

Pensando el futuro del sistema internacional

Gelson Fonseca¹
Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil

Hacer previsiones sobre el futuro del sistema internacional resulta una actividad de alto riesgo. Es muy larga la lista de los desaciertos que cometieron experimentados analistas, tales como las afirmaciones comunes en los años ochenta sobre el declive de Estados Unidos y la insuperable rigidez de la Guerra Fría y, más recientemente, después de la caída del Muro de Berlín, las proyecciones optimistas sobre el triunfo del multilateralismo que no tuvieron lugar. Así, en lugar de hacer previsiones, lo que intentaremos en este ensayo es sacar a la luz algunos factores que deben ser considerados cuando se piensa el "futuro del sistema internacional". ¿Cuáles son las fuerzas que promueven los cambios y en qué dirección?

Sería útil adoptar una determinada noción de progreso como parámetro para evaluar la dirección de los cambios. Para ello, retomamos lo que siempre defendieron los "idealistas", al aceptar la idea de que sería deseable en el ámbito de la "racionalidad humana" construir un sistema internacional que trajera mayor estabilidad (en otras palabras, paz) combinada con ventajas económicas que se distribuirían de forma amplia y equitativa. Los criterios de la propuesta idealista son difíciles de medir, especialmente en lo que respecta a la segunda condición. En el caso de la estabilidad, existen estadísticas que contabilizan el número de guerras o de víctimas de conflictos, que pueden ser usados como un parámetro válido. Para la distribución de beneficios, la evaluación es necesariamente más compleja. En los últimos años, hay menos analfabetos y, al mismo tiempo, mayor desigualdad. ¿Significa esto progreso? En los tiempos de la Guerra Fría, se podía argumentar, en función de preferencias ideológicas, que el avance de uno de los dos lados en el plano global llevaría a una mejor distribución de la justicia. Con más socialismo o con más capitalismo, el mundo mejoraría, sería más justo o más libre.

En la actualidad, ante la falta de criterio ideológico, el elemento central (un tanto subjetivo y fluido, reconocemos) para caracterizar el progreso sería la profundización de una estabilidad, que determinase horizontes previsibles para la construcción del orden y de la justicia. El objetivo viable y visible no sería tanto disminuir el número de conflictos, sino la perspectiva de que existan instrumentos institucionales para superar los que surgiesen; no sería tanto un proyecto específico de justicia, sino la perspectiva de que el sistema internacional favorezca, de manera equilibrada, que todos ganen y que todos crean, con alguna razón, que van a ganar.

Admitiendo que el sistema continuará estando fundamentalmente constituido por Estados soberanos, el progreso tendrá lugar en la medida que aumenten las condiciones de cooperación entre los Estados en el sistema. Es decir, siempre y cuando se cree un círculo virtuoso, en el que los soberanos cooperen de forma creciente, generen instituciones que sirvan a los propósitos de la cooperación y las fortalezcan, engendrando más cooperación, entre otras cuestiones. *El grado de institucionalidad y la correspondiente legitimidad* son decisivos, por tanto, para medir el progreso, no sólo por lo que valen en sí mismos, sino por lo que significan en términos de *calidad de convivencia entre los Estados*. Un mundo más semejante a la Unión Europea (UE) (a

¹ El autor es diplomático, pero su artículo está escrito a título personal y no pretende reflejar posiciones oficiales del Itamaraty (Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil).

pesar de sus percances) sería lo deseable. Está claro que las concesiones de soberanía, uno de los núcleos de la cooperación europea, no son fácilmente aplicables al plano global, entre otras razones, por los altos niveles de desigualdad entre los países. La UE valdría más como expresión de deseos que como meta específica, en el sentido de que el objetivo es buscar la capacidad de que los soberanos produzcan “políticas comunes”, construidas con legitimidad y con el objetivo de producir beneficios globales. Lo opuesto sería un retorno al mundo del balance de fuerzas, con instituciones frágiles y disputas de poder como regla de la cotidianeidad internacional.

Si se acepta esta premisa, la pregunta siguiente es evidente: ¿Qué es lo que regula el nivel de cooperación en el sistema internacional?

Desde la perspectiva realista, es la distribución del poder lo que define la naturaleza y el grado de institucionalidad del sistema. Si existen dos polos, como ocurrió durante la Guerra Fría, la tendencia es que las alianzas sean rígidas y de largo plazo, las guerras, salvo las nucleares, tiendan a ser ilimitadas, las reglas de no intervención sean poco respetadas y *las instituciones internacionales tiendan a ser instrumentalizadas*. Con la disuasión nuclear, existe un “empate” entre los polos que estabiliza el sistema, en el sentido de que impide guerras totales entre las potencias.

