



2003: una mirada al sistema internacional

por **Alejandro Deustua***

Publicado en la Revista de la Academia Diplomática del Perú
No. 72 abril-junio 2003

La Propuesta

Si en 1989 la unificación alemana marcó el cambio del orden internacional identificado con la Guerra Fría iniciada en 1948, la mutación definitiva del sistema emergente en 1945 recién se produciría en 1991 con el desmoronamiento de la ex-URSS. El régimen global de mayor cobertura que, desde Dumbarton Oaks y San Francisco, estructuró ese orden –la ONU–, se mantuvo, sin embargo, relativamente intacto.

La desincronización entre el cambio de sistema y el cambio de orden internacional, de un lado, y la permanencia del régimen universal que pretendía gobernar a este último, del otro, es atípico en la historia reciente de las relaciones internacionales. El impacto de esta revolución en la forma de producir el cambio del sistema se expresa hoy en la insuficiencia del poder hegemónico como sustentador unipolar, en el exceso de confianza en la expansión del núcleo liberal predominante (al que el Perú se ha incorporado periféricamente), en la sobrecarga de la capacidad cohesiva de los principios y normas rectores de regímenes globales y en la eventual sobrestimación de las fuerzas de interdependencia que cohesionan el orden.

Si la unipolaridad que, por primera vez en la historia contemporánea articula la estructura del sistema, resulta incapaz de establecer un orden eficiente y reclama el concurso de un régimen anacrónico para generar estabilidad y gobernabilidad globales, la percepción sobre el incremento del margen de incertidumbre del nuevo estado de cosas resulta justificada por los hechos. Especialmente si los regímenes internacionales y los Estados capaces de regular sus propios escenarios no sólo no se fortalecen sino que, en muchos casos, tienden a debilitarse mientras que los términos de interdependencia se vuelve más asimétricos.

Los conflictos regionales que involucraron a Estados Unidos en Irak en 1991 y 2003 pueden haber perfilado mejor el rol de la superpotencia como entidad controladora del sistema, pero no han logrado mejorar la calidad de ese rol, ni la consistencia del sistema, ni la eficiencia de los regímenes globales que pretende regirlo, ni la solidez de las alianzas que pretenden resguardarlo. En lugar de ello, la falta de cohesión del orden internacional ha permitido el incremento de la competencia de poder que procura cambiar la estructura sistémica, aunque en el marco de una relativa homogeneidad de principios políticos y económicos por los que se rigen los principales contendores en un contexto de crecientes interacciones complejas.

El contexto internacional consecuente tolera el incremento del número y la relevancia de actores no estatales con fuerte capacidad de influencia al tiempo que la tendencia al desorden interestatal se proyecta tensionado entre la propensión a la inestabilidad y la necesidad de contenerla. En el ámbito de la seguridad ello se traduce en el aumento de la conflictividad asimétrica que tiende a involucrar ya no a los estados sino a las sociedades. Al hacerlo, la motivación del conflicto involucra crecientemente los factores que integran a estas últimas entidades, como el religioso, el étnico o el



económico incrementando la influencia de los “conflictos comunales” (Nye) –o internos– en el contexto global. De esta manera, la correlación entre el relativo desorden sistémico y la creciente conflictividad local tiende a fortalecerse.

El resultado de esta fenomenología en los países pequeños, cuyo cuadro no puede explicarse suficientemente sin considerar la brecha entre expectativas y oportunidades generadas por la proyección universal del orden liberal, se refleja en pérdida de gobernabilidad e incremento de la inviabilidad en muchos de aquellos. Bajo condiciones de vulnerabilidad creciente, las fuerzas del mercado propias de la transnacionalización (o de la mal llamada “globalización”) en un sistema económico que no ha superado necesariamente los condicionantes de la estructura centro-periferia, agudizan las asimetrías entre estados y sociedades, fuera y dentro de ellos, retroalimentando la inestabilidad propia del sistema.

La interacción de este conjunto de factores estimula la propensión del contexto a generar, de manera incremental, las denominadas “nuevas amenazas” al tiempo que agudiza la inequidad económica y social. Bajo condiciones de mayor acceso a la información, la percepción colectiva del mal funcionamiento del sistema incrementa la sensación de inseguridad en los actores intraestatales, sociales e individuales descontando a la minoría que se beneficia plenamente del actual estado de cosas.

Como consecuencia de ello, la demanda de regímenes internacionales y de Estado como entidades capaces de generar orden y sus efectos –seguridad y bienestar– tiende a incrementarse. Sin embargo, las condiciones del sistema internacional impide una adecuada oferta de regímenes internacionales sólidos y Estados fuertes que puedan satisfacer apropiadamente esos requerimientos. El presente artículo trata sobre este complejo problema en la perspectiva de un Estado pequeño.

