

# Un sistema internacional en movimiento

MARIANO AGUIRRE\*

## Introducción

¿Está comenzando una nueva Guerra Fría entre Estados Unidos y Rusia? Algunos signos parecen indicar que se podría volver a la tensión que hubo entre Moscú y Washington desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta 1989, que estuvo basada en la competencia militar y el control de zonas de influencia. ¿Volvemos también a una clara diferencia y enfrentamiento entre el Norte y el Sur?

Es más sencillo establecer similitudes que entender las nuevas realidades; pero el escenario que está emergiendo no es el de dos potencias de signo ideológico diferente compitiendo por el resto del mundo, sino que Estados Unidos y Rusia son dos actores clave dentro de un conjunto internacional multipolar en el que diversos Estados y actores no estatales pugnan por intereses pragmáticos. Respecto a la ideología, ya no se trata del enfrentamiento comunismo-capitalismo: las identidades nacionales, religiosas o étnicas son elementos ideológicos que se usan para cohesionar comunidades y ganar legitimidad interna, desde el patriotismo mesiánico de Estados Unidos hasta el orgullo nacionalista ruso, pasando por el populismo de Chávez en Venezuela, el neo comunismo chino y el nacionalismo hegemónico de Irán.

Con relación al enfrentamiento Norte-Sur, las cuestiones no son tampoco ni iguales ni lineales: los talibán, los grupos armados en Irak o Hamás son organizaciones muy diferentes entre sí, que están muy alejadas de los grupos de liberación nacional del poscolonialismo entre los años cincuenta y setenta del siglo XX. La violencia entre comunidades, la guerra milenarista contra “Occidente” en casos como Al-Qaeda y la conexión económica entre comercios ilegales y grupos armados no estatales han cambiado el escenario.

Una de las características más notables y complejas del presente sistema internacional es la conexión entre situaciones. Si bien durante la Guerra Fría hubo una proyección de la pugna entre Este y Oeste hacia el denominado Tercer

\* Mariano Aguirre es director del área de Paz, Seguridad y Derechos Humanos de la Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior (FRIDE), Madrid. E-mail: maguirre@fride.org

Mundo, en la fase actual hay un vínculo mucho más estrecho y, debido a la comunicación global, rápido entre situaciones y conflictos. La polémica entre Estados Unidos y Rusia tiene precisamente esa característica de interconexión entre lo local y lo global.

## Los disgustos de Moscú

En febrero de 2006, el presidente Vladimir Putin aprovechó la conferencia anual transatlántica sobre seguridad de Munich para criticar el unilateralismo de Estados Unidos, el desprecio del gobierno de George W. Bush por el derecho internacional, la guerra de Irak y la forma en que Washington lleva a cabo ciertas cuestiones, como apoyar la posible independencia de Kosovo e instalar un sistema antimisiles en Polonia y la República Checa. Todo ello, según el presidente ruso, sin consultar con Moscú. Las tensiones entre Moscú y Washington se proyectan también sobre qué hacer hacia Irán y sobre la estrategia cada vez más ofensiva de Estados Unidos en Afganistán y su presión sobre los aliados de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) para que comprometan más tropas con mandatos ofensivos.

Estados Unidos ha propuesto a los países del Este europeo formar parte de un sistema de misiles que hipotéticamente eliminarían en vuelo a otros misiles que fueran lanzados desde Irán o Corea del Norte. Pero los problemas son diversos. Por un lado, el sistema es muy caro (225 millones de dólares sólo para el año próximo) y hasta ahora sólo ha mostrado fallos y ineficiencias.<sup>1</sup> Por otro Moscú no lo ve orientado a defenderse de potencias lejanas sino como una confirmación, junto con las bases que Washington instalará en Rumania y Bulgaria, de la expansión de la OTAN y de Estados Unidos hasta sus mismas fronteras.