Sabemos de qué manera la Guerra Fría determinaba una casi parálisis del Consejo de Seguridad, que sólo actuaba en los conflictos que no involucraban directamente a las superpotencias, Estados Unidos y la Unión Soviética. En contrapartida, si el sistema tiene muchos polos (cinco, en la tradición teórica europea), las consecuencias se alteran; por ejemplo, las alianzas se volverían más flexibles, las guerras tenderían a ser limitadas, las normas sobre guerra y no intervención prevalecerían. Existe la posibilidad de que varios se unan para evitar que un Estado cree una hegemonía que garantice la estabilidad. Los grados de cooperación e institucionalidad pueden, teóricamente, ser más amplios, si hubiera homogeneidad entre las potencias. Tanto en un caso como en otro, en los modelos clásicos la estabilidad significa esencialmente *status quo territorial* y equilibrio entre las potencias que constituyen el centro del régimen.

Es difícil aplicar, de modo ortodoxo, estos modelos en la actualidad. Durante la Guerra Fría, el modelo bipolar operaba plenamente y las formas sólidas de cooperación se daban en el marco interno de las alianzas (Plan Marshall, OTAN, Alianza para el Progreso, GATT, COMECON, Pacto de Varsovia) y las formas débiles o esporádicas en el plano de la ONU, salvo cuando las superpotencias descubrían intereses convergentes y usaban las instituciones globales para legitimarlos (Tratado de No Proliferación).

En el período pos Guerra Fría, pasamos a una situación peculiar, en la que prevalece una única superpotencia, Estados Unidos, cuya influencia se ve matizada por diversos factores. En primer lugar, la existencia de instituciones multilaterales, en las que, a pesar de su fuerte influencia, no puede imponer su voluntad. Como ocurrió en el caso de la invasión de Irak, la tentación de actuar unilateralmente tiene un coste en cuanto a legitimidad y, frecuentemente, en cuanto a eficacia. Segundo, las ventajas estratégicas nos son absolutas y la incapacidad estadounidense de hacer valer sus intereses en Irak es un ejemplo claro en nuestros días. Tercero, el poder militar, en el que Estados Unidos tiene un dominio evidente (sus gastos militares equivalen al 48 por ciento del total mundial), no se replica en el plano económico, en el que, al contrario, sus “debilidades” son claras y se expresan, por ejemplo, en los déficit comerciales, en la devaluación del dólar frente al euro y otras monedas, etc. Además, el mundo de la economía, en el que los intereses están permanentemente entrelazados, desalienta el unilateralismo, que es la expresión política del predominio. Otro dato para entender la política exterior estadounidense son las circunstancias domésticas. Sin que se alteren las “condiciones objetivas” de poder, resulta fácil constatar que Estados Unidos adopta, en pocos años, actitudes diferenciadas en

relación a la cooperación internacional, a veces más abiertas, a veces más refractarias, y a veces francamente negativas. La diferencia de actitudes entre la primera y la segunda Guerra del Golfo es evidente.

Desde una perspectiva estratégica, la posición de Estados Unidos es confortable en el corto plazo, ya que no se prevé que las demás potencias se unan “contra” el poder estadounidense como tal, aun cuando se formen coaliciones *ad hoc* para bloquear o “matizar” posiciones específicas (como la alianza Francia-Rusia-Alemania para resistir la legitimación de la Guerra de Irak, o la manera como Rusia y China “califican” la diplomacia estadounidense en cuestiones como la proliferación nuclear en Irán y en Corea del Norte, y, de forma regular, en las negociaciones comerciales, donde la falencia del ALCA es un ejemplo en este sentido).

La digresión sobre Estados Unidos se justifica porque las proyecciones sobre el futuro casi siempre parten de la idea de que la tendencia del sistema, a medio o largo plazo, es pasar de ser unipolar a multipolar. La profundización de los matices, combinada con la propia dinámica de crecimiento de algunos países y la resistencia natural de los soberanos a las hegemonías unilaterales, indicaría que el sistema “debe” transformarse. La hipótesis de un nuevo modelo bipolar, que oponga a Estados Unidos y China, parecería descartada en la medida en que sería más plausible pensar en un ascenso simultáneo de varios países para conformar el nuevo sistema. China, India, Brasil, Sudáfrica, Rusia y la Unión Europea, ésta última con una política exterior más.

