

Configuraciones de orden (¿o de desorden?) mundial, de Westfalia a nuestros días

World Order (or Disorder?) Configurations: From Westphalia to current days

FRANCISCO CORIGLIANO¹

Resumen: Este trabajo procura analizar las diferentes configuraciones de poder mundial de los últimos cuatro siglos transcurridos desde la Paz de Westfalia de 1648, que dio origen al sistema internacional moderno, centrado en el Estado-nación como actor portador de soberanía y de justicia dentro de las fronteras que gobierna. Dicho sistema ha sufrido diversas trasmutaciones a lo largo de este período, tanto en el tipo de actores miembros del mismo (reinos, Estados, actores trans y subnacionales) en el grado de consenso o disenso en las reglas escritas y no escritas que rigen las interacciones entre estos actores (grado de homogeneidad y/o heterogeneidad del sistema).

Palabras clave: balance de poder – concierto de poderes – polaridad – homogeneidad – heterogeneidad

Abstract: This paper seek to analyze the different configurations of power in the last four centuries from the Peace of Westphalia in 1648, the origin of the modern international system, centered in state-nation like actor who possess sovereignty and justice inside frontiers governed from that state. This system suffered lot of changes across this period, as much as the type of constitutive members (reigns, states, trans and subnational actors), like in the written and unwritten rules who govern the interplays between these poles (grade of system's homogeneity and/or heterogeneity).

Keywords: balance of power – concert of powers – polarity – homogeneity – heterogeneity

I. Introducción

Este artículo procura analizar las diez configuraciones de orden (¿o desorden?) mundial transcurridas desde la Paz de Westfalia (1648) hasta nuestros días, a fin de intentar contestar estos dos interrogantes: ¿qué reglas y qué factores condicionaron la emergencia, madurez y colapso de las distintas configuraciones? ¿fueron y son

¹Doctor en Historia (Universidad Torcuato Di Tella). Profesor en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) y las Universidades de Buenos Aires, San Andrés y Torcuato Di Tella. Dirección: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) - Sede Académica Argentina - Ayacucho 555 (C1026AAC) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina. E-mail: fcorigliano@gmail.com

Recebido em 04 de Outubro de 2013
Received October 4, 2013

Aceto em 08 de dezembro de 2013
Accepted on December 8, 2013.

DOI 10.12957/rmi.2014.9429

las configuraciones de las décadas de 1990 y de 2000 radicalmente diferentes a las precedentes, como consecuencia del impacto de la globalización sobre el papel del Estado en el escenario internacional, teniendo en cuenta que, como nos advierte Pérez Llana (1998: 366), desde Westfalia la regulación interestatal ha jugado el rol de ordenador –o al menos de moderador del desorden- del sistema internacional?

Quien escribe estas líneas parte del supuesto de que la dinámica de emergencia, transición y agotamiento de las diversas configuraciones de orden mundial no se explica sólo en términos de acuerdos entre Estados bajo las modalidades de balance de poder, concierto de poder o liderazgo hegemónico en sus formatos unilateral y multilateral, como tienden a hacerlo la mayoría de los académicos y formuladores de políticas inclinados a una visión realista de las relaciones internacionales. Dicho proceso también se nutre de la compleja interacción entre intereses y preferencias de actores y agentes estatales y no estatales –sean estos últimos sub-nacionales o supra-nacionales, es decir, estén por debajo y por encima de las entidades estatales-. Por ello, este artículo propone revisar las distintas configuraciones a través de una *lente teórica ecléctica* que combine elementos propios de la escuela *realista* –la importancia de la regulación interestatal cooperación-conflicto en la evolución de dichas configuraciones- con los de la matriz de *interdependencia compleja* de Keohane y Nye (1988) –que postula que los Estados no son los únicos actores en la escena internacional, y que coexisten con actores no estatales sub y supranacionales, cuyas acciones también explican los éxitos y los fracasos de los esfuerzos de regulación interestatal. Justamente este complejo entrecruzamiento de intereses –a veces convergentes, las más de las veces divergentes- entre actores estatales y privados por encima y por debajo de las entidades estatales llevó a quien

escribe estas líneas a hablar de orden o desorden internacional.

Como última aclaración introductoria, vale explicar al lector cómo era el mundo antes de Westfalia, paz que inició el camino hacia el moderno sistema internacional de Estados. Era uno dominado por formas políticas levemente territorializadas, en las que las autoridades se entremezclaban y chocaban, tornando inasible el concepto de “internacional”. Incluso los “imperios” existentes –como el español o el chino- no ejercían el control político-territorial con la claridad que se les suele atribuir a los órdenes imperiales, dejando escapar espacios de autonomía regionales y cambiantes –el caso español- y complejos vasallajes –el chino- (Badie 2013: 31).

II. Las distintas configuraciones de orden (o de desorden) mundial, de Westfalia al presente

1. Primera configuración: de la paz de Westfalia (1648) al fin de las guerras napoleónicas y la celebración del Congreso de Viena (1815): coaliciones volátiles y cambiantes

Esta primera configuración fue un sistema de interacciones entre reinos europeos en el formato de *coaliciones volátiles y cambiantes*. Las mismas estaban basadas en la común necesidad de aislar al poder más fuerte –en ese período, Francia- y, por esta vía, mantener la pluralidad de entidades políticas soberanas, evitando la conformación de un polo de poder o imperio (Badie 2013: 23 y 31). Westfalia cerró la Guerra de los Treinta Años (1618-1648) y, con ella, un ciclo de guerras de religión características de los siglos XVI y XVII entre la Reforma Protestante y la Contrarreforma católica. Esta paz también clausuró el sueño de imperio continental de los reyes Habsburgos o Casa de Austria –los de la rama española del siglo XVI, Carlos I de España (y V de Alemania) y

Felipe II; y el de la austríaca en el XVII, el emperador Fernando II.

