



## Aviso Legal

### Artículo de divulgación

Título de la obra: Globalización y seguridad internacional: la posición de Brasil

Autor: Vigevani, Tullo

Forma sugerida de citar: Vigevani, T. (2000). Globalización y seguridad internacional: la posición de Brasil. *Cuadernos Americanos*, 1(79), 123-160.

Publicado en la revista: *Cuadernos Americanos*

Datos de la revista:

ISSN: 0185-156X

Nueva Época, Año XIV, Núm. 79, (enero-febrero de 2000).

Los derechos patrimoniales del artículo pertenecen a la Universidad Nacional Autónoma de México. Excepto donde se indique lo contrario, este artículo en su versión digital está bajo una licencia Creative Commons Atribución-No comercial-Sin derivados 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0 Internacional). <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>



D.R. © 2021 Universidad Nacional Autónoma de México.  
Ciudad Universitaria, Alcaldía Coyoacán, C. P. 04510, México, Ciudad de México.

Centro de Investigación sobre América Latina y el Caribe  
Piso 8 Torre II de Humanidades, Ciudad Universitaria, C.P. 04510,  
Ciudad de México. <https://cialc.unam.mx/>  
Correo electrónico: [betan@unam.mx](mailto:betan@unam.mx)

Con la licencia:



Usted es libre de:

- ✓ Compartir: copiar y redistribuir el material en cualquier medio o formato.

Bajo los siguientes términos:

- ✓ Atribución: usted debe dar crédito de manera adecuada, brindar un enlace a la licencia, e indicar si se han realizado cambios. Puede hacerlo en cualquier forma razonable, pero no de forma tal que sugiera que usted o su uso tienen el apoyo de la licenciante.
- ✓ No comercial: usted no puede hacer uso del material con propósitos comerciales.
- ✓ Sin derivados: si remezcla, transforma o crea a partir del material, no podrá distribuir el material modificado.

Esto es un resumen fácilmente legible del texto legal de la licencia completa disponible en:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode.es>

En los casos que sea usada la presente obra, deben respetarse los términos especificados en esta licencia.

## **Globalización y seguridad internacional: la posición de Brasil**

Por *Tullo VIGEVANI\**  
*Universidade de São Paulo*  
*Universidade Estadual Paulista*

### *1. Introducción*

AUNQUE LA OBSERVACIÓN ES OBVIA, inicialmente cabe reconocer modificaciones significativas en el sistema internacional en la última década del siglo xx que, de forma continua y permanente, estarán todavía siendo procesadas a comienzos del siglo xxi. Estas modificaciones atañen a todos, incluso a Brasil. Nuestro objetivo en este trabajo será entonces definir mejor el desarrollo contemporáneo del concepto de seguridad, a la luz de los nuevos hechos determinados por las fuerzas profundas que moldean los destinos de la humanidad. Esta búsqueda de definición podrá contribuir a la comprensión de la inserción brasileña en ese mismo sistema internacional.

El concepto de seguridad se viene ampliando más allá de las políticas estratégicas nacionales. Los valores hegemónicos internacionalmente reconocidos parecen incorporarse crecientemente a ese concepto. La institucionalización de nuevos valores se derivaría del cambio en la configuración del sistema internacional, que parecería tender a la forma unipolar, aunque subsistan en ella características significativas de la multipolaridad. Como veremos, la tendencia a la unipolaridad no es necesariamente sinónimo de predominio de una determinada potencia, como ocurrió en otros periodos históricos. Los valores que antes servían de apoyo al equilibrio bipolar (defensa de la civilización occidental o antiimperialismo militante) ya no se ajustan a la nueva configuración del sistema internacional, cuyo sustento dependería ahora del predominio de diversos pilares, como el liberalismo económico, los derechos humanos, la protección ambiental, los derechos sociales, e,

\* Con la colaboración de Priscila Rodrigues Correa y Rodrigo Cintra

igualmente importante, lo militar-estratégico, aunque considerado bajo nuevas formas.

