de Estados Unidos no sea conceptual y realmente viable no significa que, de manera automática, un orden multilateral lo sea.

El uso de la fuerza en un orden multilateral implica que los grandes actores del sistema internacional se pongan de acuerdo. Esto puede tomar tiempo, y cuando se tome la decisión de una acción de fuerza, si es que se toma, los costos de hacerlo serían bastante más elevados. La historia reciente tiene múltiples casos de guerras civiles en las que los grandes poderes no

23 Muchos de los diez nuevos miembros de la Unión Europea (Chipre, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, Eslovaquia, Eslovenia y República Checa) apoyaron a Estados Unidos dado que su principal prioridad luego de la Guerra Fría es la seguridad basada en sus relaciones con este país. En un problema de menor relevancia para estos Estados, como es el terrorismo, el apoyo a la superpotencia no era ninguna sorpresa (Pfaff, 2003: 61-62).

han intervenido para detener las masacres o lo han hecho después de que las matanzas, la corrupción y la violación de derechos humanos han llegado a mayores extremos. Ahí están los casos de rodearon la desintegración de Yugoslavia y los de muchos países de África que continúan desangrándose y destruyéndose sin que los grandes poderes hagan algo o se pongan de acuerdo en hacer algo. En otras palabras, los multilateralistas deben demostrar que usarán la fuerza cuando sea necesario y que lo harán de manera efectiva. Además, deben demostrar a Estados Unidos que la pérdida de su libertad de acción unilateral está más que compensada por la capacidad multilateral de lograr objetivos comunes.

Además, el hecho de que los grandes poderes decidan una acción militar no significa necesariamente que vayan a gozar de legitimidad automática. En un mundo donde las comunicaciones permiten a la sociedad civil global interesada conocer muchos hechos y detalles, es imposible que estos sean ocultados. Por otro lado, asuntos de menor importancia pero cruciales, como si es posible una acción militar sin la participación o al menos la anuencia de Estados Unidos, quién liderará estas fuerzas; así como las contribuciones en fuerzas armadas, económicas, logísticas y de comando tienen que ser decididos, se asume, por consenso. Sin embargo, las acciones multilaterales incrementan la legitimidad y permiten demostrar la diferencia entre tener poder y tener influencia, hacen que los costos se compartan y permitan acciones sostenidas. Mucho de lo que se ha avanzado en la lucha contra el terrorismo no proviene de las acciones unilaterales sino de la

cooperación en actividades de bajo perfil, como las de compartir información y la implementación de mayor seguridad en las fronteras (Jentleson, 2003: 9).

Estas son solo algunas de las interrogantes que los multilateralistas deben responder convincentemente para demostrar que un orden multilateral es viable y conveniente para el sistema internacional. Los multilateralistas no deben ser percibidos, como lo son ahora, como aquellos idealistas que tratan de convencer acerca sobre lo que consideran que debe ser el mundo, sino que deben ser percibidos como quienes ven el mundo como es y que lo que proponen es algo pragmático.

Así, es necesario que los multilateralistas reconozcan que la fuerza va a ser usada no como uno de los últimos recursos, sino que también puede ser empleada como una acción temprana.<sup>24</sup> Su utilización no debe ser esgrimida como un derecho de intervención sino como la responsabilidad de protección frente a la agresión de otro Estado, o de un Estado contra su propia población. El criterio de éxito del uso de la fuerza de manera temprana no debe ser, entonces, el fortalecimiento o restauración de la seguridad, sino el evitar un conflicto o la escalada de este.

Por otro lado, la soberanía no debe ser concebida solo como el conjunto de derechos que muchas veces protege a los agresores, sino también como obligaciones. Así los Estados estarían obligados a intervenir en casos de agresión de un gobierno contra su propio pueblo, de prevención de la proliferación de armas de destrucción masiva o de Estados que protegen o auspician el terrorismo. Sin embargo, es fundamental acordar internacionalmente los criterios

24 Así, la crítica más común a los proponentes del multilateralismo es que no abogan por el uso de la fuerza, aun en casos en los que su empleo, unilateral o multilateral, fuese imprescindible (Schuller y Grant, 2003).

para la intervención. Ello conlleva definir los niveles de amenaza, estar muy seguros de la confiabilidad de la información que se provee, entre otros aspectos cruciales para una intervención armada decidida multilateralmente.

Para ello la toma conjunta de decisiones para una acción colectiva es indispensable. En vista de lo anterior, los multilateralistas deben demostrar, primero, que es posible adoptar un procedimiento para tomar decisiones rápidamente sobre acciones militares con legitimidad. Segundo, que resuelvan, por adelantado, cuestiones de implementación de la decisión. Y tercero, que permita definir con celeridad los objetivos de las acciones así como qué es lo que se va a hacer luego de culminada la acción militar, es decir las acciones de pacificación, reconstrucción, restauración y estabilidad del orden interno.

Hasta el momento el sistema internacional solo cuenta con el Consejo de Seguridad de la ONU para definir un procedimiento como el mencionado. Dadas las experiencias mixtas de este Consejo, donde sus mayores éxitos se han dado en las acciones de mantenimiento de la paz y no en las de restablecimiento de esta, es fundamental que dicho organismo sea reestructurado y remodelado de modo que pueda tener la autoridad para emprender con éxito esta función y ser más efectivo.

Tal vez sea necesario crear un organismo mundial ad hoc para esta función o que los organismos regionales de seguridad u otros entes internacionales y las ONG tengan una mayor injerencia en este tema, de acuerdo con sus especializaciones. Es fundamental para ello el reconocimiento por parte de Estados Unidos de que la ONU y otras instituciones internacionales son esenciales, que fortalecen en vez de disminuir su poder y su influencia. De modo paralelo, es también muy importante que los otros Estados po-

tencia y los organismos internacionales reconozcan que el liderazgo de Estados Unidos es indispensable para establecer un orden internacional.