Consideraciones sobre la evolución del sistema internacional

Efectos de la “revolución” del concepto de soberanía

Desde el nacimiento del sistema de Estados nacionales que, convencionalmente se identifica con la Paz de Westfalia en 1648, los diferentes sistemas internacionales han progresado en líneas estructurales y normativas gruesamente identificables. En el nivel de las “unidades interactuantes” (la referencia de Waltz para definir la instancia del sistema que implica el comportamiento de los Estados), el reflejo del cambio progresivo de los sistemas internacionales se ha producido por el replanteamiento del principio ordenador de la estructura sistémica y de la conducta de los Estados. El cambio sistémico, por tanto, ha sido, en general, revolucionario.

Así, si el sistema se organizaba en torno al principio de la soberanía absoluta (Waltz lo refiere a la “anarquía”), en el siglo XX el consenso sobre el principio de la soberanía relativa ha sido la referencia política principal generalmente reconocida. El ejercicio del poder y de sus formas de expresión, al tiempo que ha producido el cambio del principio ordenador, se ha sustentado en esa revolución del principio de soberanía.

Hacia finales del siglo XX y entrado el siglo XXI, el principio de la soberanía relativa ha sido, a su vez, fuertemente cuestionado por las realidades creciente de la transnacionalización (explicada racionalmente por la teoría de la interdependencia compleja, entre otras aproximaciones, e irracionalmente por el neologismo denominado “globalización”). Pero, en tanto que, a pesar de todo, el principio de la soberanía relativa sigue rigiendo, el cambio producido en 1991 ha sido más evolutivo que revolucionario y producto más de una contienda sistémica (el conflicto bipolar) vinculada al desarrollo de la capacidad de poder y a formas distintas de realizarla que al mero uso de la fuerza. A este extraordinario cambio evolutivo (o no revolucionario), entonces, se añade otro: la nueva distribución del poder no proviene, esta vez, de la guerra.



En este escenario de evolución normativa que cuestiona pero que al mismo tiempo sostiene el principio soberano, el ejercicio tradicional del poder tiende a ser, en consecuencia, ineficiente en la producción de resultados, ambiguo en sus propósitos y, en algunos casos, desprovisto de legitimidad. Ello es el resultado del contraste entre la erosión de los fundamentos del ejercicio del poder –el principio de soberanía relativa– y la necesidad de ejercerlo como atribución elemental del Estado cuya vigencia es, a su vez, debilitada por las fuerzas incontroladas del proceso transnacionalizador.

En este escenario las funciones de las “unidades interactuantes” se ven seriamente comprometidas. Las del hegemon, porque no puede traducir plenamente su capacidad predominante en poder eficiente bajo condiciones de unilateralidad. Y las del Estado pequeño porque, sometido a los principios y normas del orden liberal, sus requerimientos de inserción no sólo tienden a ser incompatibles con el uso tradicional del poder sino con la necesidad de reducir sus márgenes de vulnerabilidad vinculados a la apertura económica. Por lo demás, si el proceso de inserción al sistema transnacional erosiona el uso del poder tradicional, en los Estados pequeños ello va acompañado de la pérdida acelerada de la capacidad de mantenerlo o acumularlo.

Si en este escenario, el hegemon pierde capacidad de establecer de manera incuestionable el orden internacional, el Estado pequeño tiende a perder capacidad para establecer el orden interno.

Efectos de la evolución de la estructura del sistema internacional

En términos generales, es posible reconocer que la estructura de los diferentes sistemas internacionales ha evolucionado restringiendo progresivamente, mediante la concentración de poder y el uso de la fuerza, la cantidad de miembros que han integrado ese estamento sistémico desde el siglo XVII. Así, desde 1648 hasta 1815 el sistema westfaliano progresó hacia una multipolaridad eurocéntrica que se perfeccionó en el siglo XIX bajo los términos del Congreso de Viena. El origen y el fin de ese período estuvo marcado por la guerra redistributiva del poder (en este caso, la Guerra de los 30 Años y las guerras napoleónicas).

Ese orden empezó a replantearse extrarregionalmente con la emergencia pacífica de Estados Unidos como potencia mundial, pero la redefinición plena del sistema ocurrió en la primera guerra mundial prelujiendo la reducción de la estructura multipolar en 1945 cuando la bipolaridad extraeuropea pasó a comandar el sistema internacional. Si la emergencia norteamericana es anterior a la primera guerra, la realización de su capacidad de poder fue determinante para el destino de la gran conflagración ocurrida entre 1914 y 1918. Redistribuido el poder internacional bajo condiciones bélicas, la segunda guerra confirmó en 1945 esta modalidad de cambio del sistema internacional definiendo, esa vez, la bipolaridad.

A partir de 1991, la estructura se contrae aún más conformando el sistema unipolar en que vivimos. Pero esta vez el cambio se realiza bajo patrones inéditos: la implosión de uno de los dos pilares del sistema en ausencia de guerra convencional.