El padre de este orden westfaliano de múltiples entidades políticas pugnando por su poder soberano y no por principios religiosos fue, paradójicamente, un príncipe de la Iglesia católica, Armand Jean du Plessis, cardenal de Richelieu, primer ministro de Francia entre 1624 y 1642. A diferencia del resto de los actores políticos europeos, movidos por el celo religioso, Richelieu leyó el intento del emperador Habsburgo austríaco Fernando II de revivir la universalidad católica, suprimir el protestantismo y establecer un dominio imperial sobre los príncipes de Europa Central como una amenaza a la integridad territorial de una Francia rodeada por posesiones de los Habsburgos –fuesen de la rama española o de la austríaca-. Para el ministro francés, la maniobra que intentaba Fernando no era un acto religioso, sino una maniobra política de predominio austríaco en Europa Central que colocaba un cerrojo a Francia. Sobre la base de esta premisa, y buscando lo que en ese momento Richelieu bautizó como *raison d'état*, el conductor de la política exterior francesa no dudó en dejar de lado su pertenencia a la Iglesia católica y ponerse del lado de los protestantes para evitar el triunfo de la Contrarreforma y el dominio imperial austríaco en Europa Central. Tampoco en subsidiar a los beligerantes y utilizar todo medio que estuviese a su alcance –incluyendo el de convencer a su propio rey, Luis XIII, también católico, de que entrara al conflicto del lado de los protestantes– para prolongar la Guerra de los Treinta Años, debilitar a Austria y evitar la emergencia de una Europa Central unificada bajo el trono de Viena (Kissinger 1995: 53-57).

Contagiados por el ejemplo pionero de Richelieu, fundador del moderno sistema de Estados, durante el siglo XVIII las naciones europeas libraron guerras ya no en nombre de la religión como en la centuria precedente, sino de la *raison d'état*. El

vacío de poder creado en Europa Central como consecuencia de la Guerra de los Treinta Años –y del fracaso de Fernando II por imponer su dominio imperial– tentó a Francia, Rusia y Prusia a expandir sus respectivas fronteras. De este proceso de mutuo choque de razones de Estado particulares en conflicto, de anarquía y rapiña por los despojos territoriales de Europa Central, surgió paulatinamente un balance de poder. Este resultado fue producto de la combinación de tres realidades. La primera fue la inexistencia de polos de poder en Europa: ningún Estado del viejo continente –ni siquiera Francia, la verdadera ganadora de la Guerra de los Treinta Años– era lo suficientemente fuerte para imponer su voluntad sobre el resto de los actores políticos continentales, constituir un polo de poder y forjar un imperio. La segunda fue la existencia de un Estado insular europeo –Inglaterra– preocupado por jugar el rol de balanceador o garante del equilibrio de poder, por evitar la concentración de poder en manos de un solo soberano continental. La tercera fue la existencia de cuatro factores moderadores del conflicto entre estos actores políticos europeos. Uno, la vigencia, entre el fin de las guerras de religión y el estallido de las revoluciones estadounidense (1776) y francesa (1789), de un criterio de legitimidad compartido por los representantes estatales europeos, basado en la herencia dinástica y no en el principio de soberanía popular. Esta *homogeneidad* del sistema europeo favorecía las alianzas cambiantes y las paces de compromiso. Dos, la existencia, entre muchos de los miembros de las elites diplomática y militar, de lazos familiares o experiencias comunes en distintas cortes europeas, factor que fortalecía una visión cultural compartida respecto de las reglas de la diplomacia y/o del conflicto. Tres, el escaso impacto de las numerosas guerras libradas en el siglo XVIII sobre la población no combatiente. Las razones dinásticas o el apetito de ganancias territoriales de reyes, príncipes jefes militares no incentivaban la pasión popular como

la división religiosa en el XVII; el patriotismo en los años inmediatamente previos y durante la Primera Guerra Mundial; y los principios ideológicos en pugna bajo las “guerras totales” del siglo XX. Asimismo, las guerras de este período – a diferencia de la Guerra Civil norteamericana de la década de 1860 o los conflictos del siglo XX- no afectaban a la población civil no combatiente, que debía ser marginada del conflicto por su importancia económica como productores de alimentos para la lucha. Por otra parte, el carácter rudimentario de la tecnología de las armas y el sesgo defensivo de las maniobras militares, que privilegiaban los sitios a ciudades o pueblos por sobre las acciones ofensivas, también explicaban el bajo impacto de los conflictos en la población. Finalmente, un cuarto factor moderador de los conflictos entre los poderes europeos fue la ausencia de la opinión pública y de los medios de prensa como factores condicionantes de la libertad de acción de los miembros de las élites diplomática y militar para cerrar alianzas o iniciar conflictos (Aron 1985: 140; Pelz 1991: 51-55; Kissinger 1995: 61-66).

La mencionada tolerancia al pluralismo de soberanías en el ámbito europeo fue, sin embargo, parcial en un doble sentido: se limitó a las de reinos fuertes, porque las de débiles como Polonia fueron objeto de repartos territoriales entre las grandes potencias; y se limitó al Viejo Mundo, porque en el espacio territorial extra-europeo no existió tal tolerancia y se mantuvo la vieja lógica imperial. De ese ámbito, de las posesiones coloniales británicas en América del Norte, provino en 1776 una revolución, la estadounidense, cuyas ideas cruzaron el Atlántico y generaron un ciclo de guerras entre la Francia revolucionaria y los Estados del Antiguo Régimen monárquico. Ciclo cuyo impacto llevó a los vencedores de Napoleón Bonaparte a redefinir las reglas de coexistencia entre los Estados del Viejo Continente.

2. *Segunda configuración: del Congreso de Viena (1815) a la Conferencia de Aquisgrán (1818): alianza y concierto de poderes estatales versus movimientos liberal-republicanos*

Esta nueva configuración consistió en una *alianza* entre los cuatro Estados vencedores de Napoleón (Inglaterra, Rusia, Austria y Prusia). Alianza que, a diferencia de las coaliciones volátiles y cambiantes del período anterior, suponía un compromiso de los vencedores, explícito, formalizado, sostenido en el tiempo y dirigido contra un enemigo concreto –Francia- y que apuntó a dirigir la ocupación militar en la Francia vencida y vigilar que el volcán bonapartista no se despertara por segunda vez (Badie 2013: 23 y 42). Pero esta Cuádruple Alianza convivió con un *concierto de poderes conservadores*, la Santa Alianza, suscripta en septiembre de 1815 por tres de estos cuatro vencedores (Rusia, Austria y Prusia) y dirigida contra los movimientos revolucionarios del continente (Kissinger 1995: 83).