Con estos elementos, tenemos el primer ingrediente analítico para “pensar el futuro”. Será diferente del modelo clásico, ya que, si hubiera multipolaridad, es poco probable que las pretensiones de hegemonía se manifiesten en demandas de expansionismo territorial. Y, el primer problema, sería exactamente ése, ¿cuál sería el diseño de las nuevas ambiciones? Suponiendo que la necesidad de seguridad interna sea el vector del comportamiento de los Estados, las disputas pasarían, como ya pasaron, hacia recursos que garantizaran el funcionamiento de la economía del Estado –y allí el tema de la energía sería lo fundamental. La lucha para resolver el suministro podría dar pie a actitudes agresivas, aun cuando todavía estemos lejos de escenarios de conflicto. En otro plano, dada la multiplicación de formas de amenazas a la seguridad, no estamos libres de una vuelta a la carrera armamentística, que siempre agrega tensión al sistema.² Otra cuestión que se universalizó es la amenaza terrorista, que, hasta ahora, tiene un balance ambiguo, dado que fue un factor de cooperación y disputa entre las potencias.

Así, por la vía de los recursos naturales o del terrorismo, es posible pensar que la universalidad estratégica, fragmentada con el fin de la Guerra Fría, volvería por otros caminos. Habría, por lo tanto, objetos de disputa, esparcidos por el sistema, de tal forma que la ventaja para una de las potencias implicaría la desventaja para las otras.³ En todo caso, el factor de “racionalidad común” es el que será decisivo de aquí en adelante. La diferencia de la multipolaridad clásica, que suponía un sistema internacional con una dosis mucho menor de interdependencia, la multipolaridad (como la actual unipolaridad) se aplica a un universo de relaciones reales, marcadas por la globalización. Los mecanismos de “afectación mutua” cambiaron y parece obvio que las disputas por la energía pueden perjudicar simultáneamente a los contendientes.

A diferencia de lo que sucedió en el caso de las armas nucleares, escoger ser un “*free rider*” en cuestiones ecológicas traerá perjuicios para todos. El mismo hecho de que el terrorismo, en el modelo actual, elija blancos en todas las potencias es un factor que invita a la cooperación. Un elemento importante a considerar sería la actitud de los nuevos países, que, en el discurso, afirman que serán potencias, pero diferentes. Aun cuando disponga de armas nucleares y los

² Francis, David, “It’s back: the global arms race”, *The Christian Science Monitor*, 26 de marzo de 2007.

³ Si el acceso a los recursos naturales engendrará, como en el imperialismo clásico, movimientos estratégicos es una cuestión que continúa, aun cuando estaba claro el ingrediente del petróleo en las acciones de Estados Unidos en Irak.

ingredientes de poder sean claros en su política exterior, India desearía ser vista como un “poder moral”, con la vocación de promover la paz y la democracia en su entorno regional, además de defender modalidades para una mejor distribución de la riqueza en el mundo. China sería también otro “poder diferente”. En palabras de un analista: “China no busca la hegemonía o la preponderancia en los asuntos mundiales. Aboga por un nuevo orden político y económico internacional, que pueda ser alcanzado a través del incremento de reformas y la democratización de las relaciones internacionales. El desarrollo de China depende de la paz mundial –una paz que a su vez se verá reforzada por su desarrollo”.⁴ Es evidente que cualquier apuesta sobre cómo será el comportamiento de los dos países, en el momento en que adquieran un nuevo status de poder es aún prematura.⁵ Pero, lo que los diferencia, como a Brasil y a Sudáfrica, es que han vivido como países en vías de desarrollo y han ocupado posiciones y actitudes “reformistas” en relación con el orden mundial. También es importante considerar que, en algunos temas específicos, los “emergentes” ya forman parte de la multipolaridad, en el sentido de que es difícil imaginar un acuerdo comercial internacional sin que Brasil e India estén directamente involucrados en su elaboración, o de políticas ambientales sin la participación interesada de la diplomacia brasileña o la europea.⁶

La perspectiva de que estamos en transición, de un sistema unipolar hacia uno multipolar, dice poco sobre lo que nos interesa, es decir, los niveles de cooperación que podemos alcanzar. Lo más importante para nuestro argumento es que no existe un modo exclusivo de convivencia entre las potencias que pudieran emerger. Y, así, tenemos el primer factor a considerar para el diseño del futuro: *los problemas de corto plazo que afectan al largo plazo.*