Salvo el último, cada uno de estos cambios sistémicos ha sido el resultado de un conflicto mayor en el que el ejercicio del poder, traducido en el uso de la fuerza, lo ha redistribuido con claridad permitiendo nuevas formas de eficiente establecimiento del orden bajo los principios y usos de la época.

La debilidad de la estructura unipolar

Bajo las características señaladas, la estructura unipolar del sistema emergente no parece suficientemente sólida ni en términos de su propia consolidación ni en la generación de orden entre los Estados miembros del sistema. Si la unipolaridad se identifica con la actividad hegemónica y ésta con la propensión unilateral de la única superpotencia, el resultado no es satisfactorio ni en la producción de resultados buscados por el hegemón ni en los esperados –en forma de bienes públicos, como estabilidad por ejemplo– por los miembros del sistema. A ello contribuye intensamente el arraigo de amenazas no convencionales como el terrorismo y, al margen del juicio de valor, la forma (antes que el tipo) de respuesta planteada al respecto por la superpotencia expresada en la doctrina de ataque preventivo.

Por lo demás, la estructura del sistema no tiende a consolidarse en tanto el desafío de otras grandes potencias tiende a incrementarse debido a la indisposición de éstas a someterse a las condiciones de la unipolaridad y a la incapacidad del hegemón de concentrar más poder luego de involucrarse en un conflicto que podría haber servido para tales propósitos (el segundo conflicto de Irak). Si la ineficacia hegemónica y la contestación de la unipolaridad son variables que definen el orden internacional vigente, se puede concluir, en principio, que éste no sólo no se ha arraigado sino que puede ser calificado como un orden en transición.

La acción militar más reciente y significativa –el conflicto de Irak– ayuda a evaluar el punto. Si bien la superpotencia probó en ese conflicto regional su capacidad de desarticular regímenes nacionales que bloquean su capacidad de proyección o que constituyan amenaza colectiva, su capacidad para restablecer el orden en la zona ha sido fuertemente puesta en cuestión. La necesidad de recurrir al multilateralismo para coadyuvar a la solución de una confrontación que – más allá del juicio de valor sobre la misma y de la capacidad de convocar aliados– tuvo una fuerte connotación unilateral, revela las restricciones del ejercicio hegemónico.

Los resultados de esta situación han puesto en evidencia, según la percepción de muchos, las limitaciones de la superpotencia en la satisfacción de su interés nacional y en la adecuada provisión de estabilidad luego de liberarse de una amenaza. Consecuentemente, ha estimulado la propensión al desafío sistémico de otras potencias que propenden abiertamente hacia un orden multipolar.

Como resultado se puede comprobar el incremento de fuerzas sistémicas que tienden a desarticular el actual estado de cosas y, por ende, a generar un incremento de las posibilidades de desorden. Aunque la conflictividad expresada en términos de uso de la fuerza sigue siendo fundamentalmente intraestatal, aquélla también se manifiesta en contiendas de influencias y en adquisición de capacidades de poder por otros centros de acumulación que tienden a aumentar sin que el nuevo sistema se haya arraigado suficientemente. Este fenómeno es verificable aun en el comportamiento de potencias occidentales constitutivas del núcleo liberal predominante.

Si la incertidumbre creada por este estado de cosas corresponde a un orden en transición, las potencias menores deberían, en este marco, estar en capacidad de incrementar su margen de maniobra. Pero la dimensión de la vulnerabilidad de muchas de ellas y su tipo de inserción obstaculiza el aprovechamiento de esa oportunidad.



La evolución de los regímenes internacionales predominantes derivados del cambio de sistema

Así como el cambio del sistema internacional ha sido, hasta ahora, siempre producto de la guerra, el orden derivado y el régimen global que lo gobierna ha sido siempre completamente sustitutorio del anterior. Éste no es el caso del cambio sistémico ocurrido a partir de 1991.

Desde la perspectiva de las potencias centrales, entre 1648 y 1815 el ejercicio del imperio fue acompañado de la progresiva evolución de ese mecanismo de ordenamiento que es el balance de poder. Cuando éste se perfecciona entre 1815 y 1870, la estabilidad europea tendió a consolidarse al tiempo que el imperio británico predominaba en el establecimiento del orden global. Al quebrarse el régimen de balance de poder entre 1870 y 1914, la inestabilidad europea se orienta hacia la guerra al tiempo que la competencia imperial se incrementa.

La interacción de estos factores con la formación de nuevas categorías de Estados de capacidades equivalentes y de nacionalismos emergentes deriva en la primera guerra mundial. El sistema multipolar resultante, que empieza a abandonar el eurocentrismo principalmente por la emergencia norteamericana, se ordena a través de un cambio completo de régimen que, en su dimensión global, se organiza en torno a una nueva versión institucional de la seguridad colectiva: la Liga de las Naciones.