En la Conferencia de Aquisgrán, y tras la restauración monárquica borbónica en Francia, los cuatro fundadores del sistema de consultas periódicas iniciado en Viena en 1814-5 –y continuado en las conferencias de Aquisgrán (1818); Tropeau (1820); Laibach (1821) y Verona (1822)- no dudaron en incluir al enemigo de ayer en este club de poderosos. Uno que no integró ni a Estados Unidos ni a los pequeños dominios de Europa y que sólo integró parcial y tardíamente al Imperio turco otomano. A su vez, la inclusión de la Corte de París privó a la alianza original de su enemigo común y factor aglutinante, y puso al descubierto sus diferencias de intereses e incluso sus fisuras ideológicas frente a revueltas revolucionarias como la guerra de independencia griega (1821-1832). ¿Se volvería entonces al juego de gladiadores anterior a Viena con la inclusión de Francia? No, porque el recuerdo del

ciclo de guerras en Europa entre 1789 y 1815 aún estaba demasiado fresco en las mentes de los estadistas de las grandes potencias europeas y porque el concierto entre los cinco poderes europeos contó con un director eficaz, el canciller austríaco Klemens von Metternich. En el período que siguió al Congreso de Viena y hasta su alejamiento en 1848, Metternich fue el administrador del sistema de concierto europeo y el intérprete de las exigencias de la Santa Alianza. Rol obligado porque las instituciones y el carácter multinacional del imperio austro-húngaro cuya política exterior condujo fueron con el pasar del tiempo cada vez más incompatibles con las corrientes liberales y nacionales del siglo en su propio dominio imperial, sembradas por la experiencia napoleónica y reactivadas tras las revoluciones de 1830 y 1848 en Europa. Rol también obligado porque la Santa Alianza fue el instrumento de consenso moral con el que un imperio austríaco en declinación logró frenar por un tiempo la amenaza prusiana a la posición austríaca en Alemania, la rusa a la austríaca en los Balcanes, y la impaciencia francesa por reclamar el legado de Richelieu en Europa Central, que retornaría con la llegada al poder del sobrino de Napoleón Bonaparte, Napoleón III (Kissinger 1995: 80).

3. Tercera configuración: de Aquisgrán (1818) a la guerra franco-prusiana (1870-1): coaliciones conniventes pero inestables

Con el ingreso de Francia en Aquisgrán, el sistema europeo-internacional adoptó una tercera configuración, basada en la connivencia oligárquica, un camino intermedio entre la alianza y la competencia, que, hasta 1848, llevó el sello de la habilidad diplomática de Metternich. Tras el alejamiento de éste último, y especialmente entre la guerra de Crimea (1854-6) y la franco-prusiana (1870-1), dicha connivencia se mantuvo vigente en el formato de coaliciones conniventes pero

inestables. Conniventes, como lo demostraron las cumbres periódicas y frecuentes reuniones interministeriales, las intervenciones contrarrevolucionarias en Nápoles (febrero de 1821), Saboya (marzo 1821), España (1823) en nombre de la Santa Alianza, la tolerancia del resto del club a la represión rusa en Polonia (1830) y las neutralizaciones de Bélgica en 1831 tras la invasión holandesa a dicho país, de Noruega en 1855 y de Luxemburgo en 1867. Inestables, como lo demostraron los roces entre Inglaterra, Francia y Rusia durante la guerra de Crimea de 1854-6, la primera general europea desde 1815. En la medida en que el recuerdo de las guerras napoleónicas se alejó de las mentes de los representantes del concierto, se sucedieron las convulsiones revolucionarias en Europa y Balcanes, se incrementó el interés de Napoleón III en Francia y el del canciller Otto von Bismarck en Prusia por derrumbar el *status quo* orquestado por Metternich, se consolidó el apartamiento británico del sistema de congresos o consultas entre potencias europeas bajo la política del “espléndido aislamiento”, y se evidenció la incapacidad de los sucesores de Metternich por mantener su legado de unidad conservadora con Rusia y Prusia, estas coaliciones fueron más inestables y menos conniventes y cada vez más cercano el peligro del retorno a la competencia entre gladiadores previa a Viena (Badie 2013: 42-44; Rosecrance 1992: 73-4; Kissinger 1995: 87-132).

4. Cuarta configuración: de la guerra franco-prusiana (1870-1) a la Primera Guerra Mundial: la reaparición de alianzas antagónicas entre los Estados europeos

Tras la guerra franco-prusiana emergió una cuarta configuración de orden internacional ya no exclusivamente protagonizada por actores europeos, y caracterizada por un *antagonismo connivente* —es decir una reaparición de alianzas antagónicas y un retorno al menos parcial del

deseo de dominación- (Badie 2013: 104). Un antagonismo connivente en el que el Concierto de Poder fue reemplazado por un sistema retornado de *balance de poder* (Rosecrance 1992: 74). Un síntoma de este cambio fue el uso del término alemán *Realpolitik* en reemplazo del francés *raison d' état* como un nuevo término para designar la vieja política irrestricta —es decir, sin restricciones morales o religiosas— del balance de poder iniciada en el siglo XVII por Richelieu y que entre las décadas de 1850 y 1880 fue llevada a cabo por el canciller prusiano-alemán Bismarck (Kissinger 1995: 98-100). Configuración de antagonismo connivente exacerbada tras el alejamiento de Bismarck de la cancillería y su reemplazo por la política de *Weltpolitik* del kaiser Guillermo II, quien, buscando *seguridad absoluta* para Alemania, generó una amenaza de *inseguridad absoluta* en las naciones europeas, factor que dio lugar casi automáticamente a coaliciones de contrapeso. A diferencia de las coaliciones del pasado, éstas tuvieron el formato de bloques de alianzas rígidos, nutridos por proyectos igualmente inflexibles de estrategia y movilización, hijos de la simbiosis entre guerra y producción industrial para la guerra, de las presiones de una opinión pública y una prensa nacionalistas y de la competencia por mercados de ultramar geográficamente amplificados por la dinámica de la Segunda Revolución Industrial y complicada por la decisión de actores extra-europeos en ascenso (Estados Unidos y Japón) de ejercer una política exterior y comercial de índole igualmente muscular. Esta nueva ecuación de crecimiento económico industrial a escala global y poder político-militar ilimitado (e decir, exento de todo elemento de moderación) precipitó al conjunto de las naciones continentales — la “espléndidamente aislada” Gran Bretaña incluida— al precipicio de la Primera Guerra Mundial (Kissinger 1995: 163-213; 2012: 101-104; Hobsbawm 2001: 329).

