

## LA POLARIDAD EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

Alejandro Deustua

Mayo de 2005

En el ámbito de las relaciones internacionales la polaridad de una estructura es definible por el número de actores relevantes de un sistema. El concepto, sin embargo, no ha adquirido aún validez consensual. Efectivamente, ni sobre el uso común del término ni sobre su instrumentación académica o política parece existir acuerdo. Las discrepancias son múltiples sobre el escenario en que se organiza la polaridad (¿un sistema, una estructura?, ¿una interacción predominante?), sobre la calidad de los actores que la componen (¿se definen éstos sólo por su capacidad, por su proyección de poder o también por su dimensión ideológica o predominio espacial?), sobre la función que desempeña (¿la polaridad ordena las instrucciones?, ¿es, a su vez, el resultado de un orden?, ¿es un “hecho de la realidad” o una política?) o sobre su trascendencia (es la polaridad un factor determinante de las relaciones internacionales?).

A la respuesta de éstas y otras interrogantes concurren tantas corrientes de pensamiento como puntos de vista hay sobre la materia. El aporte del debate sobre la polaridad del sistema es en consecuencia es menos definidor que ilustrativo sobre las múltiples dimensiones del problema. Y hasta cuando hay acuerdo sobre alguna de sus características (por ejemplo, la evolución del sistema desde uno multipolar a otro unipolar), emergen matices discrepantes de suficiente intensidad como para restablecer diferencias aparentemente superadas (¿la evolución es lineal o cíclica?, ¿la multipolaridad está en la naturaleza de la historia y la unipolaridad es, por tanto una excepción?, ¿es la polaridad relevante en un mundo interdependiente? o ¿es la unipolaridad o la multipolaridad una aproximación sensata en un universo que avanza hacia la universalización de los valores?).

Para responder a estas interrogantes asumiremos en este artículo una serie de premisas y recurriremos a diferentes aproximaciones teóricas para discurrir en torno a la existencia, la utilidad y la orientación de la polaridad en un escenario internacional dado. De lo contrario deberíamos resumir, a propósito de este tema, el inabarcable ámbito de la teoría de las relaciones internacionales.

### 1.- Las Premisas.-

Al margen de los disensos en la materia, la evaluación práctica de las políticas exteriores -y de la interacciones entre ellas- incluye la definición de la polaridad del sistema internacional como una variable fundamental de la disciplina. La consecuencia de ese proceso tiene connotaciones estratégicas manifiestas.

El escenario en que se plantea la cuestión de la polaridad es el sistémico entendido como aquél en el que operan, de manera interrelacionada, un conjunto de actores organizados en función de su propia capacidad y de sus patrones de conducta. Como tal, el sistema admite subsistemas que pueden o no tener connotaciones geográficas. En estos casos las condiciones de polaridad se distinguen siempre dentro de una estructura relativamente estable y de largo plazo que influye sobre un escenario subordinado de interacciones cotidianas.

La polaridad se organiza en torno a unidades nucleares cuyo valor es una función de la capacidad de poder que éstas acumulan y de su influencia inercial sobre el contexto relevante. En esta perspectiva la polaridad no se define por los diferentes componentes del poder considerados desagregadamente (no pocos autores se refieren a polaridades sectoriales) sino por su condición agregada (término que, a diferencia, del que implica simple integralidad, considera la especificidad de sus variables).

Aunque el poder es esencial a la polaridad, en este artículo no debatiremos sobre la naturaleza del mismo. En su lugar pondremos el énfasis en discernir la distribución del poder.

Las unidades nucleares en un sistema internacional son articuladas sólo por Estados. Los actores no estatales en las relaciones internacionales pueden interferir la función de esa unidad, incrementando su poder o disminuyéndolo, pero no constituyen unidades polares ordenadoras aunque detenten influencia sectorial.

La función de la polaridad es siempre ordenadora tanto de la estructura en que se establece como de las instancias subordinadas que son influenciadas por ella. El impacto de esa influencia estructural en el comportamiento de los Estados es, por inercial, diferente al de los regímenes internacionales y, por ende, se distingue de otras formas de asociación que involucran expresión de voluntad y, por tanto, política deliberada. En este caso, el impacto inercial de la polaridad se determina más por los alineamientos que por las alianzas.

El orden que impone la polaridad condiciona los niveles de cooperación y de conflicto en el sistema sin excluir a ninguno de ellos. El equilibrio es una expresión determinada del orden pero no es equivalente a

paridad. El equilibrio es una función del poder y también de diversos mecanismos que concurren a su establecimiento. El balance de poder, aunque uno principal, es sólo uno de ellos.

## 2.- Las Aproximaciones Generales.-

La discusión sobre la polaridad del sistema internacional no es aceptada como relevante por todas las corrientes teóricas de relaciones internacionales. Entre otras formas de organización, éstas pueden clasificarse en intra y extraestatales. Entre las extraestatales –es decir, aquéllas que superan el ámbito del Estado como el objeto relevante de estudio-, se incluyen las corrientes transnacionales en general. Como su nombre lo indica, estas aproximaciones al tema minimizan, cuestionan o niegan la importancia de la configuración estructural del sistema internacional y hasta del sistema como tal.

En la versión más extrema de las versiones extra-estatales –la “holística” (Sprouts)- el escenario relevante es “todo” el ambiente. Su multidimensionalidad excluye toda consideración de Estado como ente que ejerce el poder “racionalmente”, de geopolítica como forma geográficamente limitada de proyectar ese poder o de cualquier otra configuración institucional externa. En la perspectiva de esta aproximación, las configuraciones estatocéntricas son sólo una abstracción de los verdaderos actores: el individuo y su dimensión decisoria relevante –la “unidad ambientada”- donde lo importante es la relación entre la dimensión perceptiva (el escenario cognitivo del individuo) y el ambiente que limita las decisiones que éste adopta. En esta visión ambientalista “holística” la polaridad y su escenario –el sistema internacional- no es considerado sólo como una abstracción recusable sino que insurge contra él.

Para el ambientalismo convencional (Our Global Neighborhood), de otro lado, la polaridad del sistema internacional no es inexistente sino irrelevante para el objeto sustancial de estudio: la relación entre el medioambiente, el desarrollo y la supervivencia. A diferencia de la aproximación “holística”, esta aproximación a las relaciones internacionales acepta explícitamente la relevancia del Estado y del poder en función de su contribución a la solución o agravamiento de esos problemas. Su vocación transaccional no cuestiona directamente la realidad de la distribución del poder en el sistema. Sencillamente ésta no es materia de estudio. Por ello, a la luz de los diferentes patrones de explotación de los factores de producción favorecidos por las unidades de poder y de su impacto en los recursos no renovables, es probable que los representantes de estas teorías pudieran reconocer la importancia de la polaridad internacional si se plantearan seriamente el problema aun cuando lo consideraran marginal en relación a su propuesta principal: la gobernabilidad global.