Cuando el régimen global es superado por la redefinición de los intereses nacionales de las potencias centrales enmarcados en la emergencia de ideologías contrastantes (totalitarismos contra democracias) y complementarias de los nacionalismos anteriores en un contexto de crisis económica internacional (la Gran Depresión de 1929) y de ausencia de balance, la segunda guerra mundial pone fin al sistema y sienta las condiciones para la emergencia de la bipolaridad de 1945 de carácter extraeuropeo. En este marco el cambio de régimen global predominante también es completo.

La novedad y amplitud institucional de la ONU recoge, entonces al conjunto de los Estados pero la calidad de su resultados –en general, subóptimos– reflejan, además de las transacciones propias de la dinámica regimental, la disfunción con la estructura del sistema (la bipolaridad) y la de ésta con el ejercicio oligárquico del multilateralismo (ejemplificado en el poder de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad).

A pesar de ello, el régimen global permite una creciente intermediación del ejercicio del poder entre las dos superpotencias (a lo que contribuye las agrupaciones del denominado Tercer Mundo) y la densificación del tejido multilateral de la sociedad internacional (especialmente en los acápites económico y social), mientras que las alianzas militares (la OTAN y el Pacto de Varsovia) y los acuerdos estratégicos entre las superpotencias, contribuyen a innovar por completo el orden internacional de la época.

Cuando sobreviene el cambio del sistema por la implosión de la ex-URSS, el nuevo orden (que se expresa en el fortalecimiento del núcleo liberal y su extraordinaria expansión) no es organizado por un nuevo régimen global. El hegemon se ve imposibilitado de fundarlo mientras que el resto de los Estados no expresan predisposición a excluirse del anterior.

Este hecho atípico, hace de la ONU, como expresión de la seguridad colectiva, un régimen global excepcional y disfuncional que contrasta con las expectativas emergentes de sus miembros. Si el régimen global ha adquirido “una vida propia” que facilita su sobrevivencia, lo hace a costa de su eficiencia.

En términos de su capacidad de intermediación y de generar cohesión, sin embargo, el régimen –que reclama la reforma antes que la refundación– sigue siendo todavía más rentable en términos políticos y de seguridad que su eliminación. De la misma manera, la alianza predominante –la

OTAN– en ausencia de alianza confrontaria, ha procedido a la redefinición de su rol y a la expansión de su ámbito, mientras que otros regímenes regionales de seguridad colectiva se encuentran en el mismo predicamento reformista. En el ámbito interamericano, la capacidad ordenadora intrarregional se orienta también hacia una adaptación eficiente a las nuevas condiciones para mejorar su capacidad confrontar amenazas remanentes o nuevas antes que a una redefinición completa.

Si en el ámbito de la seguridad, la forma en que se produce el cambio sistémico de 1991 –la ausencia de guerra que redefine claramente la redistribución del poder– es proclive a la permanencia reformada de instituciones del “viejo orden” en tanto mantiene principios y normas que rigen el nuevo estado de cosas, en el ámbito económico no sucede algo demasiado distinto. Así, si bien la OMC es el principal régimen global fundado en la “nueva era”, debe recordarse que el proceso de su conformación –la Ronda Uruguay– empezó a negociarse mucho antes de que se sospechara el cambio del sistema bipolar y, sin embargo, los términos de referencia iniciales fueron esencialmente similares a los de sus resultados en 1994, salvo quizás por la ampliación de la cobertura temática. En términos de definición del nuevo orden, lo realmente inédito es la contribución de la OMC a ampliar el ámbito de influencia del liberalismo económico (algo que estaba menos explícitamente definido en los propósitos del GATT).

En lo que toca a la capacidad de generación regimental del hegemon, ésta se ha expresado menos en la innovación del escenario en ámbitos específicos de ordenamiento que en conseguir libertad de acción para el ejercicio del poder con propósitos unilateralmente ordenadores. A este respecto, el retiro de la superpotencia del tratado constitutivo de la Corte Penal Internacional o del Protocolo de Kyoto o de ciertos acuerdos estratégicos dice mucho de esa intención que, de nuevo, por razones de estabilidad del sistema emergente, es complementada por la necesidad de preservar instituciones fundamentales del viejo orden.

Como consecuencia de esta ambigüedad regimental, el nuevo estado de cosas tiende a ser gobernado con grados significativos de ineficiencia. Aunque la incertidumbre resultante no implica necesariamente inseguridad, las condiciones para que ésta se instale en la brecha de indefinición del nuevo orden no son escasas.