Estos reconocimientos mutuos para el mantenimiento del orden, la seguridad y la paz en el mundo son un primer paso para hacer realidad un orden multilateral en el sistema internacional contemporáneo.

---

#### 4. CONCLUSIÓN

---

La consolidación de un orden unipolar unilateral no es viable. Estados Unidos no puede prescindir de las otras potencias, de los Estados menores ni de los organismos internacionales para tomar determinaciones sobre la conducción de las relaciones internacionales. Sin embargo, para promover un orden con carácter multilateral es fundamental que sus proponentes presenten el multilateralismo como una opción creíble, viable y mejor que el unilateralismo.

---

#### BIBLIOGRAFÍA

---

ARÓSTEGUI, Julio

"Los Estados y el orden mundial", en ARÓSTEGUI, Julio; BUCHRUCKER, Cristian y Jorge SABORIDO (dir.). *El mundo contemporáneo: Historia y problemas*. Buenos Aires/Barcelona: Editorial Biblos/Crítica, 2001.

BESTE, Ralf et al.

"The masters of the world; The world order of the superpower". *Der Spiegel*, 21 de abril del 2003.

BRZEZINSKI, Zbigniew

"La seguridad de EEUU en un mundo unipolar". *Política Exterior*. Vol. XVIII,

- núm. 97. Madrid, enero/febrero del 2004.
- DEUSTUA, Alejandro  
"2003: una mirada al sistema internacional". *Política Internacional* 72. Lima: Academia Diplomática del Perú, abril/junio del 2003.
- DIAMOND, Larry  
"What went wrong in Iraq?" *Foreign Affairs*. Nueva York, septiembre-octubre del 2004.
- FERGUSON, Niall  
*Colossus. The price of America's pride*. Nueva York: The Penguin Press, 2004.
- FLYNN, Stephen E.  
"The neglected home front". *Foreign Affairs*. Nueva York, septiembre-octubre del 2004.
- GEWEN, Barry  
"Dialogue: Kill the empire (or not)". *The New York Times*. Nueva York, 25 de julio del 2004.
- GLASSMAN, Mark  
"Why the week went orange". *The New York Times*. Nueva York, 8 de agosto del 2004.
- GONZÁLEZ DELUCA, María Elena  
"Estados Unidos frente al mundo: entre paradojas y desafíos". *Cuadernos del Cendes*. Año 19, núm. 51, tercera época. Caracas, septiembre-diciembre del 2002.
- HARDT, Michael y Antonio NEGRI  
*Imperio*. Buenos Aires: Paidós, 2002.
- HOBBSBAWN, Eric.  
"After winning the war. The empire expands wider and still wider". *Le Monde Diplomatique*, 4 de junio del 2003.
- HOGE, James F. Jr.  
"A global power shift in the making". *Foreign Affairs*. Nueva York, julio-agosto del 2004.
- JENTLESON, Bruce W.  
"Tough love multilateralism". *The Washington Quarterly*. Vol. 27, núm. 1. Washington, invierno 2003-2004.
- KAGAN, Robert  
"America's crisis of legitimacy". *Foreign Affairs*. Nueva York, marzo-abril del 2004.
- KUPCHAN, Charles  
*The end of the American century: U.S. foreign policy and the geopolitics of the twenty-first century*. Nueva York: Alfred P. Knopf, 2002.
- MALLABY, Sebastian  
"The reluctant imperialist: Terrorism, failed States, and the case for American empire". *Foreign Affairs*. Nueva York, marzo-abril del 2002.
- NYE, Joseph S. Jr.  
"La decadencia del poder blando en Estados Unidos. Por qué Washington debe preocuparse". *Foreign Affairs en Español*. Vol. 4, núm. 3. México, D.F., julio-septiembre del 2004.
- "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak". *Foreign Affairs en Español*. Vol. 3, núm. 3. México, D.F., julio-septiembre del 2003.
- OVIEDO, Eduardo Daniel  
"Análisis del concepto 'multilateralismo' en la política internacional". *Diplomacia* 94. Santiago, enero-marzo del 2003.
- PFUFF, William  
"Los límites del poder americano". *Política Exterior*. Vol. XVII, núm. 96. Madrid, noviembre-diciembre del 2003.

PURDUM, Todd S.

"What, us worry? The new state of disbelief". *The New York Times*. Nueva York, 8 de agosto del 2004.

ROY, Arundhati

"'Deje que hierva, añada aceite y bombardee'. Democracia imperial instantánea". *Socialismo y Participación* 96. Lima, octubre del 2003.

SCHULLER, Frank C. y Thomas D. GRANT

"Executive diplomacy: multilateralism, unilateralism and managing the american power". *International Affairs*. Vol. 79, núm. 1. Londres, enero del 2003.

SCHULZ, William F.

"Security is a human right, too". *The New York Times*. Nueva York, 18 de abril del 2004.

SHARP, Paul

"Virtue unrestrained: Herbert Butterfield and the problem of American power". *International Studies Perspectives*. Vol. 5, núm. 3. Malden, Massachusetts: International Studies Association, agosto del 2004.

WALTZ, Kenneth N.

*Teoría de la política internacional*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988.

ZALDÍVAR, Carlos Alonso

"Mundo unipolar o mundo multipolar". *Política Exterior*. Vol. XVII, núm. 95. Madrid, septiembre-octubre del 2003.

ZAMORA, Augusto

"Unipolaridad: ¿realidad o autoimposición? Problemas de la hegemonía". *Política Exterior*. Vol. XVIII, núm. 97. Madrid, enero-febrero del 2004.