A diferencia del mundo bipolar en el cual el patrón de comportamiento de las superpotencias era previsible, la etapa actual está más indefinida. Las formas de solución –o impasse– son más abiertas de tal forma que es *el modo en que van a ser resueltos los conflictos los que definirán las tendencias.* Así, en el caso de la construcción de usinas de enriquecimiento de uranio por parte de Irán, los escenarios son variados, tanto en lo que se refiere al nivel de cooperación de las potencias para crear condiciones (o no) para impedir determinados caminos, así como, en caso de que Irán tuviera armas nucleares, los efectos sobre la situación general en Oriente Medio. ¿Qué significaría una carrera nuclear en la región? ¿Determinaría divisiones entre las potencias o las uniría para bloquearla? En esa misma línea, otra indagación sería acerca de las consecuencias del conflicto civil en Irak. ¿Se fragmentará el país y sumará otro elemento perturbador al escenario de Oriente Medio? O, ¿se encontrarán a medio plazo modos de reconstituir Irak, de tal forma que deje de ser el centro de perturbación regional que hoy representa? ¿Cuál será el papel de la ONU en las dos situaciones? ¿Será un actor decisivo, un figurante, o se quedará en la platea?

Existen varios ejemplos adicionales de cuestiones abiertas y la manera de encaminarlos puede aumentar o disminuir las perspectivas de cooperación en el sistema. Si hubiera una reforma del Consejo de Seguridad, con nuevos miembros permanentes, el impacto sobre la forma de funcionamiento de los mecanismos de seguridad colectiva puede ser significativo. Si persiste la brecha entre la demanda por la reforma y la parálisis en las decisiones, es posible que el prestigio de la Organización sufra, con consecuencias que impactarán sobre los niveles de cooperación. Lo mismo podría decirse ante la eventualidad de un fracaso de la Ronda Doha. El éxito o fracaso de la integración sudamericana será un factor decisivo para la proyección del continente en el escenario internacional, a semejanza de lo que ocurrió en los primeros años del MERCOSUR. La solución para Kosovo es un factor decisivo para el futuro de Europa Central

⁴ Mohan, C. Raja, “India’s Global Strategy”, *Foreign Affairs*, Vol. 85, No.4, julio-agosto de 2006; y “Peacefully Rising to Great Power Status”, *Foreign Affairs*, Vol. 84, No.5, setiembre-octubre de 2005.

⁵ El ascenso de China es el más problemático y suscita comentarios, como el de Kissinger: “La relevancia creciente en términos económicos y políticos de China es irreversible, y si las dos naciones (Estados Unidos y China) no pudieran cooperar surgiría el espectro de la guerra”, presentación en la Academia de Ciencias Sociales, Pekín, resumida en “El inevitable surgimiento de China corre el riesgo de generar conflictos”, Reuters, 3 de abril de 2007. China es, de los posibles países emergentes, el único que no articuló un sistema político abierto, y este es un dato importante a considerar en las proyecciones sobre el futuro chino.

⁶ De Sousa, Sarah-Lea John, “Brasil, India, Sudáfrica, potencias para un nuevo orden”, *Foreign Policy*, No.121, enero-febrero de 2008, pp.165-179.

y para las relaciones entre Estados Unidos y Rusia. También contribuyen a las incertidumbres de la coyuntura los cálculos sobre los eventuales desdoblamientos de temas militares, como la colocación de misiles intermedios en Europa y la reacción de Rusia; la decisión británica de construir nuevos submarinos nucleares; la modernización del arsenal militar chino; o el *status* de país nuclear que India puede adquirir después del acuerdo que firmó con Estados Unidos. Estos hechos tienen como telón de fondo la parálisis de los esfuerzos multilaterales para el desarme.

Resulta interesante observar que las fuentes de imprevisibilidad se multiplican en la coyuntura. Como ejemplo bastaría mencionar la secuencia de crisis de gobernabilidad de los países africanos, sobre las que cabe citar la frase final de un estudio sobre los dilemas que enfrentan los países africanos, que dependen de la reconstitución de los Estados para garantizar formas permanentes de seguridad o desarrollo: “La tensión entre sociedad, poder político y economía, y entre factores externos e internos darán lugar, de forma imprevisible, a las futuras formas del Estado en África. La mayor incógnita es si servirán para administrar justicia, democracia e igualdad, o servirán para perpetuar formas complejas de explotación”.⁷

Estos problemas, tan diferentes entre sí y de valor relativo en la definición del orden internacional, tienen, con todo, algo en común que es, al mismo tiempo, nuevo. Durante la Guerra Fría y en la primera fase de la pos Guerra Fría, tanto para medir el conflicto como la cooperación, la referencia necesaria era a arreglos globales, de la manera en que se comportaban las potencias. Esto sigue siendo cierto en la actualidad, pero, si observamos los problemas que enumeramos, aun los que nacieron de procesos globales, como la intervención en Irak, tiene un componente de lógica regional muy fuerte. ¿En qué sentido? Es imposible imaginar soluciones como las que tuvieron lugar en América Central, en Camboya o Sudáfrica en los años noventa, en los que el acierto entre la extinta Unión Soviética y Estados Unidos prácticamente dictaba la solución.