La fragilidad de los regímenes

En este contexto de incertidumbre, los principales regímenes multilaterales y plurilaterales dan muestras de falta de cohesión, de cuestionamiento fáctico de los principios y normas que los sustentan y de debilidad operativa en la aplicación de sus reglas y procedimientos. Como consecuencia de ello, la tendencia al desorden y a la pérdida de gobernabilidad en el ámbito global y regional tiende a ser compensada por el incremento de alianzas ad hoc dentro de los regímenes más amplios, de acuerdos bilaterales (especialmente en el ámbito económico) y de actitudes reactivas frente a la predisposición unilateral del hegemon.

En el ámbito de la ONU, la debilidad regimental se expresa en la incapacidad del Consejo de Seguridad de lograr consensos en crisis mayores para la seguridad internacional (p.e. el reciente conflicto iraquí que sólo ha motivado la respuesta consensual de la ONU en la etapa post-conflicto), en la indisposición a aplicar colectivamente sus propias resoluciones (p.e. la Res.1441) y en la morosidad en la realización de reformas de adecuación al nuevo orden para efectos de su gobierno planteadas desde mediados de la década pasada (hasta ahora sólo se ha realizado reformas administrativas).

En lo que concierne a las alianzas militares, la OTAN –la alianza predominante– tiende a erosionar el consenso logrado para su expansión y la redefinición de su rol, albergando una doble confrontación: el renacimiento en su seno de la contienda entre “continentalistas” (liderada por Francia y Alemania) y “atlanticistas” (encabezada por Estados Unidos y el Reino Unido) y entre algunos de sus miembros y la Unión Europea en torno a la naturaleza y función del esquema de seguridad colectiva de esta última. Por lo demás, la implementación del nuevo rol de esta alianza



como agente capaz de actuar “extrazona”, en tanto puede exceder a sus competencias, debilitaría su legitimidad regimental aunque actuara como agente de poder eficiente.

En el ámbito de la OMC, las dificultades que encuentra la Ronda Doha pone de manifiesto si no la emergencia de intereses divergentes insalvables, sí una mayor disposición los miembros del régimen a defenderlos aun a costa del adecuado término de la Ronda. La indisposición de Estados Unidos, la Unión Europea y Japón –las potencias que, por su capacidad, influyeron con más intensidad la conclusión del acuerdo de Marrakech– a eliminar subsidios a la producción y exportación de bienes agrícolas es más disfuncional al régimen multilateral de comercio –por enraizada– que la oposición de los países pequeños a tratar la ampliación a otros sectores vinculados –que es relativamente nueva–. Las expectativas maximalistas del régimen han perdido peso mientras que los intereses nacionales han tendido a recuperarlas. A pesar de ello, el impacto en el comercio mundial de la falta de cohesión del régimen se medirá más por los impedimentos a su rápido progreso que por el riesgo de generar una contracción de los intercambios si se tiene en cuenta que el valor global de los mismos se ha incrementado 22 veces desde 1950 a pesar de las tensiones y heterogeneidades propias de la Guerra Fría y del cambio del sistema.

En el dominio interamericano, a nadie escapa que la complicación de las negociaciones del ALCA no sólo pone en riesgo la conformación del régimen en la fecha prevista –el 2005–¹ sino que los obstáculos emergentes tienden a ser compensados con la negociación de acuerdos bilaterales de libre comercio entre Estados Unidos y algunos países suramericanos restando capacidad de negociación colectiva a la región. Estos países, por su lado, tampoco han contribuido eficientemente a la convergencia oportuna entre la Comunidad Andina y el MERCOSUR prefiriendo negociaciones de configuraciones distintas (p.e., el modelo 4+1) que aún están en trance de superación. De no organizarse el régimen comercial interamericano y suramericano, la proliferación de acuerdos bilaterales y plurilaterales podría presentar dificultades de desorden y de administración más propias de la ALADI en los procesos de multilateralización de acuerdos que de un régimen comercial más profundo, amplio y cohesionado.

En el marco del sistema interamericano OEA, el proceso de refinición del régimen de seguridad colectiva progresa con morosidad que refleja más indecisión sobre la reorganización del TIAR e incertidumbre sobre la definición misma de seguridad que certezas sobre las amenazas, desafíos y preocupaciones que los Estados miembros están dispuestos a confrontar como comunidad. Si bien el TIAR fue reactivado invocando el principio de solidaridad cuando Estados Unidos fue atacado por fuerzas terroristas el 11 de setiembre del 2001 probando su capacidad de reacción rápida, ello no asegura similar respuesta en relación a otras agresiones o amenazas que involucren a otros actores. Esta situación indica un cuadro de inseguridad potencial que puede ser puesto a prueba de manera imprevisible.

Como en el caso de la ONU, la indisposición de los Estados miembros de proceder a una reforma rápida y radical del régimen obedece a cuestiones vinculadas a la remanencia del viejo orden, a la inviabilidad en el hemisferio de un cambio revolucionario concordante con la naturaleza del cambio del sistema internacional, a la ausencia de una amenaza percibida como inminente y a la inflación de la categoría “nuevas amenazas”. La indisposición al cambio sustancial se debe, además, a que el régimen sigue amparado por el hegemon que predomina desde 1945 y por los mismos principios de su origen (aunque éstos fueran vulnerados durante la Guerra Fría) mientras que sus Estados miembros parecen entrampados en diferentes percepciones sobre la naturaleza de la agresión y de las amenazas que deben combatir² y hasta sobre la definición misma de seguridad colectiva.