De otro lado, las corrientes de pensamiento que evalúan el escenario “global” desde una perspectiva económica transnacional otorgan al sistema internacional una relevancia vinculada al orden entendido como conjunto de reglas que rigen las interacciones de los múltiples agentes de un mercado multidimensional. La polaridad estatal, en consecuencia, adquiere sólo una importancia utilitaria: servir al actor global). En efecto, para los observadores de la denominada “globalización” el poder internacional del Estado es sólo relevante en tanto éste pueda organizar mejor los mecanismos reguladores de las interacciones privadas o público-privadas y normalizarlas con la menor intensidad posible. La distribución de poder y el consecuente dominio de los tipos y formas de interacción entre actores estatales y no estatales que éste contribuye a facilitar o inhibir otorga a la polaridad un sentido sólo en cuanto sirva al “contexto global”. Los fundamentos de ese contexto no son equivalentes al del sistema internacional.

Esta aproximación –que no tiene una formulación orgánica- está vinculada a las aproximaciones regimentales (Krasner) e interdependentistas (Keohane y Nye).

En el primer caso (Krasner), el establecimiento de principios, normas, reglas y procedimientos que rigen un escenario –genérico o específico- de las relaciones internacionales tiene una importancia fundamental para el establecimiento del orden de las interacciones y para la estabilidad del sistema. En esta perspectiva general (existen varias aproximaciones a la teoría de regímenes) no se cuestiona la función del poder ni de su distribución –y por tanto, tampoco la polaridad- en la organización del sistema internacional, sino que se evalúa su eficacia reguladora y, dependiendo de la perspectiva, su dimensión ideológica o moral. Aquella se define en función de la generación de órdenes interestatales que intermedian y modulan, en la búsqueda de un resultado, el ejercicio del poder por los más capaces o por un conjunto de Estados interesados en un tema específico de relaciones internacionales. En esta perspectiva, el punto de observación no sería el de la polaridad del sistema sino el de su influencia sobre la capacidad estatal para ordenar el sistema eficazmente a través de regímenes sectoriales.

En el segundo caso (Keohane, Nye), las aproximaciones interdependentistas ciertamente reconocen la realidad del sistema internacional, el rol predominante del Estado y el de las potencias mayores –y, por tanto, implícitamente, el rol de la polaridad-. Sin embargo, en tanto esa aproximación concentra su atención en la importancia de la complejidad de las transacciones inter y transnacionales generadas por múltiples actores (estatales y extra estatales), la polaridad del sistema es para ella menos relevante que la que concibe el sistema en términos “clásicos”. En esta perspectiva, la asimetría entre los actores - imprescindible para la cooperación- genera vulnerabilidades y sensibilidades que deben ser atenuadas por el Estado o por un número relevante de actores interestatales. Para optimizar ganancias y disminuir los costos de transacción, puede asumirse que los interdependentistas considerarían a las entidades nucleares del sistema como las mejor capacitadas para ejercer eficientemente ambas funciones y para beneficiarse también de la cooperación asimétrica con entidades menos poderosas.

De otro lado, en el campo de las aproximaciones típicamente liberales, la polaridad es también un tema implícito sólo en el denominado “pacifismo comercial” (Smith) mientras que en la versión que asume la contradicción histórica entre Estados liberales y no liberales (Kant) la polaridad adquiere una dimensión valorativa o ideológica. En el primer caso, la atención a los intercambios comerciales que ordenan el mercado a través del ejercicio del interés individual y de la práctica de la especialización siguiendo los patrones económicos de las ventajas comparativas, la “mano invisible” no se abstiene de la referencia al Estado. Éste es fundamental para el establecimiento del orden interno liberal y para procurar que el orden externo sea liberalmente inhibitorio del conflicto que “politiza” el comercio. Si los Estados más eficientes en la generación de ese orden propicio para el comercio internacional son los Estados sistémicamente relevantes, podría concluirse que entre éstos se reconocería a las unidades polares.

Esa conclusión sería, sin embargo, sólo parcial en tanto el liberalismo de Smith asume también las realidades del conflicto internacional y la participación en él de las potencias mayores. En consecuencia se podría entender que la mayor capacidad de poder de esas potencias tiene una relevancia polar para la organización del gran mercado global (al respecto cabe recordar que Smith escribe las Riqueza de las Naciones al inicio de la revolución industrial y de la emergencia de Gran Bretaña como potencia global).

En el el segundo caso –el del liberalismo kantiano- , la polaridad está íntimamente ligada a la consistencia y expansión del núcleo de estados liberales que estarán en pugna progresiva con los no liberales hasta lograr un orden final de “paz perpetua” . En el proceso de arribo a ese orden estructurado confederada y jurídicamente y resguardado por la seguridad colectiva, la polaridad ideológica ejercida por el poder es fundamental para la realización de la “paz perpetua”. En este caso, las unidades polares no correspondería a Estados singulares necesariamente sino a agrupaciones estatales que comparten valores y los ejercen en términos de poder.

De otro lado, desde la perspectiva de las “teorías intraestatales” –aquéllas que estudian el escenario interno de los Estados- tampoco consideran la polaridad como materia de observación privilegiada en tanto, como es evidente, la naturaleza de este fenómeno es esencialmente “extraestatal”. Ello no implica, sin embargo, que el el tema de la distribución de poder sea para los articuladores de estas teorías intrascendente. Aun cuando en el campo de la toma de decisiones el objeto de estudio sea el proceso decisorio, es claro que el contenido de la decisión, en tanto esté informada por la distribución de poder, atenderá las realidades de la polaridad dependiendo de la naturaleza del Estado a que pertenece quien toma las decisiones y la condición de éste decisor (es decir, si éste es un líder o una organización burocrática de un Estado nuclear o subordinado).

Hasta aquí la muestra de resumen parcial de las teorías que menos explícitamente asumen la polaridad como relevante evidencia que ésta tiene implicancias, por lo menos implícitas, sobre estas teorías. Pero hay otras aproximaciones para las que la polaridad es un realidad de más explícito reconocimiento.

Así las nociones básicas del realismo clásico (poder, interés, Estado, conflicto, balance, predominio político, fundamento histórico) y las variaciones del mismo –como el neorealismo- no sea necesariamente marcos conceptuales superados para entender la polaridad como muchos suponen. Es más, el neorealismo (Waltz) es un instrumento importante para entender cómo se organiza el sistema internacional, cuándo cambia, cómo cambia y quiénes integran su estructura. A pesar de la extraordinaria simplificación sistémica con que se aproxima a las relaciones internacionales y de la explícita adopción del punto de vista de las potencias mayores (las que mejor se posicionan en la estructura según su mayor capacidad de poder), el

neorealismo contribuye a discernir la condición internacional del sistema establecido en función de la polaridad estructural y de la dimensión de su influencia ordenadora de la competencia entre Estados. Si ésta es naturalmente “anárquicas” o no, es materia de otra discusión.