5. Quinta configuración: del fin de la Primera Guerra Mundial al fin de la Segunda Guerra Mundial (1918-1945): un fallido concierto de poderes y un mundo dividido en bandos ideológicos

El fin de la Primera Guerra (1918) abrió el ingreso a una quinta configuración de orden mundial, vigente hasta el estallido de la Segunda Guerra en 1939. En esos años las potencias vencedoras de la Primera Guerra buscaron la construcción de un nuevo —y fallido— concierto de poderes, institucionalizado en la Sociedad de las Naciones (SN). Dicha Sociedad pretendió ser una especie de consejo mundial que interfería en los asuntos internos de los estados y rediseñaba fronteras y soberanía ya no en nombre del balance de poder, sino en nombre de la paz mundial, defendida a través de la seguridad colectiva y el respeto a la autodeterminación de los pueblos (Kissinger 1995: 218-219; Manela 2005: 1122-1124). Pero la SN, privada de la presencia de los Estados Unidos y cuestionada por Alemania y Rusia, fue impotente en la práctica para frenar los expansionismos de los totalitarismos japonés, alemán e italiano y las alianzas cambiantes e imprevisibles que otorgaron una gran incertidumbre al juego internacional (Rosecrance 1992: 74-5; Badie 2013: 105). Un juego teñido por la confrontación entre dos bandos ideológicos —el de las democracias liberales enfrentado al de los totalitarismos de derecha e izquierda—, cisma que dividió a gobernantes y gobernados de países beligerantes y neutrales (Corigliano 2009: 55-56).

6. Sexta configuración (1945-7): otro intento fallido de concierto de poderes: los Cuatro Policías

Tras la impasse de la Segunda Guerra Mundial (1939-1945), entre 1945 y 1947 emergió una sexta configuración, expresada en una alianza o

cogestión frágil entre los vencedores del conflicto, al cual se expresó en la idea de los Cuatro Policías o gendarmes del orden mundial de posguerra: Estados Unidos, Gran Bretaña, Unión Soviética y China nacionalista. Tras el fin de la Segunda Guerra en 1945, Roosevelt, resuelto a evitar las fallas de la Sociedad de las Naciones y del sistema de seguridad colectiva forjado en los años 1920, concibió la idea de Cuatro Policías del orden de posguerra -Estados Unidos, Gran Bretaña, URSS y China nacionalista- responsables de mantener la paz y la estabilidad en sus respectivas regiones. Un acuerdo de reparto de esferas de influencia según el cual Roosevelt buscaba la construcción de un balance de poder entre la Unión Soviética (en adelante URSS) y Gran Bretaña en Europa y de otro entre la URSS y China nacionalista en Asia. Doble balance que le permitiría a los Estados Unidos actuar como *off-shore balancer* o balanceador de último minuto, como garante del equilibrio euroasiático en su conjunto (Avey 2012: 166 y 169).

Pero a diferencia de 1815, y como ocurriese en 1919, el intento de concierto de poder fracasó. Y de su colapso surgió paulatinamente un balance de poder bipolar, basado en los mutuos temores de las superpotencias acerca de las intenciones del otro. Sin embargo, y a diferencia de lo ocurrido en el último tercio del siglo XIX y muy particularmente entre las décadas de 1890 y 1910, la creciente rivalidad entre los dos ex aliados de tiempos de guerra, convertidos en cabezas de bloques enfrentados, no condujo a una “guerra caliente” como en 1914, sino a una larga “guerra fría”, en la cual Washington y Moscú confrontaron a través de *proxies* o terceros actores.

7. Séptima configuración: la bipolaridad de la Guerra Fría, de las crisis de Irán y los estrechos a la cumbre de Glassboro (1946-1967)

De este modo, a partir de las crisis de Irán y de los estrechos de los Dardanelos y el Bósforo en 1946 hasta la cumbre de Glassboro (New Jersey, 1967) entre los presidentes norteamericanos Lyndon B. Johnson y Alexei Kosiguin emergió una séptima configuración internacional, caracterizada por la división bipolar rígida del mundo en dos bloques de poder antagónicos, liderados por los Estados Unidos y la Unión Soviética, quienes libraron una “Guerra Fría” por espacios de influencia global a través de proxies o terceros actores. En otras palabras, la “Guerra fría” entre las superpotencias convivió con “guerras calientes” en otras partes del mundo. Washington y Moscú, incentivados por el mutuo temor acerca de las supuestas intenciones expansionistas del otro y de efectos dominó desfavorables en su propia esfera de influencia, intervinieron durante esta séptima fase en los asuntos internos de diversos países, apelando a los disidentes del bando contrario, a la solidaridad de su propio bloque o buscando anticiparse a dichos efectos dominó desfavorables antes de que éstos se pusieran en marcha (Mandelbaum 1998: 137-138). Para incrementar su margen de seguridad, compitieron por –y obtuvieron– un abrumador poder militar en términos de armas convencionales y nucleares como activo que procurara –como se verá más adelante, de manera no siempre exitosa– fortalecer sus respectivos liderazgos de bloque y evitar deserciones o rebeldías al interior de sus respectivos sistemas de alianzas. Incluso, hacia la primera mitad de la década de 1960, las superpotencias pasaron de la capacidad de primer golpe nuclear a la mutua de segundo golpe nuclear, lo que se denominó la Destrucción Mutua Asegurada (MAD, por sus siglas en inglés), estadio que abrió el camino no para el fin de la competencia en el liderazgo armamentista nuclear pero sí para la desaceleración en una carrera onerosa y mutuamente autodestructiva (Pelz 1991: 71-74).