Estos ejemplos de debilidad regimental sustentan la tendencia a la falta de gobernabilidad global y regional generadora de tendencias al desorden y de incremento de la sensación de incertidumbre que el nuevo sistema no ha podido remediar. Bajo estas condiciones el margen de acción de las potencias menores también se incrementa. Pero su incapacidad para innovar redefiniendo principios y normas restringe ese margen de maniobra y lo reduce a la proyección del interés nacional en el ámbito operativo de los regímenes (el de las reglas y procedimientos). De allí

la importancia de incrementar la influencia de estas potencias a través de la acción conjunta o coordinada.

El necesario incremento del rol de los Estados y la incapacidad de los estados menores

En un marco de hegemonía flexible y de debilitamiento regimental, el incremento del rol de los Estados es una evolución esperable. Desde el punto de vista contextual éste debiera ser el derrotero de los estados más capaces en tanto el fortalecimiento del Estado también es requerido por las potencias mayores para la constitución de un sistema multipolar en el largo plazo.

Esa condición sugiere que las potencias mayores proyectarán sus intereses nacionales con mayor singularidad encontrando quizás en los escenarios regionales un ámbito de mayor permeabilidad al margen de las asociaciones que pudieran establecerse o fortalecerse entre ellas. La tendencia a que ello ocurra es observable en regímenes de integración regional profundos y amplios (como la Unión Europea) y en aquellos de menor intensidad y lenta formación (por ejemplo, en el caso de los regímenes asiáticos). Al respecto, debe tenerse en cuenta que la proyección de poder estatal eficiente en esos escenarios territoriales expandidos tenderá a la competencia interregional. Una de las formas de atenuar la competencia entre potencias mayores por fuera del sistema multilateral, es la satisfacción de intereses comunes o complementarios vinculados preferentemente a sus propios requerimientos de estabilidad internacional y al incremento de su influencia conjunta en el ámbito global. En la práctica de esta doble función, la jerarquía de poder de estas potencias se vigorizará. El rol de las potencias emergentes también encuentra en este escenario mayor proyección.

No ocurre lo mismo con los estados pequeños caracterizados por intensa vulnerabilidad, frágil inserción y escasa capacidad de proyección. En un marco de incertidumbre sistémica, la debilidad de tales Estados tiende a incrementarse. Internamente ello se expresa en serios problemas de gobernabilidad administrativa y de escasa afirmación de la soberanía nacional remanente. Externamente la debilidad se manifiesta en la incapacidad de confrontar la agresión tradicional y no tradicional y de eliminar las denominadas “nuevas amenazas”.

Ello contrasta con los requerimientos de un contexto fuertemente influido por las implicancias de la estrategia norteamericana en materia de lucha contra el terrorismo que requiere, pero no necesariamente promueve, el fortalecimiento de los Estado pequeños. Al fortalecimiento de ese rol tampoco contribuyen las políticas económicas que implementan estas pequeñas potencias. Por ser aquéllas, por definición, “antiestatistas”, esas políticas tienden a ser, cuando son aplicadas con imprudente rigidez, disfuncionales a las demandas de seguridad internas y del contexto internacional en tanto no generan crecimiento suficiente para revertir la exclusión ni promueven niveles de desarrollo que disminuyan la vulnerabilidad.

Así, si el Banco Mundial sostiene que la economía mundial debe crecer a tasas de 3.5% para empezar a revertir la pobreza y el consenso sobre la tasas de crecimiento requerida para generar desarrollo en el área andina se ha definido en torno al 6%, es evidente que las políticas económicas aplicadas global y regionalmente no sólo no cumplen con sus propios objetivos sino que, al no hacerlo, promueven una frustración creciente de expectativas que generan inseguridad. En esta perspectiva, el riesgo del tránsito de la ingobernabilidad a la inviabilidad en países pequeños con instituciones débiles tiende a incrementarse.

Si en el ámbito andino ese riesgo es especialmente peligroso, en el ámbito interamericano es un fuerte obstáculo para el mejor desarrollo de la seguridad colectiva hemisférica. Y si los Estados pequeños no son Estados fuertes, ellos agregan inestabilidad a un sistema caracterizado por ineficiencia hegemónica y fragilidad regimental. Aunque esta tendencia no está en el interés

colectivo, las políticas requeridas para revertir estos efectos tienden a ser, sin embargo, desestimuladas.