En ese ámbito interactivo, otras disciplinas clásicas, como la geopolítica, contribuyen también a definir la polaridad de un escenario en términos de áreas centrales en las que el poder califica a la geografía como ámbito predominante sobre otras áreas subordinadas. Estas aproximaciones adquieren hoy renovada importancia tanto por la renovada preocupación estatal por los ámbitos territoriales de su influencia como por la importancia geográfica que las regiones van adquiriendo en el sistema internacional sea por la vía de la integración sea por la redefinición de las áreas de influencia o de las esferas de poder.

Y desde el punto de vista de los países en desarrollo determinar la polaridad del sistema al que se pertenece no sólo es fundamental para definir sus alineamientos y su capacidad de “ascender” al ámbito estructural (el caso de las potencias emergentes) sino para determinar sus complicaciones sistémicas y las limitaciones que ejerce la estructura sobre su conducta. A ello contribuyen todavía, desde otra perspectiva, las aparentemente superadas teorías de la dependencia en tanto éstas definen la inserción internacional de los países subdesarrollados bajo condicionamientos económica y estructuralmente determinados por la relación centro-periferia. Como se sabe, desde esta perspectiva el “centro” es la unidad nuclear por excelencia cuya influencia se puede traducir también en términos de polaridad independientemente de cómo se defina poder (la teoría de la dependencia adopta una perspectiva económica de múltiples matices en la materia).

Como puede verse, si bien sobre la definición de la polaridad no hay consenso entre las diferentes teorías de relaciones internacionales ni todas ellas se ocupan específicamente del tema de la distribución de poder interestatal, para casi todas -salvo para los ambientalistas “holísticos”- la materia es reconocida como directa o indirectamente relevante. En todo caso, se puede inferir de ellas alguna ilustración sobre la materia. Si ello es así, el tema tiene una importancia implícita mayor a la que la disciplina de las relaciones internacionales le otorga.

Su importancia práctica es todavía más trascendente en tanto la inmensa mayoría de los actores estatales -y quienes se preocupan de estudiarlos al margen de disquisiciones teóricas-, refieren la polaridad como un estamento que determina la condición del sistema internacional, la ubicación de los Estado en él y la distribución de poder correspondientes

### **3.- La Polaridad en la Historia.-**

La aproximación lineal a la evolución de la polaridad en el sistema internacional se traduce en una secuencia que, partiendo de diferentes y flexibles sistemas multipolares (ss XVII-XX), evoluciona hacia un rígido sistema bipolar (s XX) y se resume hoy en un sistema unipolar (s XX-XXI) de naturaleza y eficacia cuestionadas. Aunque esta sucesión sistémica no es aceptada unánimemente (la multipolaridad puede rastrearse hasta la Grecia de las Guerras del Peloponeso), éste es el lugar común predominante no obstante que la progresión del sistema hacia su consolidación singular o hacia su apertura a un nuevo ciclo multipolar sea hoy una discusión abierta.

Tal evolución está, a su vez, marcada por revoluciones sistémicas en el tránsito de un ciclo a otro y por la permanencia de sujetos y mecanismos de poder reconocidos como contemporáneos.

Así, la emergencia del Estado Nación como unidad de referencia del sistema es generalmente atribuida a un conflicto cuya culminación, la Paz de Wesfalia, se remonta apenas al siglo XVII. Ciertamente esa atribución fundadora puede ser un exceso como intento de establecer la unidad política original básica. Sin embargo, la historia reporta esa circunstancia como germinal otorgando a las conferencias de Munster y Osnabruch de 1648 la más importante capacidad generadora del inicial ordenamiento sistémico contemporáneo.

Ésta incluyó a imperios que legalizaron su status (atribuyéndoseles, en algunos casos, centenares de pequeñas entidades dependientes) y a grandes, medianos y pequeños Estados que definieron un orden eminentemente eurocéntrico. La emergencia de Francia como potencia predominante en el sistema -y sucesora de España en ese rol- es la referencia polar fundamental de la época en torno a la cual giraron las demás entidades autónomas. Y si las políticas de poder y el mercantilismo racionalizaron la relación interestatal y la organización del mercado del momento, el control de territorios y del comercio fueron sus

instrumentos fundamentales. Atisbos de balance de poder contribuyeron a otorgar al escenario multipolar (o “polipolar”, como veremos más adelante) del momento un equilibrio muy poco estable.

Si ya por esos años el ámbito del sistema internacional se había ampliado más allá de Europa con el descubrimiento y la conquista de América en el sigl XV y con la interacción euro-asiática, la multipolaridad europea permitió la cimentación de una nueva fase de ampliación del sistema con la independencia de los Estados americanos empezando por Estados Unidos. Si bien los Estados latinoamericanos, con diferencias que no es necesario mencionar ahora, frustraron sus respectivos procesos de acumulación de poder, éste no fue el caso norteamericano que, antes de adquirir el status de potencia mundial a principios del siglo XX, fue reconocido como potencia emergente excéntrica sin cuya presencia el sistema multipolar del momento no podía ser adecuadamente definido.

Antes que ello ocurriera, el sistema se perfiló mejor en el escenario europeo post-napoleónico cuando el mecanismo de balance de poder pudo cumplir más eficientemente la función de articulador de un equilibrio precario en Europa contribuyendo a la supervivencia de sus miembros. En efecto, luego del Congreso de Viena (1814/1815) el sistema multipolar europeo recuperó una dinámica interrumpida por el impulso imperial francés cuya frustración condujo, en el marco de la revolución industrial, a la emergencia de la Gran Bretaña como potencia global fundada en su condición marítima y en su rol de balancer continental. Ese orden multipolar equilibrado fue inicialmente alterado por una guerra periférica (la Guerra de Crimea 1854-1856) y otra central (la franco-prusiana de 1871) que, en términos generales, fortalecieron el poder de estados continentales (Rusia en el primer caso, y Alemania en el segundo) y contribuyeron a generar las alianzas y el escenario que desembocó en la Primera Guerra Mundial.

Cuminada ésta en 1918 el escenario multipolar se acotó aún más en Europa a la vez que consolidó su ampliación al ámbito global con la emergencia de Estados Unidos como gran potencia y su establecimiento como unidad referencial en el sistema. Desde ese momento el camino hacia la traslación extraeuropea del centro de poder sistémico quedó abierto.

Sin embargo, tal apertura extraeuropea no se consolidaría sino con posterioridad a la recuperación alemana de la derrota de la Gran Guerra y después de la emergencia soviética luego de la revolución de Octubre y de su retiro de la Primera Guerra. El Tratado de Versalles de 1919 apuró ese tránsito estimulando primero una contracción del escenario europeo mediante el surgimiento del nacionalismo alemán que evolucionó hacia al expansionista totalitarismo fascista.

Así mientras el mecanismo de balance de poder se rigidizaba y el sistema multipolar se contraía en el Viejo Continente, éste se ampliaba extraregionalmente por dos vías: marítimamente hacia Estados Unidos (una potencia mundial en proceso de consolidación) y Japón (una potencia mundial emergente) y continentalmente hacia la URSS (una potencia regional emergente todavía). El sistema de seguridad colectiva de esa post guerra (la Liga de las Naciones) poco pudo hacer, a través del derecho internacional - que aún no encontraba suficiente arraigo regimental-, para contener la dinámica de un sistema multipolar ya desprovisto de un eficiente mecanismo de balance de poder cuya precariedad permitió, a través de alianzas antagónicas, el enrumbamiento hacia la Segunda Guerra Mundial.