El ex primer ministro ruso Evgueni Primakov escribió en febrero de este año en *Moskovskíé Novosti* que la idea es “encerrar” a Rusia, y que la respuesta será cambiar la estrategia militar incluyendo a la “máquina de guerra de la OTAN” entre las posibles amenazas.<sup>2</sup> En marzo se informó que la estrategia ya se está revisando y que será mucho más dura contra la “expansión” occidental hacia “el espacio possoviético”.<sup>3</sup>

Al desplegar su sistema antimisiles en Europa Oriental, Washington busca imponer a Europa su voluntad (un reflejo de la Guerra Fría), contando con aliados como la canciller alemana, Angela Merkel, y el saliente primer ministro británico, Tony Blair, para combatir cualquier aspiración crítica de Francia u otros países del continente. De hecho, en Europa hay dudas sobre la efectividad de

<sup>1</sup> “Missile Fantasies”, Editorial, *The Washington Post*, 25 de febrero de 2007.

<sup>2</sup> Evgueni primakov, “Une montée en puissance américaine qui inquiète Moscou”, en *Courrier International*, núm. 858, 15 de febrero de 2007, p. 13.

<sup>3</sup> Luke Harding, “Russian generals aim again at NATO and the West”, en *The Guardian Weekly*, 16 de marzo de 2007.

ese sistema antimisiles y les preocupa el costo que tendrán que compartir en el futuro.

Después de casi una década de crisis y debilidad, Rusia se apoya en la centralización autoritaria del poder y, especialmente, en las rentas del petróleo y las armas nucleares para relanzar su poder y tratar de recuperar la cuota de poder que tenía durante la Guerra Fría. Frente a las elecciones de 2008, Putin se muestra fuerte ante Occidente con el fin de ganar adhesiones nacionalistas internas y el apoyo de las Fuerzas Armadas rusas. A la vez, intenta ser aceptado como un país nuevamente poderoso que no puede ser cuestionado en sus políticas internas, sea por los controles a la libertad de empresa y expresión, o por la intervención militar represiva en Chechenia. En este sentido van dirigidas las últimas declaraciones de Putin sobre las organizaciones internacionales, a las que califica de “arcaicas, no democráticas y torpes”.<sup>4</sup>

Rusia está además en desacuerdo con las políticas de Estados Unidos y Europa en Afganistán y en Kosovo. En este último caso, considera que la independencia de Kosovo de Serbia, que Washington y Bruselas están dispuestos a apoyar, podría generar un efecto dominó en regiones que aspiran a la independencia en zonas de la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), como Abjasia, Osetia del Sur, Alto Karabaj y Transniéster.<sup>5</sup> A la vez, no quiere ninguna interferencia en su conflicto con la región autónoma de Chechenia, en la que grupos islamistas radicales le cuestionan su intervención y represión.

## El declive de Estados Unidos

El caso ruso sirve de ejemplo para las nuevas tensiones que están surgiendo en el sistema internacional. Europa parece estar en el centro de la polémica entre Moscú y Washington; pero es el conjunto del sistema internacional el que se encuentra en un proceso de cambio profundo con el declive de Estados Unidos, el ascenso de potencias regionales, el nuevo papel de Rusia y China, y la ampliación de Europa. Uno de los factores clave en esta ecuación es el papel diferente de Estados Unidos, algo frente a lo que otros actores reaccionan de formas muy diversas.

Estados Unidos ya no es la potencia dominante. Si bien continúa siendo poderosa, tiene serios problemas internos de cohesión social, enfrentamientos entre una visión secular y otra religiosa del Estado, y disfuncionalidades de gestión entre el sector público y el privado y entre el gobierno central y las autoridades federales (como se hizo patente en la crisis del huracán “Katrina”, en Nueva Orleans, en 2005). A su vez, Washington tiene una falta de credibilidad

<sup>4</sup> Pilar Bonet, “Rusia propone un nuevo orden económico”, en *El País*, 11 de junio de 2007.

<sup>5</sup> Pilar Bonet, “Moscú teme un efecto dominó”, en *El País*, 22 de junio de 2007.

externa que deriva en parte de una falta de visión estratégica, lo que le ha hecho perder liderazgo. De modo que el debate sobre el papel de Estados Unidos será central durante un largo tiempo.

Existe un creciente acuerdo en que ese país se encuentra en una etapa de declive de su liderazgo —imperial para unos y democrático para otros—. Pero, de hecho, conservará un gran peso durante décadas, pues aunque probablemente perderá más poder, no habrá otras potencias que lo equilibren.<sup>6</sup> Algunos analistas consideran que esta falta de liderazgo global acentuará el caos. Sin embargo, es precisamente la falta de política y visión global lo que ha convertido a Estados Unidos en parte del problema y no de las soluciones en, por ejemplo, Oriente Medio.