Los factores cohesionadores: los principios regimentales y la interdependencia compleja

Los principios ordenadores

Un orden internacional que pretende consolidar un sistema de estructura, regímenes y Estados débiles o ineficientes tiende a ser inestable y, por tanto, más proclive al cambio revolucionario inducido por la liberación de fuerzas contrapuestas.

Aun cuando el grado de debilidad que aporta cada uno de esos factores pueda ser cuestionado, su impacto agregado en el sistema acentúa las condiciones de la transitoriedad del mismo. En consecuencia cabe preguntar sobre los factores que aportan cohesión al nuevo orden. La respuesta, aunque preliminar, puede esbozarse en torno a la existencia de un núcleo de Estados liberales fundamentalmente occidentales que organizan un sistema que continúa en expansión (aunque hoy, bajo los términos de la nueva conflictividad regional, esa expansión encuentra más resistencia que durante la década de los 90).

En tanto el proceso expansivo no es imperial y la proyección hegemónica es ineficiente, la progresiva universalización de los principios liberales que emanan de ese núcleo es el factor cohesionador determinante. El hecho de que estos principios sean amparados por el ejercicio del poder (especialmente del “soft power” al que alude Nye) no resta valor a su capacidad de fundamentación de regímenes globales, regionales o plurilaterales.

En el campo político la aplicación de estos principios puede medirse de acuerdo a la ampliación de cobertura de la denominada “cláusula democrática” (el conjunto de los estados occidentales, incluyendo a la América Latina, la han incorporado en sus diversos ordenamientos sean internos –bajo preceptos constitucionales– sean externos –bajo diversas formas convencionales–) o la vigencia efectiva de los derechos humanos. Sin embargo, el nivel de arraigo de estos principios no radica siempre en su aceptación ciudadana como sucede en la región.

La “cláusula democrática” no tiene vigencia universal lo que no quiere decir que la proyección democrática no haya alcanzado esos linderos. Si aquélla se define como condición fundamental para pertenecer a una determinado régimen, el significativo número de adherentes es menor a la cantidad de Estados comprometidos con la promoción democrática. Y éstos son la mayoría de los miembros del sistema internacional que, remarcando ese compromiso, concurrieron a la Conferencia de la Comunidad Democrática de Varsovia (junio del 2000) que congregó a más de 100 Estados. En cuanto a la aceptación ciudadana de la democracia como régimen interno legítimo y eficaz, América Latina brinda un punto de partida preocupante: de acuerdo a Latinbarómetro, la indiferencia ciudadana a la democracia en la región no es mediana sino alta.

En cuanto al tema humanitario, la insistente violación de los derechos humanos en el ámbito global –aunque en tasas decrecientes– indican la brecha existente entre la aceptación del principio y su práctica colectiva. En el caso latinoamericano, el hecho es que los Estados no dudan de su compromiso con estos principios medido en términos de los instrumentos coercitivos que se han autoimpuesto para casos de violación de los mismos. Si la “cláusula democrática” es exigible para el conjunto de Occidente en expansión, lo mismo sucede con la “cláusula humanitaria” con el añadido de que el conjunto de esos Estados aplican esos principios en el entendido de que son de naturaleza universal.

De otro lado, así como en materia de seguridad colectiva global, la interpretación liberal de los principios que rigen la Carta de las Naciones Unidas es prevaeciente, en el campo económico,

existe claridad en la inmensa mayoría de los Estados miembros del sistema de que el régimen de libre mercado es incontestable. Los conflictos existentes sobre las diferentes maneras de aplicación de los principios básicos del libre mercado tienden a enriquecer al régimen antes que a empobrecerlo. De otra manera el 97% del comercio mundial no estaría regido por las normas de la OMC ni 30 estados adicionales a los 150 que integran esa organización estarían negociando su ingreso a esa organización.

La desagregación de estos principios generales (incluyendo aquellos vinculados al trato diferencial a los países en desarrollo) y su aplicación a diversos ámbitos específicos constituyen un gran factor cohesionador. El conjunto de estos valores podrían considerarse como el “principio ordenador” del sistema (aunque el neorrealista Waltz señale que la aplicación de ese concepto corresponde exclusivamente a la “anarquía”).

Pero si se pretende que el peso de la cohesión del sistema recaiga sobre la aceptación de los principios rectores como factor sustitutorio de la debilidad de los regímenes y de los diferentes actores internacionales, el riesgo de sobrecarga de este factor aglutinador traducido en expectativas insatisfechas puede generar intensas fuerzas de desarticulación. Especialmente si los intereses y criterios con que se aplican los principios tiende a extraer de ellos beneficios crecientemente concentrados y desiguales como viene siendo el caso.