Actualmente, los componentes regionales son más resistentes y, aun en el caso de Irak, la intervención estadounidense sirvió para derrocar a Saddam Hussein pero la solución del problema pasa necesariamente por los arreglos regionales y el diálogo con Siria e Irán. Incluso en temas esencialmente globales, como la Ronda de Doha o la reforma del Consejo de Seguridad, la resistencia a soluciones nace de intereses regionales consolidados y difíciles de romper, ya sea por un lado, la política agrícola europea o, por el otro lado, la dificultad de aceptar el ascenso de potencias regionales a condiciones de influencia global. La conclusión del argumento es simple: *la suma de buenas soluciones para esos problemas aumentaría, sin duda, los niveles de cooperación pero es difícil pensar en un modelo global que facilite la solución simultánea de todos*. El agravamiento de algún problema específico no sería suficiente para una nueva guerra fría pero el esfuerzo para solucionarlos tampoco es suficiente para generar una cooperación amplia y profunda entre las potencias. El hecho de que ambas situaciones estén abiertas y no tengamos claro como deberían ser tratados marca el carácter de transición de la época en que vivimos.

Para medir tendencias, una segunda solución analítica sería examinar de qué manera *los problemas de largo plazo influyen la perspectiva de solucionarlos en el corto plazo*. Algunos de los problemas de corto plazo tienen una larga historia, como los de Oriente Medio. Son de corto plazo no por el proceso histórico que los generó, sino por la modalidad (negociaciones diplomáticas) en que pueden ser resueltos y por la manera en que influyen sobre los cálculos coyunturales y la visión de la opinión pública sobre el comportamiento del sistema. Los de largo plazo tienen raíces estructurales, como la pobreza, la desigualdad, las amenazas al medio ambiente, el terrorismo y otras formas de crímenes transnacionales, y la violación de los derechos humanos, entre otros.

⁷ Aguirre, Mariano., “África: el debate sobre la crisis del Estado”, FRIDE, Madrid, 2006, p. 11.

¿Qué los caracteriza? Son cuestiones que pueden nacer a nivel local, pero son aceptadas como internacionales, son debatidas en varios foros multilaterales, existiendo la consciencia de que exigen acción internacional concertada para que sean resueltas. El hecho de que estén definidas como parte de la agenda internacional no basta, ya que ello no genera automáticamente soluciones y es mucho, ya que, en esos temas, los avances y los retrocesos pasan a ser una referencia necesaria sobre el estado del mundo. Aun cuando no siempre son precisas, las propuestas para resolverlas ganan condiciones de legitimidad, fundadas en movimientos sociales o la acción diplomática, y, a veces encuentran expresión en toda regla en documentos multilaterales.

Son exactamente esos tejidos de legitimidad que, en una primera lectura, inducirían a una perspectiva optimista sobre el futuro, sobre todo si examinamos el resultado de la serie de conferencias globales de las Naciones Unidas a lo largo de los años noventa, que, culminando con la aprobación por unanimidad de los Objetivos del Milenio, diseñó programas de acción para el medio ambiente, los derechos humanos, los derechos de las mujeres, los asentamientos humanos, etc. Es posible, en consecuencia, decir que *los grandes problemas de largo plazo* están definidos y, con mayor o menor rigor, estarían delineados los modelos de cooperación para solucionarlos. Es decir, existen propuestas que pretenden organizar la globalización, que, si bien no se traducen siempre en normas, están sustentadas en consensos amplios, y, si se pusieran en práctica, traerían consigo más cooperación. Pero, esas “utopías parciales” avanzan poco y conviven con un sentimiento de frustración en relación a lo que la comunidad internacional puede efectivamente hacer para resolverlos. De nuevo, estamos obligados a pensar el futuro con sentimientos ambiguos. La legitimidad de los fines no se completa con la eficiencia de los medios. ¿Por qué?