No hay, sin embargo, un claro consenso sobre si Estados Unidos se ve afectado por una crisis circunstancial, debida al gobierno de George W. Bush, o si se trata de una crisis a largo plazo. En el primer caso, sería una situación que podría ser superada si el próximo gobierno apuesta por el multilateralismo, evita aventuras agresivas como la guerra de Irak, colabora con los aliados de diversos continentes, fortalece las Naciones Unidas, reconoce el papel de Europa y encauza una política práctica con Rusia y China. Éstas son las principales conclusiones de un importante informe de la Universidad de Princeton, que aboga por trabajar en el marco multilateral si es que Estados Unidos quiere seguir liderando en el mundo.<sup>7</sup> En el segundo escenario, se trataría de un proceso que situaría a Estados Unidos en otro papel en el mundo, compartiendo poder, compitiendo por recursos con jugadores muy fuertes e incluso recurriendo con más frecuencia al sistema multilateral y sus instrumentos para proteger sus intereses nacionales y globales, pero no necesariamente liderando.<sup>8</sup>

El historiador neomarxista Immanuel Wallerstein considera que Estados Unidos está sumergido en un declive estructural de largo plazo, y que el gobierno de Bush y la ideología neoconservadora son expresiones de esa debilidad. Predice, además, que el dólar dejará de ser la moneda dominante para los intercambios comerciales globales, y que será sustituido por un sistema de múltiples monedas.<sup>9</sup> Paul Kennedy, por su parte, el historiador que hace dos décadas predijo la caída del imperio estadounidense luego de compararlo con otros casos como el español y el británico, considera que, ante los cambios en el sistema internacional y el auge de potencias emergentes, Estados Unidos podría corregir el rumbo y seguir siendo una gran potencia con capacidad hegemónica. Sin embargo, al descuidar su deuda fiscal y comercial, especialmente al emitir cada

<sup>6</sup> Roberto Russell, "El orden político internacional pos-Irak", en Mónica Hirst (*et al.*), *Imperio, estados e instituciones*, Buenos Aires, Altamira, 2004, p. 21.

<sup>7</sup> G. John Ikenberry y Anne-Marie Slaughter (dirs.), *Forging a World of Liberty under Law*, The Princeton Project, Princeton University, 2006. Disponible en línea: <<http://www.wms.princeton.edu/ppns/report/FinalReport.pdf>>.

<sup>8</sup> Helmut Schmidt, *Las grandes potencias del futuro*, Barcelona, Paidós, 2006.

<sup>9</sup> Immanuel Wallerstein, "La trayectoria del poder estadounidense", en *New Left Review*, Madrid, Editorial Akal, septiembre-octubre de 2006, pp. 67-82.

mes bonos del Tesoro que son comprados por los ministerios de Hacienda de otros países (especialmente asiáticos), y promover políticas costosas y agresivas, que le generan más deuda en Oriente Medio y deterioran su *soft power*, Kennedy considera que ese país no se prepara para enfrentar los cambios.<sup>10</sup>

Sin embargo, William Wohlforth argumenta que hay una confusión acerca del concepto de poder y del alcance de los desafíos. Todos los grandes poderes, dice Wohlforth, tienen problemas que enfrentar, competencias, guerras y variables que, según como se interpreten, pueden mostrar debilidad o fuerza. A diferencia de Kennedy, este autor indica que Estados Unidos tiene un “poder latente” que puede usar si las cosas, por ejemplo en Irak, se complican aún más. Por otro lado, señala que otras potencias emergentes pueden establecer alianzas con Washington en contra de otros países, y de esta manera volver a fortalecer a Estados Unidos.<sup>11</sup>

La crisis de legitimidad y el declive de Estados Unidos son observados con preocupación por diversos gobiernos, incluso por aquellos que tienen contradicciones con Washington. La Unión Europea (UE), por ejemplo, espera que Estados Unidos vuelva a ser líder en la era posterior a Bush. En la medida en que Europa se ve afectada por las divisiones internas, por la imposibilidad de tener una Constitución y por la incapacidad de contar con una política exterior común, Estados Unidos es visto como un líder hegemónico necesario que provee decisiones (aun cuando no se esté de acuerdo con ellas), con el fin de no tener que tomarlas desde Bruselas. Del mismo modo, aunque es previsible que China y Rusia deseen una cierta debilidad de Estados Unidos, de ninguna forma desean que pierda totalmente un liderazgo que, de otra forma, podrían tener que asumir mientras no se llegue a un futuro de múltiples poderes y ningún líder hegemónico.