Pero esta *bipolaridad rígida fue parcial*, ya que el poder de atracción de ambas superpotencias reconoció límites: la ruptura entre la URSS y Yugoslavia de 1948; la “pérdida” de China de la esfera de influencia norteamericana en 1949; la mala alianza soviético-china transformada en abierto divorcio tras la guerra de Corea de 1950-3; las revueltas en Alemania Oriental de 1953 y en Polonia y Hungría en 1956; la Conferencia afroasiática de Bandung en 1955, germen del Movimiento de Países No Alineados; y el deseo de Francia en 1960 y de China en 1964 por asegurarse un status nuclear como garantía de independencia respecto de las superpotencias. Luego de la resolución de la crisis provocada por la instalación de misiles soviéticos en Cuba en octubre de 1962, y muy especialmente tras la cumbre de Glassboro de junio de 1967 se abrió el camino para una serie de encuentros entre los jefes de Estado norteamericanos y soviéticos, la cual dejaría por saldo los primeros acuerdos sobre limitación de armamentos nucleares primero y su reducción después.

8. Octava configuración: el concierto soviético-norteamericano vía cumbres (1967-1989): de la cumbre de Glassboro a la de Malta

Esta nueva configuración abarcó los años 1967 a 1989, y estuvo caracterizada por una sucesión de cumbres soviético-norteamericanas -entre Johnson y Kosiguin (Glassboro, junio de 1967); entre Richard Nixon y Leonid Brezhnev (Moscú, mayo de 1972, en el que se firmaron los primeros acuerdos SALT sobre restricción de armamentos estratégicos); entre Brezhnev y Gerald Ford (Vladivostok, noviembre de 1974); entre Jimmy Carter y Brezhnev en Viena (junio de 1979); entre Reagan y Gorbachov (Ginebra, noviembre de 1985; Reijiakiv, octubre de 1986; y Washington, diciembre de 1987); y entre Bush padre y

Gorbachov (Malta, diciembre de 1989). Cumbres que expresaron una voluntad compartida de *concierto* ante el peligro común de la emergencia de nuevos actores regionales con poder convencional y nuclear, un rasgo que flexibilizó la bipolaridad estructural del sistema. El creciente rol de los actores regionales en la disuasión estratégica fue incluso explícitamente reconocido por la administración de Richard Nixon (1969-1974) en la doctrina que llevó su nombre, pronunciada en 1969, por la cual Washington pasó a delegar la tarea de contención en *pivotal states* regionales (Brasil en América Latina, Israel, Irán hasta la revolución islámica de 1979 y Arabia Saudita en Medio Oriente), como producto del desgaste hegemónico (Pelz 1991: 76-80).

No obstante, el estallido de dos crisis petroleras (1973-4 y 1979) y su impacto sistémico, la crisis en 1972 del sistema del patrón de convertibilidad oro-dólar instaurado en la Conferencia de Bretton Woods en 1944 y el peso de la diplomacia petrolera en la guerra árabe-israelí de Yom Kippur de octubre de 1973 y en la expansión del modelo islamita saudí en un amplio espacio del mundo musulmán, fueron indicadores de la creciente complejidad que enfrentaron los gobiernos de Washington y Moscú para administrar las crisis de un mundo crecientemente globalizado e interdependiente, con múltiples actores estatales y no estatales, y en el cual la dimensión económica de la agenda mundial fue adquiriendo una dinámica crecientemente autónoma respecto de la dimensión estratégica, complicando la capacidad de las superpotencias de actuar como vectores ordenadores de sus respectivas esferas de influencia –ya complicada en la dimensión estratégica de la agenda global por la mencionada emergencia de nuevos actores regionales con poder convencional y nuclear-. Del lado norteamericano, la no consideración adecuada de los costos económicos de la expansión de los compromisos de seguridad en distintos rincones

del mundo, sumada a la debilidad del dólar y los persistentes déficits comerciales y de balanza de pagos, llevaron a las administraciones de Johnson (1963-9) y Nixon (1969-1974) a intentar exportar el costo de la carga imperial y la creciente inflación norteamericana a los aliados europeos: los franceses se rebelaron en 1965, demandando oro por los dólares inflados norteamericanos que adquirirían; y los británicos y alemanes objetaron la inflacionaria política monetaria de Washington en 1971. En resumen, los otrora aliados del bloque capitalista occidental se habían cansado de acumular dólares inflados norteamericanos a cambio de protección de la superpotencia contra una amenaza soviética que ya no percibían tan cercana –de ello dieron cuenta las diversas alternativas de apertura económica al Este socialista iniciadas por Francia en la segunda mitad de la década de 1950 y la primera de los años '60 y por Alemania Occidental (la llamada *Ostpolitik*) hacia fines de este último decenio- o por contrapartida a una guerra norteamericana en Vietnam que la mayoría de los europeos desaprobaba. En otras palabras, si el sistema internacional de esta etapa mantenía una estructura bipolar en su dimensión estrictamente estratégica –flexibilizada por la emergencia de actores regionales que actuaban como vigilantes de balances de poder locales para suavizar la carga imperial de los Estados Unidos y de la Unión Soviética-, en la económica la tendencia hacia el multipolarismo, con el ascenso de *trading states* como Japón y Alemania que se dedicaban a crecer a través del comercio sin asumir cargas en materia de seguridad global y/o regional, era aún más evidente que en el plano estratégico, preanunciando el camino hacia el complejo orden (¿o desorden?) mundial del siglo XXI (Cohen 1993: 180-181).

9. Novena configuración: el unipolarismo norteamericano y sus tres fases (unipolarismo consentido

**1989-1991; unipolarismo condicionado
1991-2001; y unipolarismo belicoso
2001-2003)**

La caída del Muro de Berlín en noviembre de 1989, la cumbre de Malta de diciembre del mismo año y el colapso de la Unión Soviética dos años después abrieron una nueva configuración internacional, caracterizada por el momento unipolar estadounidense. Dicho momento puede dividirse, para su mejor análisis, en tres fases diferenciadas. La primera de ellas, que se puede definir en términos de *unipolarismo consentido*, comprende el lapso transcurrido entre la caída del Muro y la cumbre de Malta y el colapso definitivo del imperio soviético en diciembre de 1991, y tuvo su cenit durante la Guerra del Golfo Pérsico (diciembre de 1990 a febrero de 1991), en la cual Bush padre logró gestar una alianza de 43 países que incluyó a ex rivales de los Estados Unidos en tiempos de la Guerra Fría (incluyendo a Siria y a la propia Unión Soviética). El apoyo soviético en el Consejo de Seguridad de la ONU, el aporte financiero alemán y japonés a las operaciones militares en el Golfo y el respaldo del grueso del mundo árabe a esta guerra dirigida contra un “Estado villano” –rogue state- como el régimen de Saddam Hussein en Irak parecían ejemplificar el llamado wilsoniano que Bush padre hiciera a la emergencia de a un “nuevo orden mundial” integrado por naciones amantes de la democracia y el libre mercado, quienes cooperarían en el mantenimiento de la paz contra regímenes totalitarios como el iraquí (Bush, 1990).