La interdependencia compleja

Existen muchas formas de aproximarse al fenómeno de la globalización como concepto definitorio de modernidad. Es más, esta “realidad” que se pretende universal no se ha expresado aún en alguna teoría universalmente aceptada que, al tiempo de describir y explicar el fenómeno “globalización” como diferente de las conocidas fuerzas de la transnacionalización, prediga verosímelmente sus consecuencias. En ausencia de esa teoría, la denominada “globalización” ha devenido predominantemente en ideología que permite que su aplicación política –que se pretende sistémica– se afirme en un consenso sobre variables, fuerzas y fenómenos que no se conocen a cabalidad. Bajo estas premisas, las políticas afines a la denominada “globalización” tienden a ser irracionales.

Ello ocurre a pesar de la evidencia de que la instrumentación del concepto no sólo produce incremento sistemático de la asimetría entre Estados grandes y pequeños sino exclusión de sectores sociales completos. Las brechas políticas, económicas y sociales que genera la aplicación política del concepto “globalización” constituye, por tanto, una correa de transmisión de recursos desigualmente asignados así como de inseguridad general.

Estas brechas ya eran visibles, por lo demás, a mediados de los 80 cuando las dinámicas de desarticulación generadas por la revolución tecnológica, considerada el mecanismo dinamizador de la “globalización”, ya había producido las tendencias a la desvinculación del capital en relación al trabajo, de los mercados financieros en relación a la economía real, de las economías productoras y consumidoras de tecnología de las que exportan materias primas (cuestión que la teoría de la dependencia contestaría fuertemente) y de las economías centrales de carácter verdaderamente transnacional de las nacionales y más bien pequeñas.

Si Peter Drucker anunciaba esta fenomenología en 1986, obviamente no se refería a un sistema internacional articulado sino a uno que representaba y proyectaba lo contrario. Bajo estas premisas, los patrones de la denominada “globalización” no pueden ser considerados como elementos cohesionadores del sistema.

Si se considera que el escenario de lo transnacional es el predominante –cuestión que todavía merece discusión– la mejor forma de aproximarse a él es bajo las características que definen la interdependencia que, a pesar de la importancia que otorga a las múltiples relaciones entre múltiples actores y múltiples temas, incluye al Estado como actor prevaleciente. Bajo esta

perspectiva, la realidad de la cooperación asimétrica es el gran factor cohesionador. Al amparo del predominio de los principios liberales, los términos de esta cooperación –que incluye la fricción– deben medirse a la luz de algunas categorías fundamentales que aceptan que la complejidad de las interacciones producen beneficios desigualmente repartido. En tanto ello refleja poder, su concentración indica la creciente asimetría entre economías grandes y las pequeñas.

Por lo demás, la vulnerabilidad de las economías pequeñas a la fluctuación de precios de exportaciones (aún concentradas en materias primas) y a los flujos de capital (el factor determinante de las crisis financieras de la década de los 90) es un factor que define la precaria cohesión del sistema mirado bajo la perspectiva de la interdependencia y desde los países pequeños. Es más, la sensibilidad de éstos a los shocks externos y la difícil recuperación del terreno perdido (“la década perdida de los 80, así como la “media década perdida” entre 1998 y 2002 en América Latina) dice mucho de los términos cohesión que definen al sistema. Bajo las categorías de la interdependencia, difícilmente se puede afirmar, entonces, que la “reinserción” de las economías de estos países producida por la reforma neoliberal ha mejorado la articulación del sistema internacional. La realidad de la interdependencia puede ser muy compleja pero poco intensa si lo que se observa es el comportamiento de las economías nacionales de los países pequeños. Sobrestimar, por tanto, su capacidad de cohesión no resulta prudente.

Y si el orden internacional no genera cohesión suficiente, el sistema tiende a generar inestabilidad. No debiera ser ésta una condición que los Estados grandes o pequeños ni los regímenes internacionales deseen consolidar.

Nota

1. Con posterioridad a la edición de este artículo, las negociaciones del ALCA se han orientado hacia el logro de un acuerdo menos ambicioso que el original.
2. Con posterioridad a la edición de este artículo, la Conferencia Especial de Seguridad Intramericana detalló un listado de nuevas amenazas en el hemisferio comprometiendo más la cooperación interestatal que el principio de solidaridad hemisférica para su combate.

***Alejandro Deustua C.** Abogado por la Universidad Católica del Perú, ha seguido estudios de maestría en relaciones internacionales en la School of Advanced International Studies de la Johns Hopkins University, Washington D.C.; y administración pública en John Kennedy School of Public Administration Harvard University. Ha sido profesor en el programa de Maestría de la Escuela de Guerra Naval, asistente principal de la Oficina de Relaciones Externas de la Junta del Acuerdo de Cartagena y corresponsal ante el Acuerdo de Cartagena de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio. Asimismo, ha sido columnista de los diarios *La República*, *Expreso*, *La Industria* y la revista *Caretas*. Es miembro fundador e investigador del Centro Peruano de Estudios Internacionales (CEPEI). Actualmente es profesor de la Academia Diplomática del Perú.