## Nuevas y viejas potencias

Este debate, del que aquí se presentan sólo unos pocos ejemplos, sobre el declive estadounidense es relevante para analizar si el momento de unipolaridad que ha sido marcado por Washington desde el fin de la presidencia de Bill Clinton, y en constante ascenso durante el mandato de Bush, será la tendencia dominante en el futuro o, por el contrario, se retornará a conductas multilateralistas. Por una parte, es probable que la nueva administración no haga una revolución en las grandes líneas de su política exterior. Si así fuese, continuará el unilateralismo, aunque quizá más moderado. Hay, sin embargo, quienes consideran que el Partido Republicano debe renovarse para alejar el fantasma de este gobierno, y que los demócratas realizarán cambios profundos en la política exterior cuando

<sup>10</sup> Paul Kennedy, “Vuelve el debate sobre el ‘declive’ de Estados Unidos”, en *El País*, 20 de junio de 2006.

<sup>11</sup> William Wohlforth, “Unipolar Stability”, en *Harvard International Review*, primavera de 2007, pp. 44-48.

no estén con el peso del veto del presidente sobre sus acciones. Probablemente, no haya en el futuro una política única desde Washington sino varias, especialmente hacia la guerra en Irak, el conflicto palestino-israelí, Rusia y China.

Los ascensos económicos, comerciales y políticos de China y Rusia, al igual que los de la India, el Brasil y Sudáfrica, plantean un escenario de múltiples poderes.<sup>12</sup> El mayor peligro es que esta dispersión del poder avanza en muchos casos hacia nacionalismos basados en el interés realista más conservador y no cooperativo, en vez de ayudar a formar un sistema multilateral de cooperación internacional; de modo que podríamos estar ante una peligrosa multipolaridad. Europa podría ser el único espacio multiestatal basado en una voluntad y unas reglas de seguridad común y políticas cooperativas, con una política exterior adecuada a esa forma de relacionarse con el mundo. Pero eso la obliga a tener una posición coherente y más firme, de la que carece actualmente.<sup>13</sup>

El auge de las nuevas potencias planteará también problemas de competitividad, y regiones que hasta ahora han tenido la poderosa herramienta del proteccionismo verán la necesidad de encontrar nuevas formas de competir con los *emergentes* y adaptarse internamente para convivir con ellos.<sup>14</sup> Los dirigentes de algunos de estos poderes emergentes, como el caso de Lula da Silva en el Brasil, consideran que “tal vez la mayor prueba de nuestra capacidad de forjar un gobierno verdaderamente global esté en el reparto de responsabilidades y costes en cuanto a los cambios inaplazables que tenemos por delante”.<sup>15</sup> Este concepto de responsabilidades puede leerse como una actualización práctica de la antigua idea de solidaridad entre no alineados.

## Riesgos conectados

Al observar los cambios que han sucedido en el sistema internacional desde el final de la Guerra Fría, es importante advertir los grandes temas que han emergido y a los que se enfrentan los Estados y el sistema multilateral. Ninguno de ellos es novedoso, pero cada uno ha pasado a tener más peso, y el conjunto define un escenario internacional diferente y más complejo del que se conocía. Entre esos temas se encuentran:

<sup>12</sup> Véase los *Working Paper*, de Susanne Gratius, y los *Backgrounder*, de Sarah-Lea John, sobre potencias intermedias y la alianza de países IBSAL. Disponible en línea: <[www.frife.org](http://www.frife.org)>. Véase también, Alcides Costa Vaz (comp.), *Intermediate States, Regional Leadership and Security: India, Brazil and South Africa*, Brasilia, Editora UNB (Universidad de Brasilia), 2007.

<sup>13</sup> Bernard Adam, Mariano Aguirre, Mary Kaldor (et al.), *Europe, puissance tranquille?*, Bruselas, Editions Complexe-GRIP, 2007.