Esa guerra, cuya conclusión se resume ideológicamente en el triunfo de las democracias sobre el totalitarismo fascista, acabó con el sistema multipolar al tiempo que incrementó el poder de una nueva fuerza sistémica: el poder militar del totalitarismo comunista. El sistema bipolar emergió geográfica, militar e ideológicamente definido en la inmediata postguerra (1948) aún cuando su esencia estuviera clara con anterioridad a 1945. Al tiempo que la desaparición del balance de poder tradicional fue funcional al cambio de sistema, éste avanzó hacia su organización mediante alineamientos rígidos mientras la distribución de poder se concentró extraordinaria y excluyentemente en dos unidades nucleares.

Las alternativas a este sistema rígido –los intentos escasamente influyentes de desafilación de la OTAN en Europa (Francia), la emergencia de la Comunidad Europea, el peso incremental de China, la inauguración del escenario de la descolonización y, luego, la quiebra del sistema Breton Woods y la Detente-, contribuyeron a su flexibilización, no a su quiebre.

El ámbito de los países en desarrollo fue el escenario donde el balance de poder se ejerció con mayor dinamismo estimulado tanto por la intervención militar de las dos grandes potencias –lo que, en el largo plazo, contribuyó a debilitarlas como en el caso de Viet Nam (Estados Unidos) y de Afganistán (la URSS)- como por el empleo de la diplomacia multilateral como instrumento de poder del Movimiento No Alineado y del Grupo de los 77 que procuró insistir en abrir una brecha en el sistema (el esfuerzo, no obstante, colapsó con el fracaso del diálogo Norte-Sur, el impacto de la crisis petrolera, la emergencia del problema de la deuda y la subordinación estandarizada de los países en desarrollo).

Con anterioridad a este desenlace, los alineamientos rígidos en las más inmediatas esferas de influencia (América Latina en el caso de Estados Unidos y Europa Central en el caso de la URSS) de ambos polos sistémicos incrementaron los costos de desafilación. Si, excepcionalmente, la desafilación fue exitosa –el

caso cubano- el precio fue la fractura beligerante de la “esfera de influencia” (no su fluido reacomodo) como se comprobó con la crisis de los misiles de octubre de 1962, la proliferación de movimientos guerrilleros en América Latina y la consecuente reacción represiva que terminó por derruir en la región uno de los principios fundamentales de Occidente: la democracia. Y si, en el “bloque soviético”, los intentos de desalineamiento fueron influyentes por acumulación –como en los casos de los levantamientos en Hungría en 1956 y Checoslovaquia en 1968- el costo original fue el escalamiento del dominio militar de la URSS. En ambos casos, las unidades polares intensificaron el esfuerzo político y militar para mantener sus respectivos ámbitos de influencia aún en un escenario muy exiguamente flexibilizado. El sistema bipolar, aunque erosionado, no permitía una evolución que no pasara por el quiebre del sistema en términos de suma 0.

Por lo demás, el requerimiento de constante incremento de la capacidad de poder de las respectivas unidades polares con el propósito de mantener el equilibrio estratégico y también de quebrar a favor de alguna de ellas la relación de paridad establecida a mediados de los años 50 no era sustentable para ninguna de las dos potencias. Pero lo fue menos para la URSS. En la convicción –o la esperanza- de ese resultado se basó la doctrina de contención norteamericana de fines de los años 40 que evolucionó hacia el “roll back” en la década de los 80. Ésta coronó su éxito en 1989 con la disolución, en Alemania, de uno de los símbolos de la división de Europa. Y quizás superó sus propias expectativas contemporáneas con el desmoronamiento de la URSS en 1991 no obstante que éstas habían sido establecidas a finales de los 40 (Kennan).

A pesar de la ilusión de estabilidad del sistema bipolar creada, entre otros factores, por la previsibilidad de las conductas propias del sistema de disuasión nuclear (cualidad remarcada por los partidarios de este sistema en tanto generador de equilibrio y reductor de conflicto –Waltz-), el cambio de este sistema sólo podía producirse por la guerra o la implosión de uno de los polos. Ese cambio, sin embargo, terminó siendo menos costoso que la revolución del sistema multipolar previo en tanto que la implosión no requirió de una guerra. El punto es irrefutable si la referencia es sólo el evitamiento de la guerra de aniquilamiento poblacional (en este caso, la nuclear) y si no se toma en cuenta el costo acumulado de las guerras convencionales y no convencionales, el precio de la represión política que requirió la sustentación del sistema bipolar y el costo de la inestabilidad posterior.

El resultado de esta revolución ha sido la emergencia de un sistema unipolar entendido como el dominio de la estructura del sistema internacional por un sola superpotencia plena (es decir, una que abarca, con mayor o menor intensidad predominante, todos los factores de poder). Aquí el escenario de predominio es global, su racionalidad es política, militar y económica, su ideología es liberal y su práctica tiende a ser hegemónica. Sin embargo, la aparente ineficiencia del sistema tiende a atribuirse a la ineficacia de la aplicación de cada una de estas características.

Esta realidad no desconoce la existencia de otras unidades de poder establecidas en la estructura del sistema ni la emergencia eventual de otras potencias desde el campo de la interacción interestatal. La estructura del sistema, repetimos, sólo da cuenta del predominio ordenador derivado de las capacidades de una sola superpotencia.

#### **4.- Discusión teórica sobre la prospectiva de la polaridad.-**

Aunque la evolución del sistema internacional desde un orden multipolar hacia otro unipolar pasando por uno bipolar sea reconocible históricamente y esté marcada por la revolución sistémica en cada ciclo, ese proceso y sus contenidos son discutidos, como dijimos, por diferentes enfoques teóricos. Éstos, a su vez, tienden a ser empleados políticamente sea en función de evaluaciones de largo sea para determinar la funcionalidad y la legitimidad del orden en términos del interés nacional de los respectivos Estados.

Si la multipolaridad se define por el número de actores en la estructura del sistema, ese número suele entenderse como limitado en rango –entre cinco y ocho potencias - o por su capacidad y función ideal (Haas, Kissinger). Las estructuras con mayor cantidad de actores –quizás el multipolar inmediatamente posterior a la Paz de Westfalia- son tentativamente denominadas “polipolares” (Haas).

Desde la perspectiva de establecimiento del orden (entendido en función de la teoría de regímenes), un sistema multipolar es eficiente si existe consenso entre sus miembros para el logro de ciertos resultados deseados (p.e. la estabilidad emergente del Congreso de Viena). De no haberlo, el mecanismo de balance de poder (Morgenthau) y/o los mecanismos de seguridad colectiva (Haas) debieran contribuir a esos efectos.