La aceptación formalmente voluntaria de buena parte de los nuevos valores por los Estados se dio en función de la búsqueda de viabilidad para su inserción en el sistema internacional. En relación con los diferentes temas, está contribuyendo la presión de los así llamados nuevos actores. El surgimiento de regímenes internacionales como el de los derechos humanos, o el mayor énfasis que se viene dando a los regímenes económico-financieros de carácter liberal o competitivo, son resultado de la hegemonía contemporánea de valores capaces de presentarse como intrínsecamente universales y tendientes al bien común. Su éxito deriva de la capacidad de presentarse como bienes morales de connotación positiva y de corresponder a anhelos humanos históricamente construidos. Son también resultado del mayor activismo internacional de instituciones o grupos que explícitamente fomentan esos regímenes: organizaciones no gubernamentales (ONG), empresas multinacionales, órganos internacionales, comunidades epistémicas etc. En la mayor parte de los casos, estas instituciones o grupos tienen connotaciones enteramente diferentes entre sí, estableciendo sus objetivos de acuerdo con finalidades propias. Innumerables veces, los regímenes son resultado de la combinación de intereses privados, aun cuando partan de premisas universalistas, transformados en públicos por la acción de uno o muchos Estados. En determinadas circunstancias, aquellas instituciones o grupos pueden servir como instrumento de uno o más Estados para la aceptación o para la institucionalización de los nuevos valores hegemónicos como fenómenos integrantes del concepto ampliado de seguridad.

De esta forma, para entender el concepto de seguridad es necesario capacitarse para el reconocimiento de lo que, efectivamente, tiene carácter universal, y que por lo tanto atañe a toda la humanidad, distinguiéndolo de aquello que corresponde al interés particular de Estados o de actores. Uno de los aspectos de la seguridad consiste en dotar a los Estados, por lo tanto a los detentadores de esa formalmente legítima representación de la voluntad colectiva, de instrumentos adecuados para discernir los valores de interés universal. Un problema clásico, pero que adquiere nuevas connotaciones, es el de cómo cada Estado y su población elaboran la posibilidad de superponer esos valores de interés universal a los suyos propios.

## *2. La cuestión de la configuración del sistema internacional*

Las alteraciones ocurridas en la configuración del sistema internacional a fines del siglo xx, particularmente en la década de los noventa, son factores relevantes en las simultáneas transformaciones en curso en el concepto de seguridad. Éste, sin duda, se está ampliando y abarcando nuevos campos antes ajenos al concepto en sentido estricto. Cabe verificar cuáles serían esas alteraciones en relación con décadas anteriores y en relación con todo el siglo xx, y cuáles los posibles escenarios futuros. Este escenario es, más que algo propio de fines de siglo, resultado de un proceso de desarrollo del sistema internacional moderno. Desde Westfalia los Estados vienen afirmando la soberanía nacional. Con la maduración de la idea de soberanía, la seguridad internacional, sobre todo la protección de la propia soberanía pasó a fundamentarse no sólo en las capacidades individuales de cada Estado. En esto también las armas nucleares tuvieron un papel aún no analizado completamente en el sentido de reducir la seguridad individual de cada Estado.

El sistema, cuya configuración básica en época de la Guerra Fría —situada para la mayor parte de los autores entre 1946 y 1989— era la bipolaridad, valoraba el equilibrio militar y las esferas de influencia alcanzadas por cada uno de los dos bloques. En ese periodo, las estrategias generales aplicadas tenían entre sus finalidades principales la consolidación y, si era posible, la ampliación de los bloques, cuando no la contención de la expansión del bloque opuesto a costa de la propia. El final de la carrera armamentista, por lo menos en los términos anteriores a 1989, la crisis política y económica, con consecuencias militares directas, de la Unión Soviética y la desintegración del bloque por ella dirigido, inauguraron el desequilibrio de ese sistema bipolar, abriendo, en teoría, la posibilidad de la instauración de la unipolaridad dirigida por Estados Unidos, siendo ésta la única potencia con capacidad estratégica mundial.

La unipolaridad, entretanto, fue inmediatamente matizada. Permaneció, sin embargo, como posibilidad teórica, a pesar de la aparición de hechos nuevos, aunque madurados en el periodo anterior. Uno de ellos fue el surgimiento de ciclos de conflicto en aquellos países donde las contradicciones y los antagonismos estaban antes perturbados por la lógica de la Guerra Fría, como los casos

de la ex Yugoslavia y de Chechenia. Por otro lado, conflictos regionales, internacionales o internos, algunos originados en el periodo de la Guerra Fría, no pudieron ser adecuados o rápidamente solventados por la comunidad internacional, y específicamente por los Estados Unidos, a pesar del nuevo contexto, en que las tensiones Este-Oeste parecen dejar de existir. Son los casos de Israel-Palestina, Iraq, Somalia, India-Pakistán, Burundi, Angola etcétera.