<sup>14</sup> Anthony Giddens, *Europe in the global age*, Cambridge, Polity Press, 2007, pp. 47 y ss.

<sup>15</sup> Luiz Ignácio Lula Da Silva, “Los países emergentes en la cumbre del G-8”, en *El País*, 8 de junio de 2007.

- la crisis del Estado;
- el resurgimiento de las identidades nacionales, étnicas y religiosas, y en algunas casos la utilización violenta de ellas (terrorismo);
- la crisis ambiental, y en particular el impacto del cambio climático y su relación con posibles o reales conflictos por recursos (tierras cultivables, agua) entre comunidades;
- la fragilidad de los mercados financieros internacionales;
- la proliferación de armas de destrucción masiva; y
- la desigualdad y pobreza globales.

Algunas de estas cuestiones, y la combinación de ellas, dan lugar a complejas situaciones. Por ejemplo, las migraciones dependen de la pobreza y (crecientemente) de la crisis ambiental, que elimina recursos para la supervivencia organizada de una serie de comunidades. Los modelos de desarrollo basados en el consumo masivo de hidrocarburos generan demandas, competencias y tensiones por estos recursos, a la vez que esos modelos industriales incrementan la crisis ambiental. Igualmente, el nacionalismo y una concepción religiosa del Estado se combinan con la voluntad de algunos Estados de contar con armas de destrucción masiva para fortalecer su posición hegemónica regional. Y la radicalización de las identidades en contextos de pobreza, marginación y resentimiento poscolonial aumenta las posibilidades de creación y legitimación social de grupos terroristas, tanto en sus países de origen como en otros hacia los que emigran.<sup>16</sup> Por otra parte, la fragilidad y volatilidad de los mercados financieros puede causar mayor pobreza en una región y/o aumentar la desigualdad.

Esta combinación de factores se verifica también en la cuestión del crecimiento de las grandes ciudades en el mundo. El paso del minifundio a la agricultura tecnológica orientada crecientemente a la exportación fomenta mayores migraciones hacia las ciudades, en las que es cada vez más difícil gestionar y proveer servicios adecuados a millones de personas. Estas ciudades pasan a tener estructuras jerárquicas, con periferias violentas en las que rigen sublegalidades controladas por grupos y líderes vinculados a economías ilegales que desafían a un Estado ausente, y centros protegidos por seguridad —especialmente— privada que se conectan, a la vez, al sistema económico global. El Estado, en muchos casos, no actúa en estas zonas conflictivas urbanas, pero a la vez está presente a través de la corrupción y connivencia policial en los tráfico y actividades ilícitas. También en este caso hay una conexión entre las rupturas urbanas y la crisis del Estado como proveedor de seguridad y un régimen legal universal y justo.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Chris Abbot, Paul Rogers y John Sloboda, "Respuestas globales a amenazas globales. Seguridad sostenible para el siglo XXI", *Documento de trabajo FRIDE*, núm. 27, Madrid, FRIDE, 2006. Disponible en línea: <[www.fride.org](http://www.fride.org)>.

<sup>17</sup> Kees Koonings y Dirk Kruijt (eds.), *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*, Londres, Zed Press, 2007.

El informe que elaboró el grupo de expertos de Naciones Unidas en el año 2004 resalta, precisamente, esta interconexión de factores para identificar seis áreas de desafíos o amenazas para el futuro:

- las amenazas sociales y económicas, incluyendo la pobreza, las enfermedades infecciosas y la degradación ambiental;
- los conflictos entre Estados;
- los conflictos internos, incluyendo las guerras civiles, genocidios y otras atrocidades de gran escala;
- las armas de destrucción masiva (nucleares, radiológicas, químicas y biológicas);
- el terrorismo; y
- el crimen internacional organizado.<sup>18</sup>

## El Estado, cuestión central

Hay diversas formas de aproximarse a estas cuestiones con el fin de comprender mejor la situación de cada país y región, y elaborar prácticas económicas, comerciales y políticas. Si el análisis se centra en la estructura de las relaciones internacionales, emergen dos factores: el Estado y el sistema multilateral de Naciones Unidas. El Estado continúa siendo el actor central de la diplomacia, la economía y la integración en la economía global. El sistema multilateral se encuentra, a la vez, en una situación crítica, pero es utilizado por los Estados, incluso por aquellos que pretenden dejarlo de lado, en situaciones de emergencia.