Pero el “orden” en el sistema multipolar tiene también varias definiciones. En una perspectiva, el sistema multipolar es el más eficiente para el establecimiento del orden entendido como estabilidad (la capacidad

del sistema en el mantenimiento de sus características, la independencia de sus miembros o de retornar a su punto de equilibrio luego de alguna alteración) Ello ocurre en tanto las múltiples interacciones, la desconcentración de recursos y de atención política tiende a generar retribuciones (o compensaciones) más y mejor distribuidas, a incrementar la capacidad de adaptación nacional al sistema y a disminuir la cantidad de recursos nacionales orientados hacia al armamentismo y el conflicto (Deutsch. Singer). En esta perspectiva las alianzas, en tanto inhibitoras de la interacción múltiple, son consideradas como limitativas de los beneficios de la multipolaridad (Idem).

Desde otra perspectiva, sin embargo, las alianzas sí contribuyen a la estabilidad del sistema siempre que no cancelen la eficiencia del mecanismo de balance de poder y en especial, de la indispensable flexibilidad del “balancer” (Morgenthau). Si ello ocurre, el sistema tenderá a mutar en tanto, al reducirse las posibilidades de establecer el equilibrio cuando éste sea alterado, el sistema quedará librado al predominio de uno o más de sus integrantes y, por tanto, a la reducción de los miembros relevantes.

Aunque esta posición tiende a prevalecer –especialmente entre los “realistas clásicos” y los voceros de potencias intermedias o emergentes (China, Brasil) y también de las pequeñas (Perú)-, la aproximación es cuestionada tanto por bilateralistas de la escuela neorealista (Waltz) y hasta por los unilateralistas de vocación idealista (Rice).

En efecto, la perspectiva teórica que sustancia el estado de cosas contemporáneo (el de la unipolaridad expansiva) en función de su potencial de generar “progreso” crítica, desde una perspectiva idealista, las condiciones del sistema multipolar en términos de su incapacidad para establecer términos de paz adecuados y suficiente complementariedad de intereses. Al respecto, la Secretaria de Estado norteamericana, Condoleezza Rice, sostiene que en términos políticos el sistema multipolar “fue un mal necesario que intentó mantener la ausencia de guerra pero que no promovió el triunfo de la paz”. Es más, en su perspectiva, el sistema multipolar es aún más pernicioso desde un punto de vista teórico. En efecto, según la señora Rice, la multipolaridad “es una teoría de la rivalidad, de intereses en competencia, y peor aún, de valores en conflicto” (Discurso de la Asesora de Seguridad Nacional de Estados Unidos Dra. Condoleezza Rice en el Instituto Internacional de Estudios Estratégicos, Londres, junio del 2003).

A las particularidades de este debate no se incorporan con intensidad relevante los representantes de otras corrientes de pensamiento de enfoque más genérico en esta materia. Son más bien algunos de los antiguos exponentes del planteamiento crítico del realismo (Rosencrance) y los proponentes de una más reciente corriente de la misma teoría -el neorealismo (Waltz)- los que enumeran o sostienen el argumento contrario sobre los beneficios de la multipolaridad.

Según Rosencrance, el sistema multipolar tiende a incrementar los conflictos aunque reduzca su intensidad, a aumentar la proliferación de armamento de alto contenido tecnológico (especialmente el nuclear, lo que implica la latencia del conflicto de mayor escala) y a generar mayor incertidumbre entre los miembros del sistema.

En efecto, al incrementarse el número de actores relevantes se incrementa la imprevisibilidad tanto como se incrementan las interacciones. Si, en ese contexto, la estabilidad de esos actores es comprometida, el conflicto es el resultado esperable. Aunque el autor no lo establece, su argumento puede fortalecerse si se tiene en cuenta las complicaciones que inevitablemente surgirán para el adecuado ejercicio del balance de poder entre un número demasiado amplio de actores.

De otro lado, desde el punto de vista del realismo clásico (Robinson), el sistema bipolar es una derivación del multipolar no sólo por el número de actores relevantes expulsados de la estructura del sistema sino por un conjunto de “transformaciones destabilizadoras” sufridas por el sistema multipolar. Estas mutaciones fueron la expansión global del ámbito de ejercicio del balance de poder y la caducidad del eurocentrismo, la transferencia del centro de poder hacia la periferia europea (Eurasia, América), la desaparición del rol del balancer ejercido por el Reino Unido en Europa y la emergencia de los nacionalismos “asiáticos” (es decir, tercermundistas) (Robinson). Esta es la perspectiva que hemos empleado para describir, en el capítulo anterior, la degradación del sistema multipolar.

Sin embargo, aún dentro del realismo no todos perciben la reducción del número de actores en la estructura del sistema como equivalente de inestabilidad. Es más, esa reducción, definida en un sistema bipolar, tiende a incrementar, en la perspectiva de esos autores, la certidumbre política y militar del sistema reduciendo, en consecuencia, las posibilidades de desentendimiento y conflicto.

A este punto de vista, que es inevitablemente también el de las superpotencias en tanto la periferia no es relevante, se adhiere un neorealista como Waltz que sostiene que aun cuando no exista paridad entre esas potencias, su capacidad de infligir y controlar altos niveles de violencia –incluida la de terceros- es muy superior a la existente en un sistema multipolar. Ello se refleja en mayor estabilidad del sistema en tanto promueve un intenso y eficiente control recíproco que, aunque derivado del antagonismo, es balanceado

por un equilibrio que aspira a una dimensión paritaria o cuasi paritaria de las mutuas capacidades y por la dificultad de expandirse sin oposición. En tanto el nivel de competencia aumenta, también aumenta la capacidad de controlar crisis (“pequeñas guerras”) que son, a su vez, síntomas de esa competencia. En este marco –el de dos superpotencias– las pequeñas alteraciones del balance no son relevantes para el sistema lo que revela la consistencia de su equilibrio esencial (Waltz en Rosencrance).

La recusación de este sistema en términos de su inestabilidad antes que de su conveniencia se resume, parcialmente en tres afirmaciones básicas. La primera sugiere que las motivaciones de agresión y expansión son tan constantes entre superpotencias como el control mutuo establecido entre ellas y que, en consecuencia, la percepción de hostilidad del antagonista será también permanente. Ello define el clima psicológico del sistema retroaliando por la percepción del beneficio propio en términos de suma 0. (Rosencrance)

Una segunda segunda recusación del sistema bipolar es la falta de consenso sobre la definición del sistema: ¿la bipolaridad genera una competencia por la supremacía o por el mantenimiento de posiciones establecidas? o ¿puede en efecto el sistema bipolar permitir ganancias importantes para una parte sin alterar el balance básico? (Rosencrance) En tanto en ambos casos la respuesta es incierta o negativa, el cambio que producen las acciones de las superpotencias no será flexiblemente adaptado bajo este sistema.

Una tercera objeción a los beneficios del sistema bipolar consiste en que la propuesta de generación de paz a través de la tensión propia del sistema (el régimen aludido es la Detente) es inevitablemente volátil y, por tanto, intensamente proclive a la inestabilidad (Idem).