La matización de la unipolaridad también parecería profundizarse con la mayor condensación de los bloques económicos, especialmente la Unión Europea. Incluso en el plano económico, bloques más bien débiles, pero que buscan espacio propio, parecen consolidarse, como el Mercosur. Algunos países como China crecen significativamente en importancia económica, aunque la crisis del Japón en toda la década de los noventa sugiere la necesidad de precauciones en la evaluación de la capacidad de sustentación a largo plazo de esta tendencia.

Señalados estos factores políticos, económicos y militares, cabe reconocer que contribuirán a la percepción de que un único Estado no poseía autoridad y ni siquiera poder suficientes para determinar el conjunto de reglas de convivencia internacional. Tanto desde el punto de vista militar como desde el más general del orden internacional, el debate en torno de la configuración internacional está abierto. El siglo *xxi* comenzó sin respuestas definitivas. Según algunos autores, hay margen para pensar ese mismo orden como multipolar.

Contrariamente a lo que afirman importantes autores neorealistas como Waltz (1987), la organización del sistema internacional es dinámica y cambia tanto estructural como sistémicamente. Lo que importa aquí es señalar que los cambios no siempre son resultado de aquello que los realistas llaman momento fundacional. Para ellos, las modificaciones son producidas básicamente por las guerras, que pueden ser consideradas momentos de fundación de la nueva configuración sistémica. De acuerdo con esta teoría, sólo ellas transforman el sistema: "En la historia moderna solamente la segunda Guerra Mundial tuvo este papel" (Waltz 1987: 362).

Para otros autores, hay diferentes formas de estructuración y de modificación del sistema mundial. Según Waters, estas formas pueden ser tres principales:

Imperios mundiales, en los cuales una multiplicidad de culturas están unificadas bajo el dominio de un gobierno único; hubo muchas formas de

imperios mundiales (por ejemplo el antiguo Egipto, la antigua Roma, la antigua China, la India mogol, la Rusia feudal, la Turquía otomana etc.). Economías-mundo en las cuales una multiplicidad de Estados políticamente organizados, cada uno basado en una cultura específica (Estados nacionales) son integrados por un sistema económico común; sólo hubo una forma estable de economía-mundo, el sistema internacional moderno, integrado por medio de una única economía capitalista (que incluye las sociedades de socialismo de Estado). Socialismo-mundo, en el cual tanto el Estado nación cuanto el capitalismo desaparecen en favor de un solo sistema político-económico unificado, que integra una multiplicidad de culturas: no hay ejemplos de socialismo-mundo y este sistema todavía tiene que ser construido (Waters 1996: 23).

De acuerdo con esta construcción conceptual, las relaciones internacionales son dinámicas y pueden cambiar tanto estructural como sistémicamente en razón de procesos relacionados con las fuerzas profundas de la historia de la humanidad, sin tener la necesidad, apreciada por una parte de los neorrealistas, de considerar el papel condicionante que tendrían las estructuras relacionales. Al lado de estas tres formas principales señaladas por Waters, entendemos que es necesario aumentar la posibilidad de sistemas híbridos y transitorios.

El sistema internacional en nuestros días, en el nivel jurídico, y particularmente en el nivel político, al menos en lo que hace al *locus* formal donde encontramos el poder legítimo (Weber 1977), sigue basado principalmente en la figura del Estado. Este hecho fortalece la reiterada tendencia a la búsqueda de países hegemónicos y/o equilibrios de poder. Esto viene dificultando el reconocimiento del hecho, relativamente nuevo, que la hegemonía puede ser ejercida no necesariamente por un país o incluso por un conjunto de países, sino que puede ser establecida por medio de otras variables, como una idea-base o un valor dominante. Algunos autores, a partir de la década de los ochenta, empezaron a identificar este hecho, en parte, con el concepto de régimen internacional (Krasner 1986). La comprensión de la existencia de nuevas variables importantes para la configuración del sistema internacional abre camino a la posibilidad de percibir las razones de identificación mínima entre importantes actores (Estados y actores no estatales). Puede afirmarse que la idea-base o valor dominante, en algunos casos, confiere estabilidad al sistema internacional, siendo ésta una de las principales bases para el mantenimiento de la economía-mundo. Veamos dos ejemplos: la aparente aceptación universal del libera-