Pese a las diferentes interpretaciones que han situado al Estado como un actor en declive, e incluso en vías de extinción, ante el avance de las multinacionales y otros actores globales, continúa siendo central para negociar la situación en cada país del sistema internacional y para gestionar cuestiones internas. Ante una economía crecientemente transnacionalizada, el Estado desempeña un papel esencial como puente en la interacción entre los niveles internos e internacionales. La profesora Saskia Sassen, por ejemplo, indica que la globalización económica no podría funcionar sin las capacidades que ofrece el Estado nacional. Según la autora, el Estado se reconfigura y desnacionaliza, pero no desaparece.<sup>19</sup>

En una dirección similar que reafirma el poder del Estado pero subraya sus limitaciones, el profesor Geoffrey Underhill indica que “el Estado permanece como el principal (y, de hecho, legalmente único) actor que toma decisiones políticas en el anárquico orden internacional, y que continuará respondiendo a

<sup>18</sup> Véase *A More Secure World: Our Share Responsibility*, Report of the Secretary-General's High Level Panel on Threats, Challenges and Change, Nueva York, Naciones Unidas, 2004, p. 2.

<sup>19</sup> Saskia Sassen, *Territory, Authority, Rights*, Oxford, Princeton University Press, 2007.

los grupos políticos internos. Pese a ello, está lejos de poseer todos los recursos políticos y económicos”. En un sistema de Estados que interactúan entre sí, “la distinción en los análisis entre las dimensiones internas e internacionales es artificial”. De acuerdo con esta visión, vivimos en un sistema internacional de Estados “en el que un amplio arco de diferentes agentes y actores son parte de un proceso político global centrado en las instituciones de la autoridad política, en particular los Estados”.<sup>20</sup>

La cuestión del Estado tiene diversas implicaciones para los cambios en el sistema internacional. Uno muy relevante es el impacto que tiene la limitación de sus capacidades en aproximadamente cincuenta países. Una de las cuestiones centrales del sistema internacional es la fragilidad estatal: la debilidad, y en algunos casos el colapso, le impiden cumplir sus funciones básicas como proveedor de bienes y seguridad, garante de derechos y poseedor del monopolio legítimo del uso de la fuerza. Esta debilidad limita también sus capacidades como socio del sistema internacional. La fragilidad del Estado tiene una fuerte vinculación con los conflictos armados y distintas formas de violencia —especialmente, porque carece de los instrumentos necesarios para gestionar conflictos de intereses entre los actores sociales—, con las inestabilidades regionales, y en algunos casos aparece como potencial “paraíso” para la práctica y el paso de comercios ilícitos y para albergar terroristas.<sup>21</sup>

La teoría de la fragilidad del Estado conduce a algunos autores a plantear que el sistema internacional tiende a fracturarse entre Estados centrales democráticos que no usan la fuerza entre sí, Estados intermedios en evolución y Estados periféricos o premodernos que usan la violencia en sus relaciones externas e internas.<sup>22</sup> Esta situación induce a respuestas del sistema internacional que incluyen una revisión del papel de la ayuda internacional al desarrollo, las intervenciones humanitarias, la promoción de la democracia y la construcción del Estado. Fukuyama, por ejemplo, sostiene que la crisis de los Estados frágiles es uno de los problemas más graves del sistema internacional, y que debe enfrentarse con políticas de construcción del Estado que fortalezcan las capacidades locales, aunque en algunos casos, debe plantearse la soberanía compartida (o protectorados) durante un tiempo de transición.<sup>23</sup>

Frente a esta visión, otros investigadores consideran que la crisis del Estado, que en gran medida ha sido generada por el sistema colonial y poscolonial y por la aplicación de políticas neoliberales en los años ochenta del siglo XX, es ahora

<sup>20</sup> Geoffrey R. D. Underhill, “Conceptualizing the Changing Global Order”, en Richard Stubbs y G. Underhill (eds.), *Political Economy and the Changing Global Order*, Oxford, Oxford University Press, 2006, pp. 5-6.

<sup>21</sup> Véase los diversos trabajos sobre los Estados frágiles de Susan Woodward, Martin Doornbos, Mariano Aguirre y otros autores, en la sección Paz y Seguridad del FRIDE; y los estudios de Amélie Gauthier sobre Haití, el único “Estado frágil” de América Latina y el Caribe. Disponible en línea: <[www.fride.org](http://www.fride.org)>.