Pero el espejismo de un retorno a un nuevo intento de concierto de poderes (Rosecrance, 1992) se diluyó tras la emergencia de dos sismos desestabilizadores en el año 1991, los cuales marcan el inicio de un *unipolarismo condicionado*. En junio, la declaraciones de independencia de dos ex república yugoslavas, Croacia y Eslovenia, apoyadas por Alemania,

resistidas tenazmente por Serbia e ignoradas por los Estados Unidos, cuyo gobierno comenzaba a sentir los altos costos de sostener la seguridad global en un contexto de unipolaridad sistémica. Como las crisis balcánicas del siglo XIX, las de la última década del XX evidenciaban los límites de un orden mundial basado en un concierto de poderes que ignoraban las heterogeneidades étnicas y religiosas de este rincón conflictivo de Europa. A este sismo se sumó en diciembre el fin de la URSS y, con él, la desaparición de un ordenador de la temprana posguerra fría. A estos sismos siguieron otros que condicionaron dramáticamente la estabilidad del “nuevo orden” planificado por el gobierno de Bush padre y basado en el concierto de poderes: las crisis de Bosnia y Kosovo, el genocidio en Rwanda y la sucesión de crisis financieras globales. Mientras la exitosa construcción de una coalición contra Saddam en la Guerra del Golfo y la invitación conjunta de Bush y Gorbachev a israelíes y palestinos a la conferencia de Madrid sobre la paz en Medio Oriente en 1991 otorgaron una apariencia de unanimidad y de concierto al juego internacional, las tardías respuestas de Estados Unidos y sus aliados a las “limpiezas étnicas” de Bosnia y Kosovo y del Fondo Monetario a las diversas crisis de los mercados emergentes, así como la no respuesta internacional al genocidio en Rwanda, marcaron los límites del rol norteamericano como ordenador global en este momento unipolar.

No obstante estos límites, tras los atentados terroristas a las Torres Gemelas y el Pentágono (11 de septiembre de 2001), el gobierno norteamericano de Bush hijo, se embarcó en una guerra global contra el terrorismo internacional, que marcó la tercera y última fase del momento unipolar, que bautizamos como *unipolarismo belicoso*, por sus negativos efectos en la relación trasatlántica Estados Unidos-Unión Europea. Guerra que, en la campaña contra el régimen

talibán de Afganistán, mostró el apoyo de los gobiernos europeos a la intervención norteamericana, en tanto la conexión de las autoridades de Kabul con la red terrorista Al-Qaeda era incontrovertible. Por contraposición, el posible vínculo entre el gobierno de Irak, Al-Qaeda y la supuesta existencia de armas de destrucción masiva (ADM) en Bagdad, esgrimida por las autoridades de Washington para justificar la guerra al régimen de Saddam y que nunca pudo ser probada, abrió fisuras entre Estados Unidos y los gobiernos de la Unión Europea e incluso dentro de esta última. Mientras los representantes de la “Vieja Europa”, Francia y Alemania, ex aliados de Estados Unidos en tiempos de la Guerra Fría, no aceptaron los argumentos norteamericanos para justificar el uso de la fuerza y buscaron frenar la ofensiva de Washington en Bagdad a través de estrategias de *soft balancing* – no otorgar los votos necesarios en el Consejo de Seguridad para autorizar multilateralmente la guerra contra Saddam-; los de la “Nueva Europa” –países de Europa del Este- adoptaron una de *bandwagoning* (acoplamiento) a las políticas del ordenador global que, como Polonia, se sumaron a la “coalición militar de buena voluntad” (*coalition of the willing*) que acompañó a la administración de George W Bush en esta desastrosa aventura bélica en formato de *guerra preventiva* –privar a Saddam de la posibilidad, *a futuro*, de contar con ADM-. Como coinciden en sostener Nye (2002) y Ikenberry (2011: 270-1), la visión de un orden de seguridad unipolar, con Estados Unidos como un gendarme o Leviatán conservador global acompañado de coaligados de buena voluntad y no restringido por instituciones multilaterales como la ONU o la Corte Penal Internacional de Justicia, fue una que no tuvo en cuenta la paradoja del poder norteamericano. Aunque en el ámbito de la seguridad global dicho poder sea cuasi-monopólico –en 2005 representó la mitad del gasto militar mundial-, en las esferas de la economía y la política internacional, el mundo no

es unipolar: Bush hijo fracasó en sus esfuerzos por contar con la cooperación de Turquía y de Rusia en el camino previo a la guerra de Irak de 2003. Como dice Nye, la superpotencia no puede caminar sola... Necesita aliados en la provisión de gobernabilidad global.

10. Décima configuración: el complejo mundo no unipolar del siglo XXI

La crisis económica global de 2008 –la primera desde la crisis de 1929 que tuvo origen en los Estados Unidos- abrió la configuración de orden mundial en la que estamos inmersos. Por cierto, como señala Kissinger (2012), la situación económica de Estados Unidos y las naciones desarrolladas de Europa Occidental contrastó agudamente con una China económicamente consolidada que celebraba orgullosamente ante el Mundo los Juegos Olímpicos en Beijing.