La primera observación es que, aun en relación con la legitimidad general, persisten controversias. Es suficiente con ejemplificar con las dificultades con respecto a los efectos del calentamiento global o las disputas sobre el alcance de la universalidad de los derechos humanos. Los dos ejemplos nos muestran el centro de las dificultades para avanzar en temas globales: las desigualdades entre países que son, en última instancia, las que definen las reglas de juego y los modelos de cooperación. Las desigualdades más flagrantes son los niveles de ingreso, de calidad de vida, a las que se agregaría la diferencia de valores. Cuando se habla del futuro del sistema internacional y de solución de problemas comunes, se habla de un sistema que debe ofrecer progresivamente mejores condiciones de convivencia entre la riqueza estadounidense y la pobreza de Zimbabwe, el sistema de protección social y las tragedias humanitarias en Haití, entre el estilo liberal de los nórdicos y los preceptos islámicos. Para alcanzar esas “mejores condiciones”, es necesario articular modos de cooperación que permitan que los pobres “sepan” que tendrán progresivamente mejores rentas y mejor calidad de protección social, que los modelos de tolerancia y diálogo permitan que culturas diferentes convivan, y que las potencias no se sientan objeto de amenaza y participen, de manera positiva, de la solución de los problemas comunes.⁸ ¿Es posible concebir puntos de equilibrio entre esas diferencias que conduzcan a una mayor cooperación, o a una cooperación más consistente y permanente, a *políticas comunes para los problemas comunes*?

La dificultad más evidente deriva de que la consciencia de la naturaleza común de los problemas no se sostiene en utopías amplias. No se emite aquí un juicio de valor sobre la ventaja de “grandes narrativas”, sino que simplemente reconocemos que la fuerza de la movilización política era evidente y de hecho universal de necesidad. Hoy, vivimos un período en el que sabemos de las fragilidades del socialismo real y conocemos las limitaciones del capitalismo real para resolver problemas de justicia social, sobre todo en el plano global. Como decía Anthony Giddens: “Ya

⁸ Abbott, Chris., Rogers, Paul., y Sloboda, John., “Respuestas Globales a Amenazas Globales”, Documento de Trabajo 27, FRIDE, Madrid, septiembre de 2006, disponible en www.fride.org

no hay más utopías y la política ha dejado de ser un asunto glamoroso".⁹ Al contrario de lo que imaginaba Fukuyama, la derrota del socialismo no significa el fin de la historia, sino una historia más complicada y minuciosa, con la consolidación de múltiples formas de multiplicación de vías de desarrollo. Aunque prevalezcan, mundialmente, ciertas reglas básicas del mundo liberal, el modelo americano es diferente del modelo europeo, o del indio y, ciertamente, del chino. Además, esa es una de las dificultades para que se creen normas para el comercio internacional y, sobre todo, para el universo financiero.

En este contexto, las consecuencias de "pensar el futuro" son de dos naturalezas. Si no existen utopías totales, sobran las de tipo parcial, que se alimentan de movimientos sociales transnacionales o alcanzan en algún caso, formas negociadas, como en las declaraciones de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos, el desarrollo sostenible, los derechos de las mujeres y el desarrollo social, entre otros. Aquí se repetiría lo que observamos cuando analizamos las cuestiones de corto plazo: hay que buscar equilibrios parciales, que no representen "revoluciones", sino ganancias crecientes. E, idealmente, las ganancias en un determinado sector afectarán la confianza para avanzar en otros. Estamos probablemente más cerca de algún avance en materia de medio ambiente, y muy lejos en materia de desarme. Existen iniciativas puntuales para combatir el hambre y la pobreza, pero sabemos que los instrumentos internacionales para ayudar a los países menos desarrollados son limitados. No existirá ningún Plan Marshall para los más pobres, sino medidas puntuales, como el alivio de la deuda pública o la apertura del comercio, que pueden llegar a ocurrir.

Otra consecuencia es que a falta de utopía, los intereses nacionales son los que sobresalen y quedan más expuestos. Ello no es una novedad, al contrario, es la historia del mundo westfaliano. La cuestión sería: ¿en qué medida los intereses particulares pueden ser "contaminados" por las preocupaciones globales, en forma más decisiva de lo que ha ocurrido hasta hoy? La "contaminación" tiene lugar en dos circunstancias, o por la presión social –es imposible comprender la agenda internacional de derechos humanos o la de medio ambiente sin tener en cuenta la influencia de las ONG– o por la presión de los hechos. Las muestras de las consecuencias del calentamiento global pueden llevar a una mayor cooperación en el terreno del medio ambiente, como, por ejemplo, los casos de la tragedia humanitaria de Sudán y después en Ruanda, llevaron a que se lanzaran nuevos conceptos de seguridad. Pero, la presión social y de los hechos sólo se convierte en cooperación en la medida que se desarrollen puntos de equilibrio reales que permitan reglas comunes que sean vistas como un beneficio para todos. En el caso del calentamiento global, es notable la resistencia de China y de India a ampliar compromisos en la medida en que ven sacrificios de corto plazo, pérdida de competitividad, y ventajas hipotéticas en el largo plazo, y sacrificios que harían a cuenta de fallos del mundo desarrollado, a la postre, responsable históricamente por el calentamiento, desde que se inició la Revolución Industrial. En el caso de las tragedias humanitarias, ha sido imposible definir reglas que permitan una actuación más efectiva de la comunidad internacional, inclusive por diferencias de interés estratégico.