Lo extraordinario sobre los lúcidos planteamientos de Rosencrance es que el autor no anticipó un escenario unipolar frente la eventual caducidad del sistema bipolar. Su propuesta asumía, más bien, que la desaparición del sistema acarrearía un nuevo conflicto entre potencias mayores y desarrolladas y menores en desarrollo (una versión “caliente” del conflicto Norte-Sur) del que derivaría un sistema multipolar probablemente estimulado por la proliferación de armas nucleares entre los menos poderosos (éste fue un escenario propio de los años 70 que la crisis petrolera, institucional y económica global de la época se encargó de desactivar y que hoy es una preocupación general). Como alternativa normativa a ese desarrollo, Rosencrance propuso normativamente un sistema bi-multipolar basado en la cooperación bipolar (de las potencias preexistentes) con el concurso de la dimensión multipolar de las potencias emergentes.

De otro lado, aunque la literatura es abundante, la teoría de relaciones internacionales no ha dado suficiente cuenta aún del concepto de sistema unipolar. La referencia más evidente, por tautológica, es la que define la unipolaridad como “un sistema de un solo polo” (Krauthammer). Una perspectiva estructural del sistema internacional no podría estar en desacuerdo con esta afirmación.

Sin embargo, desde la perspectiva de la opinión, ciertos autores como Huntington, añaden a la definición estructural de la unipolaridad una dimensión compleja y otra funcional. En su perspectiva, si el sistema unipolar es aquél organizado en torno de “una sola superpotencia, ninguna potencia mayor significativa y una pluralidad de potencias menores”, la función de esa superpotencia es la de “resolver sola importantes asuntos internacionales sin que ninguna posible combinación de Estados tenga el poder suficiente para impedirlo” (Brooks, Wohlforth)

Ninguna de estas definiciones consideran al sistema actual como permanente. En el primer caso, la temporalidad (“el momento unipolar” de Krauthammer) es lo relevante. En el segundo, la imposibilidad es la regla: Estados Unidos no tiene la capacidad para cumplir las funciones que la definición del sistema demanda aun cuando Huntington reconozca la calidad de única superpotencia. Es más, la transitoriedad de la circunstancia unipolar se resolverá, en su perspectiva, en la emergencia multipolar.

Kissinger concuerda con esta opinión, pero desde la perspectiva histórica. En su recuento, la predisposición norteamericana a establecer un nuevo orden luego de la Guerra Fría no es original. En realidad, sostiene Kissinger, ese intento ya se había producido con Wilson y con Truman sólo para ser inhibido por el asilacionismo norteamericano, en el primer caso, y por el estalinismo en el segundo. Hoy, a pesar de la emergencia de Estados Unidos como la única superpotencia, el poder está, según Kissinger, más ampliamente distribuido y el escenario, a su juicio, refleja más el sistema europeo del siglo XVIII y XIX que un escenario unipolar en tanto que, en “ausencia de amenazas ideológicas o estratégicas”, los Estados se verán libres de obstáculos para promover políticas exteriores “incrementalmente basadas en su inmediato interés nacional” (Kissinger). En este contexto, la normativa kissingeriana en relación a Estados Unidos sugiere que la superpotencia “equilibra las dos tentaciones inherentes a su excepcionalismo: la noción de que (la superpotencia) debe remediar todo mal y estabilizar toda dislocación y el instinto latente de replegarse sobre sí misma” tomando en cuenta, en relación a los demás, las lecciones de la historia (Kissinger)

De otro lado, dadas la falta de antecedentes históricos, la inconsistencia de la “situación unipolar” y la ausencia de una definición que no sea la meramente física, el término suele confundirse con dos funciones del predominio: el imperio y la hegemonía (Fergusson en Foreign Affairs).

La unipolaridad difiere de la idea de imperio en tanto ésta supone esencialmente un orden interno, el “control de áreas y de poblaciones más allá de lo que se considera como la propia nación” (Herz), a lo que debe agregarse la consagración reconocida de una autoridad única con capacidad de coerción plena. En otras palabras, en el imperio se ejerce la soberanía interna de un Estado. El imperio sólo adquiere dimensión global cuando domina todo el escenario conocido de una determinada etapa histórica. Ese fue el caso del imperio incaico y quizás, de manera más cuestionable, del imperio romano. Pero de ninguna manera es el caso norteamericano de hoy.

Al respecto debe considerarse, además, que bajo las actuales condiciones de unipolaridad –transitoria o no- el orden externo reporta pluralidad de Estados con intereses plurales cuya conducta es condicionada –no determinada- por una estructura internacional organizada en torno a una potencia predominante.

La hegemonía, de otro lado, es una función de la unipolaridad en tanto define la capacidad de un Estado de imponer un determinado orden, es decir, la aplicación de un conjunto de principios y normas, y de solucionar problemas específicos dentro de ese orden (Wallerstein en Fergusson). La mayor o menor eficiencia del hegemón no es, sin embargo, directamente proporcional a la calidad unipolar de un sistema. La unipolaridad no depende de la capacidad hegemónica de un Estado sino de la singularidad del mismo en el dominio de la estructura del sistema medida en función de las capacidades de la potencia. La hegemonía no opera en la estructura sino en la interacción cotidiana.

El ejemplo más claro del ejercicio flexible de la hegemonía en un contexto unipolar es la existencia del multilateralismo que supone la interacción plural de intereses idénticos, complementarios y en conflicto. En efecto, como ocurre hoy, puede existir un escenario multilateral en un contexto unipolar aunque se cuestione su eficiencia. En todo caso, el multilateralismo no es una derivación de la multipolaridad como sugieren algunos autores y proponen algunos Estados. Para comprobarlo, basta echar una mirada a la emergencia del foro multilateral por excelencia –la ONU- bajo condiciones de bipolaridad. Fue en el marco de este sistema rígido –no en el de uno multipolar- que el multilateralismo alcanzó su práctica zenital.

Bajo este conjunto de consideraciones limitantes del ejercicio interactivo del poder pero no de la de la capacidad de la superpotencia de predominar en la estructura es que debe entenderse la unipolaridad del sistema internacional vigente.

De otro lado, si de la descripción de la evolución del sistema internacional desde el siglo XVII se concluye la progresiva disminución de la vigencia temporal de un determinado orden (el sistema multipolar amplio es más extenso que el multipolar restringido y, a su vez, éste más extenso que el bipolar), pues es posible considerar una mutación en menor plazo del sistema unipolar vigente como producto de la interacción de intereses disímiles, el incremento de las aspiraciones de status y el aumento de las capacidades de diversos Estados emergentes en relación a otros declinantes.

Y aunque los severos “idealistas” norteamericanos (Rice) no lo reconozcan así, ello es posible aun en el contexto de un orden liberal definido como el conjunto de interacciones con los Estados no liberales que opera de manera simultánea al proceso de universalización de valores liberales y a la ampliación del núcleo de Estados que comparten esos valores. En este caso, importaría menos la nueva polaridad emergente que la masa crítica organizada por esos Estados liberales que mantendrán relaciones de conflicto, incluida la guerra, con los que se oponen a la expansión de sus principios y normas y que, en la perspectiva idealista, sólo admirarían disputas entre ellos (los liberales) por intereses no vitales.