Tomando en cuenta las categorías de Huntington (1999), podría percibirse a este mundo post-crisis 2008 como un híbrido uni-multipolar, uno que cuenta con un Estados Unidos que, a la vez que no puede resolver temas globales clave sin la cooperación de otros grandes estados o la de coaliciones de estados, mantiene poder de veto sobre las acciones de una coalición de grandes potencias. Veto fortalecido por lo que Mead llama el *debt power*. Dado que el dólar funciona como reserva global, China, dueña de bonos y acciones norteamericanas, no puede utilizarlas como un arma contra los Estados Unidos. Como el templo de los filisteos derribado por Sansón, el colapso de la economía norteamericana provocaría el del conjunto del orden económico global que utiliza al dólar como moneda global de reserva, dañando en su caída al resto de los integrantes de dicho orden, incluyendo a países en ascenso como China o India. Pero a la vez, Estados Unidos no pueden abusar de su *debt power*, de su doble condición, derivada de su status hegemónico, de pagador de

los costos de mantener en funcionamiento la liquidez de la economía mundial como contrapartida de déficits comerciales y endeudamiento (*system-maker*) y de participante principal de los beneficios generados por este sistema global (*privilege-taker*), so pena de que el dólar pierda toda su credibilidad para el resto de la comunidad internacional. La mutua participación de China y de Estados Unidos en la economía mundial, su mutua dependencia, hace improbable una guerra por la sucesión hegemónica, a la vez que coloca límites al grado de rivalidad comercial o financiera entre dos integrantes insertos en una lógica interdependiente de alcance global (Mead 2004: 31-32 y 34-36; Beckley 2011: 48).

Por su parte, Zakaria (2008) define al mundo del siglo XXI como post-americano –vinculado no tanto a la declinación de los Estados Unidos sino al ascenso de actores como China, India y Brasil- y de difusión del poder en múltiples polos estatales y no estatales. En este contexto de “ascenso del resto” y difusión del poder, Nye sostiene la necesidad de que la política exterior norteamericana construya coaliciones y alianzas de poder basadas en una combinación de poder duro (*hard power*) y poder blando (*soft power*) (Nye, 2010). El impacto de las ideas de Zakaria como de Nye pueden observarse en muchas de las decisiones de la política exterior de la administración de Barack Obama, iniciada en 2009 y mayoritariamente conducida por una generación de políticos norteamericanos que, a diferencia de la que tuvo a su cargo la conducta externa de las gestiones de Clinton y Bush hijo, tienen por experiencias formativas hechos traumáticos como los atentados del 11-S, la guerra de Irak y la crisis financiera estadounidense-global de 2008, los que los han llevado a descartar la receta de la primacía como criterio rector y a concebir para los Estados Unidos un rol global más modesto, expresado en el uso más acotado, selectivo y barato de la fuerza bélica en el

exterior, en la búsqueda de apoyos internos (Congreso y opinión pública) y externos (de otras potencias en el marco del Consejo de Seguridad de la ONU) como requisito previo a la intervención militar, y en la política de “liderar desde atrás” permitiendo un mayor protagonismo de otras potencias –los casos de Francia y Gran Bretaña en la intervención en Libia en 2011 y el de Rusia en el caso de la actual crisis en Siria- (Mann 2012: 71-72; Ezcurra, 2013).

Finalmente, Haass (2008) identifica este mundo presente como uno de *no-polaridad*, dominado por docenas de actores –estados, ciudades dentro de estados, corporaciones multinacionales, actores sub-nacionales- que poseen y ejercen distintos tipos de poder y que desafían por encima y por debajo la soberanía estatal establecida en Westfalia. Badie coincide plenamente con la visión de Haas, y no duda en calificar este presente sistema como uno sin nombre, apolar y fragmentado, afectado por el incremento de controversias periféricas y caracterizado por una reinstalación de la cultura del multilateralismo, expresada en la proliferación de “Gs”, cuyo ejemplo más reciente es la emergencia del G-20 para dar una respuesta a la crisis financiera que estalló en 2008 y cuyos efectos siguen vigentes en nuestros días (Badie 2013: 106-8 y 124-136)

III. Conclusiones

Como se desprende de la lectura de este artículo, la emergencia de las primeras ocho de las diez configuraciones presentadas estuvo vinculada al estallido de guerras entre grandes potencias, ligadas a las disputas por la hegemonía o predominio de una de ellas y las reglas de coexistencia, cooperación y conflicto entre todas ellas. Tendencia recurrente que parece confirmar la visión teórica del realismo: la de un mundo sin un poder central, donde los Estados fuertes compiten por el poder y por la repetidamente

frustrada aspiración a la hegemonía, y los débiles por la supervivencia física soberana; y la necesidad de los Estados fuertes de otorgar un mínimo de orden a este mundo a través de reglas que regulen y moderen el conflicto interestatal.

Pero una lectura más cuidadosa de la sucesión de configuraciones mundiales evidencia que el enfoque realista de las relaciones internacionales deja pasar por alto al menos dos elementos importantes. Uno, que la polarización o capacidad de los polos o Estados más poderosos de atraer a otros Estados tiene limitaciones. Los actores menos poderosos del escenario internacional no siempre se acoplan al poderoso: las más de las veces tienen una fuerte actitud contestataria no limitada a la retórica. Así lo han demostrado, durante los años de la Guerra Fría, los desafíos yugoslavo, chino y vietnamita y el del movimiento polaco Solaridad dentro del mundo comunista. Así también lo han demostrado Francia, Rusia, Alemania, Turquía frente al deseo de la administración de Bush hijo de obtener de ellos su compromiso en la guerra contra el régimen iraquí. El cuasi-monopolio en poder militar, la posesión de bases en cada rincón del planeta y el liderazgo en tecnología militar de punta son activos ventajosos de los Estados Unidos, pero no le garantizan el pleno consentimiento del resto de los actores internacionales a sus políticas externas.

Un segundo elemento, vinculado al anterior, es que los realistas estructurales como Waltz (1993) a menudo soslayan el peso de los pueblos, de los actores no estatales que también forman parte de la emergencia, maduración y agotamiento de las configuraciones de orden mundial. Así, la erosión del concierto entre grandes potencias europeas del siglo XIX se debió no sólo a la dificultad de compatibilizar los diversos intereses de los integrantes de la Cuádruple Alianza y de la Triple Alianza. También se debió a la tenaz resistencia

de los pueblos balcánicos a los acuerdos de concierto y al dominio imperial turco otomano. Asimismo, el fin de la competencia o Guerra Fría entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, la caída del Muro de Berlín, la liberación de las naciones de Europa del Este del yugo comunista, el colapso del Imperio soviético y la transformación de la política interna y exterior de China comunista a partir de la llegada de Deng al poder no son producto exclusivo de acciones, omisiones o errores exclusivamente estatales: los pueblos y otros actores no estatales también son protagonistas del devenir histórico.