<sup>22</sup> Robert Cooper, *The Breaking of Nations*, Londres, Atlantic Books, 2004.

<sup>23</sup> Francis Fukuyama, *State-building. Governance and World Order in the 21st Century*, Cornell, Cornell University Press, 2005.

utilizada para legitimar políticas económicas, y eventualmente intervenciones militares, que sirven para reconfigurar un sistema global neoimperial que continuaría manteniendo centros y periferias.<sup>24</sup>

La cuestión de la fragilidad estatal se vincula también con el debate sobre los modelos políticos del presente y el futuro. Hay un acuerdo generalizado en que la democracia liberal es el modelo que tiene mayor aceptación y fuerza en todo el mundo. Al mismo tiempo, la situación en Estados débiles o desintegrados, y en los que las identidades desempeñan un papel importante en las formas de organización social, como es el caso de Afganistán, Somalia o Líbano, pone en cuestión que el modelo democrático sea el más adecuado o, en todo caso, que sea posible su funcionamiento.

Éste es un interrogante grave, ya que pone en cuestión decenas de procesos de rehabilitación posbélica (hay aproximadamente cincuenta en curso) y construcción del Estado, como, por ejemplo, en Haití. Por otro lado, los modelos democráticos tradicionales se ven alterados por el ejemplo que dan gobiernos autoritarios elegidos democráticamente (Venezuela, Irán), así como por gobiernos que favorecen el ingreso de grandes masas de población en el consumo por encima de los valores democráticos (China).

## Un multilateralismo complejo

En el sistema multilateral se manifiestan diversos movimientos contradictorios. Por una parte, la complejidad de los problemas globales y su interdependencia indican una necesidad y demanda mayor de gestión compartida, es decir, que el sistema internacional y sus instituciones den respuesta a cuestiones nítidamente universales como la protección del medio ambiente o de los derechos humanos y la lucha contra el crimen internacional.<sup>25</sup> A la vez, como el Estado tiene esa característica y doble papel (débil y necesario, gestor del plano interno y conector con el externo), es también inevitable que el sistema multilateral formado por Estados tenga un carácter ambivalente en el que aparece como redundante a la vez que necesario.

Esta ambivalencia se ve agravada por el regreso a políticas realistas tradicionales. En coherencia con las políticas económicas neoliberales, a partir de septiembre de 2001 se produjo un regreso al realismo tradicional y competitivo, que sitúa el interés nacional y el equilibrio de fuerzas por encima de la idea kantiana de cooperación institucional entre Estados para obtener beneficios mutuos y seguridad en común. El caso de Rusia es muy significativo en este aspecto. Como explica Dimitri Trenin: “La forma de entender la política exterior por parte del

<sup>24</sup> Véase, por ejemplo, David Sogge, “Something Out There: State Weakness as Imperial Pretext”, en Achin Vanaik (ed.), *Selling Us Wars*, Northampton, Olive Branch Press, 2007, pp. 241-268.

<sup>25</sup> John Baylis y Steve Smith, *The Globalization of World Politics*, Oxford, Oxford University Press, 2005, p. 725.

Kremlin es asumir que, al ser un país grande, Rusia básicamente no tiene amigos: otras potencias no quieren que Rusia sea fuerte porque podría ser un formidable competidor, y muchos desean ver a una Rusia débil a la que puedan explotar y manipular. De acuerdo con este pensamiento, Rusia tiene la opción de aceptar el sometimiento o reafirmar su posición de gran potencia, y reclamar su justo lugar en el mundo junto a Estados Unidos y China, en vez de estar situada en compañía del Brasil y la India”.<sup>26</sup>

La proliferación de armas nucleares por parte de poderes regionales sería uno de los resultados más graves de esta tendencia. El regreso al realismo, sin embargo, no es absoluto, porque los Estados buscan formas de cooperación dentro y fuera del sistema multilateral tradicional, sea en organizaciones regionales, en asociaciones industriales, económicas y comerciales, e incluso —en el terreno de la seguridad— en operaciones de mantenimiento de la paz.