Resulta evidente, también, que, en el corto plazo, existe un problema específico para poner en ecuación los temas globales. En la medida en que las modalidades de cooperación pasan por los mecanismos multilaterales, y existe una actitud estadounidense negativa respecto de muchos de ellos, como el clima, el desarme y los derechos humanos, las posibilidades de llevarlos adelante son limitadas. Si el país responsable por más del 20 por ciento de las emisiones de carbono o que tiene el mayor arsenal nuclear, no entra en el juego, éste puede continuar, pero los vencedores no ganan el juego. Si la actitud estadounidense fuera coyuntural y dependiente de un partido, las elecciones resolverían el problema. En caso contrario, avanzar en los temas globales exigirá nuevas estrategias y perspectivas para "atraer" a la superpotencia que quedó.

⁹ Giddens, Anthony, "El nuevo Gaddafi", *El País*, 25 de marzo de 2007.

En este sentido, y contando con que se articule más adelante la multipolaridad, una de las formas nuevas y positivas sería la que, en lugar de evitar la hegemonía de uno de los dos socios, la multipolaridad funcionase como mecanismo de presión uniformadora para la realización de las utopías parciales. Pero, esto tal vez sea simplemente nada más que otra utopía.

Para concluir, cabe intentar unir las dos historias, la de corto y de largo plazo, y examinar el resultado.

1. Si es difícil hacer previsiones, ¿es posible por lo menos esbozar las preguntas que orientan la reflexión sobre el futuro? ¿Qué multipolaridad tendremos y en cuántos años se diseñará? ¿Se dará la repetición de disposiciones hegemónicas? ¿Cuál es la naturaleza del conflicto?

2. El mayor éxito de los últimos años ha sido la supresión de la amenaza de una guerra nuclear entre las potencias. ¿Es una victoria definitiva? La conciencia de que una guerra nuclear amenazaría la supervivencia de la humanidad está clara, aunque no ha impedido que se hayan construido nuevas armas nucleares (modernización del arsenal estadounidense, submarinos británicos, modernización china, armas norcoreanas; nadie abandonó las armas y los tratados están paralizados y aumentó el riesgo de terrorismo nuclear). Son muchas las señales inquietantes y, lo que resulta más negativo, es el hecho de que ya no existe un esfuerzo amplio hacia el desarme (el acuerdo de Estados Unidos e India, etc.). ¿Tendremos más países con armas nucleares? ¿Ello significará un nuevo modelo de carrera nuclear?

3. El dato nuclear fue un elemento de contención en las relaciones durante la Guerra Fría; en un mundo que tiende a lo multipolar, es posible que la proliferación nuclear genere inestabilidad y recree motivos para que se reinicie la carrera nuclear, de alcance regional, cuyas consecuencias serían imprevisibles. Puede ser, o no, un elemento decisivo en la construcción de los nuevos patrones de relación entre las nuevas potencias.

4. El segundo mayor éxito es que, con todas las dificultades y fallos, no se destruyeron los mecanismos multilaterales esenciales, y nadie quiere hacerlo. La ONU puede reforzarse como referencia de legitimidad. Un dato esencial a considerar es si la política de Bush (o el multilateralismo a la carta) es coyuntural u obedece a motivaciones estructurales. Si es cierto lo primero, la elección de un demócrata puede alterar en algunas cuestiones la posición de la ONU y aumentar la posibilidad de cooperación en el sistema.

5. Las motivaciones para las transformaciones van a continuar, ya que dependen de actores con algún grado de independencia en relación a los Estados. Los movimientos de defensa de los derechos humanos y del medio ambiente, por ejemplo, pasaron a ser un factor permanente en la definición de la agenda internacional y sus avances. ¿De qué forma influirán de aquí en adelante? El mundo de las ONG no es estático. Los movimientos en favor del desarme, por ejemplo, perdieron motivación a partir del fin de la Guerra Fría; los movimientos ecológicos se volvieron más "técnicos" y fundamentados en algunas grandes estructuras; los de derechos humanos, después de la concentración en los derechos civiles y políticos, se abren hacia los derechos sociales. De todas formas, pasaron a formar parte de la realidad del proceso de toma de decisiones internacional y nada parece indicar que sufrirán, en los próximos años, un proceso de debilitamiento. Lo mismo podría aplicarse a la intrincada red de interacciones económicas, promovida por las empresas multinacionales, que acaban por influir en la manera de hacer política de los Estados.