Por último, cabe destacar la singularidad de las dos últimas configuraciones de orden mundial, las de las décadas de 1990 y 2000. A diferencia de las anteriores y de lo pronosticado por realistas como Mearsheimer (1990), Layne (1993) y Waltz (ibidem), el fin de la Guerra Fría, que abrió la novena configuración, no implicó un retorno al multipolarismo, a la competencia entre los Estados europeos previa a la Segunda Guerra Mundial, o a la emergencia de políticas de balanceo (*balancing*) dirigidas contra los Estados Unidos por parte de la Comunidad Europea, Japón, China comunista, la Unión Soviética (hasta 1991), o Rusia (a partir de esa fecha). Antes bien, esta novena configuración encajó mucho mejor con la visión de liberales neokantianos como Doyle (1983) o estructuralistas como Ikenberry (2011): un orden capitalista liberal en expansión, uno que en la década de 1990 incorporó en la

“zona de paz liberal” integrada en la Guerra Fría por los Estados Unidos y los países del bloque capitalista occidental a nuevos integrantes como los ex Estados comunistas de Europa del Este y a la China comunista, unipolar, conducido por los Estados Unidos, cuyo liderazgo fue aceptado por el resto de las grandes potencias en términos de un Leviatán liberal, proveedor de bienes colectivos como seguridad global, acceso a la ruta petrolera de Medio Oriente y provisión del dólar como moneda-garante de estabilidad financiera sistémica.

Como en el caso de su antecesora, la emergencia de la configuración en la que vivimos hoy no fue producto de una guerra entre grandes potencias, sino de una crisis económica de alcance global, que se inició en el 2008 y cuyos efectos aún continúan. Tampoco marca necesariamente el fin del liderazgo norteamericano como proveedor de seguridad global. Ni Rusia, ni China, ni Japón, ni la Unión Europea, tienen los recursos o la voluntad de ocupar ese oneroso rol. Por ende, no quieren prescindir del aporte norteamericano a la gobernabilidad sistémica, ejemplificado en el “liderazgo desde atrás” con aporte tecnológico militar ejercido por la administración Obama en su citada intervención en Libia. Pero estos actores, nuevos accionistas del Directorio global, buscan condicionar los pasos del Leviatán militar norteamericano, como lo demostró el veto ruso a la posible intervención de fuerza de los Estados Unidos en la crisis siria de este año.

Bibliografía

- Aron, R. (1985). *Paz y Guerra entre las naciones*, vol. 1, Madrid: Alianza.
- Avey, P. C. (2012). Confronting Soviet Power. U.S. Policy During the Early Cold War', *International Security*, 36(4), Spring, p.151-188.
- Badie, B. (2013). *Diplomacia del contubernio. Los desvíos oligárquicos del sistema internacional*, Sáenz Peña, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Beckley, M. (2011). 'China's Century?. Why America's Edge Will Endure', *International Security*, 36(3), Winter, p.41-78.
- Bush, G. H. W. (1990). 'Toward a New World Order'. A transcript of former President George Herbert Walker Bush's address to a joint session of Congress and the nation, September 11, en sitio web <http://www.sweetliberty.org/issues/war/bushsr.htm>.
- Cohen, W. I. (1993). *America in the Age of Soviet Power, 1945-1991*, in: Cohen, W. I., *The Cambridge History of American Foreign Relations*, vol.IV, Cambridge: Cambridge University Press.
- Corigliano, F. (2009), La neutralidad acosada (1939-1945). La Argentina frente a la Segunda Guerra Mundial, *Todo es Historia*, 506, Septiembre, p.54-76.
- Doyle, M. W. (1983). Kant, Liberal Legacies, and Foreign Affairs, *Philosophy and Public Affairs*, 12(3 y 4), Summer & Fall, p.205-235 y 323-353.
- Ezcurra, A. M. (2013). *La era Obama. Estrategia de seguridad y política exterior*, Sáenz Peña, Universidad Nacional de Tres de Febrero.
- Haas, R. (2008). The Age of Non-Polarity, *Foreign Affairs*, 87(3), May/Jun, p.44-56.
- Huntington, S. (1999). The Lonely Superpower, *Foreign Affairs*, 78(2), March/April, p. 35-49.
- Hobsbawm, E. (2001). *La era del imperio, 1875 -1914*, Buenos Aires: Crítica, Planeta.
- Ikenberry, G. J. (2011). *Liberal Leviathan. The Origins, Crisis and Transformation of the American World Order*, Princeton, New Jersey: Princeton University Press.
- Kissinger, H. (1995). *La diplomacia*, México DF: Fondo de Cultura Económica.
- . (2012). *China*, Buenos Aires: Debate.
- Keohane, R.O.& Nye, J. S. (1988). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- Layne, C. (1993). The Unipolar Illusion: Why New Powers Will Arise, *International Security*, 17(4), Spring, p.5-51.
- Mandelbaum, M. (1998). *The Fate of Nations. The Search for National Security in the Nineteenth and Twentieth Centuries*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Manela, E. (2005). A man ahead of his time? Wilsonian globalism and the doctrine of preemption, *International Journal*, Autumn, p.1115-1124.
- Mann, M. (2012). *The Obamians. The Struggle Inside the White House to Redefine American Power*, New York: Penguin Group.
- Mead, W. R. (2004). *Power, terror, peace and war. America's Grand Strategy in a World at Risk*, New York: Alfred Knopf.
- Mearsheimer, J. (1990). Back to the Future. Instability in Europe after the Cold War, *International Security*, 15, Summer.
- Nye, J. (2002). *The Paradox of American Power: Why the World's Only Superpower Can't Go It Alone*, Oxford: Oxford University Press.

———. (2010). The Future of American Power, *Foreign Affairs*, 89(6), November/December, p.2-12.

Pelz, S. (1991). Changing International Systems, the World Balance of Power, and the United States, 1776-1976, *Diplomatic History*, 15, Winter, p.47-81.

Pérez Llana, C. (1998). *El regreso de la historia. La política internacional durante la posguerra fría 1989-1997*, Buenos Aires: Editorial Sudamericana, Universidad de San Andrés.

Rosecrance, R. (1992). A New Concert of Powers, *Foreign Affairs*, 71(2), Spring, p.64-82.

Waltz, K. (1993). The Emerging Structure of International Politics, *International Security*, 18(2), Fall.

Zakaria, F. (2008). *The Post-American World*, W. W. Norton & Company.