Para muchos éste es el escenario actual. En él Estados Unidos funcionaría como un primus inter pares definiendo el centro de gravedad de una suerte de dinámica kantiana orientada hacia un eventual situación de “paz perpetua”. Probablemente a ella se refiera la Secretario de Estado norteamericana cuando critica la multipolaridad como una teoría de la división y no de la paz y cuando sugiere un mal definido “balance de poder favorable a la democracia” .

Para muchos otros (Kissinger), este escenario es irreal.

## **5.- Discusión práctica sobre la prospectiva de la polaridad.-**

Iniciamos este acápite refiriéndonos, de manera sumaria, a las tendencias percibidas en una de las evaluaciones estratégicas norteamericanas de largo plazo (Report of the National Intelligence Council, 2020 Prospect, Diciembre de 2004).

El reporte indica que la condición inédita de la actual situación de unipolaridad inestable y la ausencia de teoría suficiente que la explique tiende a generar resistencia en los demás miembros del sistema. En los escenarios de conflicto, como el Medio Oriente, esa resistencia se concreta en suposiciones de ambición de dominio regional norteamericano hecho que incrementa, eventualmente, la oposición a Estados Unidos. En los escenarios donde no hay conflicto, la desconfianza transformada en resistencia activa a los intereses norteamericanos puede contribuir a la emergencia de nuevas tendencias aislacionistas en Estados Unidos.

En lo que concierne al escenario global, la complejidad de interacciones muestra, según el documento, una situación de fluidez no experimentada desde el inicio de la Guerra Fría. Ésta se expresa en el hecho de que el cambio del sistema no ha terminado de perfeccionarse.

Desde el punto de vista de la adquisición o pérdida de capacidades, el reporte registra la intensidad con que emergen nuevas potencias especialmente en el Asia y la retracción de otras en Eurasia. Desde la perspectiva de la interacción de potencias, el reporte da cuenta de la división transatlántica y del incremento de interacciones en el Medio Oriente.

En la perspectiva del conflicto militar y del progreso económico, el reporte es optimista en el ámbito convencional (asigna pocas posibilidades a una conflagración entre grandes potencias), pesimista en el ámbito no convencional (la sensación de inseguridad se incrementará) y optimista en el campo del crecimiento económico (80% de crecimiento acumulado hacia el 2020 con un incremento del producto per capita del 50%).

El crecimiento, sin embargo, no se prevé equilibrado mientras sus beneficios serán principalmente una función de la adquisición general de capacidades y especialmente de las capacidades tecnológicas adecuadas. Los desequilibrios consecuentes importarán a la polaridad en tanto se traduzcan en problemas de gobernabilidad para las potencias emergentes.

En lo que concierne a las potencias emergentes (China, India y probablemente Indonesia, Sur África y Brasil), la observación se centra en el crecimiento demográfico (casi todo el crecimiento poblacional corresponde a los países en desarrollo -53% al Asia-), económico, militar y tecnológico, en la organización de nuevos alineamientos en este escenario y en la proyección de políticas exteriores con explícitos objetivos de potenciación de status. Los obstáculos a la emergencia de estas potencias se identifican en torno a eventualidades como una regresión del proceso de globalización o la recurrencia de crisis económicas y de gobernabilidad en esos países.

Desde el punto de vista regional el “continente” en ascenso es Asia (aunque dividida entre el norte y el sur) con China e India en el centro de atención. Las potencias que manifiestan signos de pérdida de dinamismo son Japón y no pocas europeas y eurasiáticas.

En este contexto el reporte plantea cuatro escenarios hacia el 2020:

- a) el “escenario Davos”, que enfatiza la emergencia de China e India
- b) el “escenario de pax americana” en el que Estados Unidos prevalece pero para “moldear” antes que para subordinar
- c) el “escenario de un nuevo califato” en el que el fundamentalismo islámico promueve el rechazo de los valores occidentales en un marco de conflictos internos
- d) el “escenario del nuevo ciclo del miedo” en el que la proliferación de armas de destrucción masiva genera problemas de defensa e inseguridad sistémicas

Como es evidente sólo los dos primeros escenarios competen al cambio de la polaridad de la estructura del sistema internacional. Los dos últimos sólo corresponden al ámbito de las interacciones en un escenario de deterioro del predominio estatal que, sin embargo, no cuestiona, hacia el 2020, la centralidad del Estado como actor principal de las relaciones internacionales.

En nuestra perspectiva el reporte del NIC, que se realiza en base a percepciones antes que a consistentes evaluaciones, no deja de tener en cuenta lo normativamente establecido por la política exterior norteamericana. Si la Secretaría de Estado de los Estados Unidos, Condoleezza Rice, estima que las consideraciones sobre multipolaridad pertenecen a otra etapa histórica y que los alineamientos del presente y del futuro dependen o dependerán de la intensidad con la que se compartan un conjunto de valores liberales, se puede concluir que, en su perspectiva, la discusión sobre la polaridad de la estructura del sistema es menos relevante que la interacción de los Estados en torno a esos valores. La interacción coactiva, que pretende un “balance de poder favorable para la democracia” supone términos de confrontación que se llevará a cabo, mediante una diversidad de medios, con estados no democráticos. Este es, reiteramos, el escenario kantiano por naturaleza que, en este caso implica la continuidad del predominio norteamericano por lo menos hasta que ese “balance” esté establecido y la superpotencia pueda desempeñar un rol de primus inter pares como mínimo.

En la perspectiva de la China –la más definida superpotencia emergente- predomina el debate estructural –el de la polaridad en base al poder tradicional- sobre la base de la negación de que la circunstancia actual esté definida por un “momento unipolar”. La coyuntura se describe mejor, en esa perspectiva, como una transición (Camillero, Australian National University) mientras la tendencia predominante –la estructuralmente deseable- es la de la multipolaridad. En tanto la organización del sistema se define hoy en torno a las capacidades de una superpotencia, dos grandes potencias militares y tres económicas, la perspectiva es por lo menos pentagonal.

A apurar ese tránsito contribuye la erosión de la hegemonía norteamericana. Ésta tiene una evidente dimensión económica –de la que la quiebra del Consenso de Washington es sólo una manifestación- y una militar –en la que predomina la “vulnerabilidad imperial” reflejada en la insuficiencia cohesiva (socios dubitativos), incapacidad regimental y las debilidades expuestas en el manejo del “cambio de la gramática del conflicto” a partir del 11 de setiembre (Idem).

Aunque en esta exposición no se describe la disposición de la política exterior y de seguridad china para contribuir a realizar ese escenario, es evidente que para esa potencia ésta es la fuerza central que sostiene el pronóstico. En la perspectiva de numerosos académicos norteamericanos (National Defense University) esta predisposición plantea un desafío real y presente a la superpotencia eventualmente entendido como una amenaza mayor (Mearsheimer).