Más aún, las grandes potencias que se ven desplazadas, en particular Estados Unidos, podrían utilizar en el futuro próximo los marcos multilaterales como una manera de controlar y pactar un orden con las potencias emergentes.<sup>27</sup> A la vez, el sistema internacional cuenta con otros actores no estatales (desde organizaciones no gubernamentales hasta grupos armados) que tienen peso y capacidad de negociación.

Esta tensión entre el interés nacional de casi doscientos Estados del sistema internacional y los problemas e intereses comunes ha estado presente desde la creación de Naciones Unidas, y se convivirá con ella en el futuro. Los Estados tenderán a hacer diversas alianzas sobre cuestiones puntuales (por ejemplo, el comercio o el medio ambiente) con muy diversas variables que en algunos casos rompen con la tradicional división Norte-Sur. Ante la predicción (o deseo, en el caso de los neoconservadores) de que la ONU desaparecerá o será totalmente ineficaz, la realidad será más sutil: las organizaciones multilaterales continuarán siendo necesarias para negociar y gestionar, y continuarán teniendo una difícil relación entre los Estados que las crean, las sostienen y, a la vez, no quieren verse superados ni controlados por ellas.<sup>28</sup>

Aunque las reuniones del G-8 y del Foro de Davos suelen ser más declarativas que resolutivas, en los últimos años han introducido y mostrado que cuestiones como la crisis ambiental y la pobreza están incorporadas en sus agendas, aunque no necesariamente en sus prácticas más eficaces. En el último año, la presión ha aumentado para que los gobiernos adopten medidas contra el calentamiento global y para que vinculen la crisis medioambiental con sus modelos eco-

<sup>26</sup> Dimitri Trenin (Deputy Director of the Carnegie Moscow Center), “Russia leaves the West”, en *Foreign Affairs*, julio-agosto de 2006. Disponible en línea: <<http://www.cfr.org/publication/10953/>>.

<sup>27</sup> Esta es la tesis y recomendación de Daniel W. Drezner. Véase, D. W. Drezner, “The New World Order”, en *Foreign Affairs*, abril de 2007. Disponible en línea: <[www.foreignaffairs.org](http://www.foreignaffairs.org)>.

<sup>28</sup> Paul Kennedy, *The Parliament of Man. The Past, Present and Future of the United Nations*, Toronto, HarperCollins, 2006.

nómicos y consideren que el deterioro del medio físico aumentará la presencia de “refugiados ambientales” así como la tensión violenta entre comunidades por recursos como el agua y la energía. La crisis ambiental se analiza, por tanto, como un factor “multiplicador de conflictos”.<sup>29</sup>

El sistema internacional, en resumen, se encuentra sometido a profundos cambios y tensiones que no se previeron al final de la Guerra Fría. Se aseguraba un largo dominio de Estados Unidos, se creía que Rusia continuaría débil, no se imaginó que China crecería tanto, y una alianza entre poderes como Sudáfrica, el Brasil y la India (IBSA) alrededor de intereses puntuales parecía algo romántico del pasado. Tampoco era imaginable hace veinte años que líderes populistas como Chávez, y de izquierda moderados como Lula o Bachelet, pudiesen sobrevivir sin ser derrocados por sus elites y la CIA. El mundo ha cambiado drásticamente, y eso obliga a reflexionar sobre el papel de cada país y región, sus alianzas, posibilidades y responsabilidades.<sup>30</sup> La respuesta que se ha dado desde el neoconservadurismo a estos problemas de declive y complejidad ha sido el uso de la fuerza, y tratar de imponer la democracia y cambiar regímenes sin mirar al mundo real. Pero el resultado de ello ha sido exacerbar las contradicciones y los problemas. Se precisan, por tanto, visiones sofisticadas e innovadoras.

<sup>29</sup> Thomas Homer-Dixon, “Terror in the Weather Forecast”, en *International Herald Tribune*, 25 de abril de 2007.

<sup>30</sup> Sobre los estudios internacionales y su adaptación a los cambios, véase Fred Halliday, “Las relaciones internacionales y sus debates”, Informe, Madrid, Centro de Investigación para la Paz, 2006.

PERSPECTIVAS

**Debatiendo los obstáculos y las debilidades  
de la incidencia de la sociedad civil sobre  
las políticas públicas**

ENTREVISTA A CARLOS H. ACUÑA