6. Una forma de construir escenarios, un tanto obvia, sería la de decir que, *ceteris paribus*, o podríamos iniciar un círculo virtuoso, en el que la combinación de soluciones consensuadas sobre los problemas de corto plazo, acompañadas por el compromiso de las potencias para poner en marcha las de largo plazo, crearía una multipolaridad “benigna”, con reflejos positivos sobre el fortalecimiento de las instituciones multilaterales; o, podríamos iniciar un círculo vicioso, en el que se daría lo opuesto, los problemas de corto plazo aumentarían la carga de conflictos, los de largo plazo serían colocados en segundo plano, y se estaría creando una multipolaridad “maligna”, con disputas de hegemonía entre las potencias, y se daría un debilitamiento del multilateralismo.

7. Es probable que ninguno de los dos escenarios se realice plenamente. Sin tener en cuenta lo imprevisible, como atentados terroristas con armas nucleares o una guerra regional que conduzca a la participación directa de las potencias, el camino hacia el futuro será ambiguo. En los próximos diez o quince años, probablemente habrá cambios crecientes, hacia una mayor multipolaridad, es decir, más restricciones a la libertad de actuación de Estados Unidos, con la posibilidad de que, en algunas cuestiones, la cooperación se refuerce, como en materia de medio ambiente; en otras, se detenga, como los derechos humanos; y, en otras, retroceda, como en el caso de algunos conflictos regionales. En este sentido, el comportamiento de los nuevos socios de poder será decisivo para determinar de qué manera la nueva multipolaridad se definirá y cuál será el objeto de conflicto/cooperación entre los miembros del club que se está constituyendo.

8. Es importante también indicar que la tendencia a la multipolaridad no excluye las mejores condiciones de cooperación, pero éstas no eliminan ni atenúan la competencia entre los países. La cooperación puede “organizar” –y, en el escenario optimista, introducir un ingrediente de justicia en los procesos de competencia. Sin embargo, la única certeza es la de que en la medida en que se manifieste, la tendencia a la multipolaridad en el espacio mundial (no sólo europeo y limitado, como en la clásica) y haya varios (más de cinco) aspirantes a “polo”, la competencia ciertamente aumentará. La cuestión es saber hasta qué punto podrá ser institucionalmente “controlada”.

9. Tendremos un mundo más complejo, probablemente más competitivo, aunque se concrete el escenario optimista de mayor cooperación e institucionalidad. Las opciones diplomáticas de las “geometrías variables” serán más comunes y hacer política exterior será un ejercicio crecientemente sutil. Tal vez de allí derive la posición ventajosa de Brasil, sobre todo si crece con consistencia y equidad. De hecho, tenemos la ventaja de no estar involucrados en conflictos regionales, no tenemos la necesidad de surcar estrategias ofensivas, y, al mismo tiempo, en las cuestiones globales, nuestro interés ha sido precisamente el de buscar los puntos de equilibrio que permitan que los temas avancen. Podemos, como otros países medianos, ofrecer al sistema algo de lo que carece –el reconocimiento de los puntos de consenso. Lo que no sabemos es el grado de influencia que podremos ejercer en la construcción de esos nuevos escenarios. Depende de nosotros, especialmente de nuestra capacidad de convencer a los demás, y de las circunstancias de un mundo crecientemente complejo e inesperado.

Los comentarios de FRIDE ofrecen un análisis breve y conciso de cuestiones internacionales de actualidad en los ámbitos de la democracia, paz y seguridad, derechos humanos, y acción humanitaria y desarrollo. Todas las publicaciones de FRIDE están disponibles en www.fride.org

Las ideas expresadas por los autores en los documentos difundidos en la página web no reflejan necesariamente las opiniones de FRIDE. Si tiene algún comentario sobre el artículo o alguna sugerencia, puede ponerse en contacto con nosotros en comments@fride.org

Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior
C/ Goya, 5-7 pasaje 2ª - 28001 Madrid - Telf: 91 244 47 40 - Fax: 91 244 47 41 - E-mail : fride@fride.org
www.fride.org