Aunque no se puede generalizar, en la perspectiva de Francia –una de las más consistentes grandes potencias- la disposición de su política (Van Harpen, National Interest) en torno al “diagnóstico” multipolar parece fundarse más en el ánimo normativo que en la evaluación estructural del mismo. Van Harpen reporta la evaluación actual del sistema negando también su condición unipolar en función del predominio de “momento unipolar”. Pero esa evaluación, como su prospectiva, va precedida de tres premisas normativas: el status de gran potencia que Francia desea mantener, el rol de pivote que le es fundamental percibido como posible sólo en un contexto multipolar y la multipolaridad como la mejor garantía del multilateralismo. En el marco de la tradición histórica, el debate en torno a la invasión de Irak enfatizó en Francia esta predisposición.

A pesar de su importancia no nos referiremos acá a las implicancias de esa posición para la relación transatlántica y para la Unión Europea. Pero sí recordaremos que el desempeño del multilateralismo no tiene una estrecha correlación con la estructura del sistema internacional. Como ya lo hemos señalado, el punto zenital del desempeño multilateral de los Estados se alcanzó bajo la rigidez del sistema bipolar, no bajo al más flexible y anterior sistema multipolar. En éste, el balance de poder fue más bien el mecanismo predominante.

De otro lado, aunque sí existe una correlación entre unipolaridad y unilateralismo, como hemos visto, ésta es más bien una función de la eficiencia hegemónica la que, medida por la capacidad de ordenamiento efectivo, no parece intensa en la circunstancia actual.

En el caso de Rusia –la más clara superpotencia declinante que retoma un rol de potencia emergente-, la aspiración multipolar también prima sobre la prospectiva multipolar. La calidad de gran potencia eurosasiática calificada por una historia expansiva en función de un status global avala su aspiración a recuar esa calidad realizable en un contexto multipolar. Sin embargo, la incorporación del factor multipolar a la política exterior rusa tiende a ser hoy, según sus representantes, una opción defensiva frente a la hegemonía norteamericana (Primakov). Esta afirmación indicaría que, por el momento, la literatura rusa enfatiza el rol de los objetivos políticos sobre la tendencia estructural.

Enfrentada a tres posibilidades –sumarse a la coalición hegemónica, posicionarse como antagonista a esa coalición o sumirse en el aislacionismo-, Rusia ha eliminado la tercera alternativa, desempeñado ambigualmente la segunda e intentado la primera. Efectivamente, en los primeros años de la década de los 90 Rusia –claramente el “Estado más afectado por la post Guerra Fría”- intentó una estrecha cooperación con Estados Unidos. Luego de la crisis yugoslava, que mostró su poca influencia- recalibró su política exterior en función de una más correspondiente a la de una potencia emergente. Y, luego de la crisis de Irak, la aspiración multipolar adquirió prioridad en la agenda con el propósito de balancear a Estado Unidos. Su aún extrarordinaria capacidad nuclear, el intento de fortalecer la CIS, una lenta pero intensa recuperación económica y la potenciación de relaciones estratégicas con China, Japón India y otros “países regionales” complementadas con un relación constructiva con Occidente, constituyen las bases para esa aspiración.

En el caso de Brasil –una potencia emergente con intereses globales de antigua data- el tema de la multipolaridad parece también planteado públicamente más en la perspectiva de la política exterior que en el

de la evaluación estructural. Su propuesta parece tener dos grandes ámbitos: el de lograr en el largo plazo un orden internacional más justo (Costa Vaz) y el de consolidar un marco más apropiado para el ejercicio de un multilateralismo eficiente (Amorim).

El primero puede rastrearse hasta la Liga de las Naciones cuando Brasil reclamó, frustradamente, el reconocimiento de intereses globales a las grandes potencias. El segundo se ambienta, más recientemente, en regímenes internacionales específicos como la OMC. Según el Canciller Amorim el éxito de Estados que, como Brasil, cuestionan eficientemente el sistema de subsidios a las exportaciones de los países desarrollados, se debe a un nuevo multilateralismo emergido de una “nueva multipolaridad” en proceso de organización en el régimen comercial internacional. Éste es un planteamiento equivalente al francés, aunque, por la concisión de su ámbito sectorial, ciertamente reclama singularidad.

Esta condición circunscrita, sin embargo, se diluye en el ámbito global con la aspiración brasileña a incorporarse, como miembro permanente, al Consejo de Seguridad de la ONU en el marco del rediseño multipolar. En tanto esa aspiración brasileña se sustenta en una base regional y la aspiración al nuevo status tiende a redefinir la jerarquía de poder en América Latina y Suramérica, la aspiración es cuestionada por algunos países de la región (Argentina, México) aún cuando las políticas exteriores de casi todos los estados suramericanos coincidan en la aspiración multipolar como un escenario sistémico ideal (Perú, Chile).

Aunque la dimensión de esa aspiración y sus consecuencias es un rasero imprescindible para evaluar la política exterior brasileña, las publicaciones brasileñas contemporáneas no parecen ser muy explícitas sobre el sustento sistémico de su renovada aspiración.

De otro lado, aunque el discurso oficial peruano no ha hecho del tema de la polaridad un tema central de política exterior y mucho menos uno de evaluación estructural, la aspiración multipolar es reconocible en sus textos. La aspiración más explícita es, sin embargo, la de un multilateralismo más intenso en un escenario que acepta la condición transnacional (la “globalización”) y favorece la aproximación jurídica (de ello se infiere una vocación regimental) (Rodríguez). La perspectiva liberal parece alumbrar la política exterior en la materia. En cambio, desde el punto de vista académico, la aproximación a la multipolaridad se organiza desde una perspectiva esencialmente geopolítica antes que sistémica (Mercado Jarrín).

Aunque para las potencias pequeñas la capacidad de influir directamente en la estructura sea casi inexistente (situación que contrasta con su capacidad de influencia interactiva si ésta se produce concertadamente) y las potencias medias sólo puedan aspirar a posicionarse subordinadamente en ella, la preocupación por la polaridad del sistema internacional debiera incrementar en todas ellas la prioridad que hoy se le otorga. Si la estructura determina para ellas las condiciones de interacción, establece su ubicación en el sistema, revela sus requerimientos de capacidades, define su posicionamiento en los subsistemas, califica la dimensión inercial y volitiva de sus alineamientos y establece, en general, los términos generales de su supervivencia especialmente cuando el sistema cambia, la preocupación sistémica debiera reflejarse mejor en la prospectiva y en la normatividad de la política exterior. Hoy ese requerimiento parece inhibido, en no pocos casos, por las necesidades de supervivencia económica y las restricciones del desarrollo. Esta es una tendencia de política exterior que debe cambiar en potencias, si no emergentes, por lo menos con tradición en la formación y gestión de regímenes. Si en la orientación del sistema a través de estos mecanismos de ordenamiento radica su mejor importancia sistémica, la potenciación de esa capacidad se incrementará si se conoce primero las posibilidades y condicionamientos de la estructura del sistema.