lismo en el campo económico es un valor dominante con poder de configuración internacional; la idea de que el mundo debe organizarse a partir de la centralidad de la cuestión ambiental también puede tener un papel estructurador en las relaciones internacionales. Adelantándonos a los posibles críticos, veremos enseñada cómo, en una situación donde sigue prevaleciendo el Estado, en el nivel jurídico y político, el lugar donde las ideas-base o los valores dominantes encuentran su nicho puede seguir siendo el mismo Estado.

Martins (1998), al discutir las motivaciones contemporáneas para la reconfiguración del sistema internacional, apunta al hecho que las armas atómicas tuvieron un papel paradójico. Resultantes del desarrollo científico utilizado por la tecnología militar, deberían de haber tenido la finalidad, en 1945 para los Estados Unidos y en 1949 para la Unión Soviética, de garantizar la supremacía estratégica y después el desequilibrio entre las potencias. Es obvio que para alcanzar esos objetivos, la potencial utilización de las bombas sería, en el límite, una posibilidad concreta. Martins subraya que la nueva tecnología, al contrario de lo que sugería esa posibilidad, terminó por introducir un cambio cualitativo, más que cuantitativo, en las relaciones internacionales, una vez que los conflictos entre potencias no pudieron ser resueltos por el conflicto militar.

La posibilidad del conflicto, en teoría, siguió existiendo. El cambio fue que los conocimientos científicos, en su mayor parte, tendían a demostrar que una guerra con utilización del arsenal nuclear sería fatal para todos los involucrados, y para la humanidad en conjunto: "En consecuencia, disponer de capacidad militar superior como requisito para el ejercicio de la hegemonía o de una posición de poder, no desempeña ya el mismo papel que antes" (Martins 1998: 5), por lo menos si pensamos en términos globales. De este modo, el ejercicio del poder tendería a disociarse de su fundamento militar. Se desprende de esta interpretación la importancia creciente atribuida a la economía en las relaciones internacionales, tema ampliamente tratado por innumerables autores ya en los años ochenta (Rosecrance 1986; Keohane 1986). De este análisis resulta, por lo tanto, la tendencia a sobrevalorar el campo económico. En nuestra perspectiva analítica, es importante notar que todos los campos están íntimamente relacionados, aunque estas interrelaciones posibiliten, en determinadas circunstancias, tendencias propias. Es decir que pueden tener gran peso determina-

dos factores, fortaleciendo el papel internacional de un determinado Estado, incluso cuando éste no se muestre poderoso en otros aspectos. En otras palabras, puede haber situaciones en las cuales cada campo ---el político, el militar, el económico, el cultural u otros--- tengan caminos diferenciados, presentándose cada uno separadamente como específicamente relevante (Huntington 1994). Un ejemplo siempre recordado es la aparente anomalía de países como Japón y Alemania, con gran peso económico y con poder militar y político limitado. Otro ejemplo puede ser Cuba, cuya influencia ideológica y cultural, a partir de la revolución castrista de 1959, fue durante décadas mayor que su relevancia económica o político-militar.

En un mundo donde la producción se organiza, cada vez más, perdiendo sus bases territoriales fijas, donde el intercambio económico está crecientemente basado en símbolos o marcas, parecerían fortalecerse los llamados valores globales. Waters afirma que "los intercambios materiales localizan; los intercambios políticos internacionalizan y los intercambios simbólicos globalizan" (Waters 1996: 9). La tendencia a la globalización es, ciertamente, consecuencia del peso creciente de la economía en la organización internacional, pero ésta se configura con base en campos de poder que no son sólo los económicos en sentido estricto.

Una conclusión de este apartado es que la configuración del sistema internacional no es un dato científico y definitivamente establecido. La noción de configuración es mudable y surge de la propia dinámica del sistema internacional, que está en cambio constante, adaptándose a las nuevas situaciones, respondiendo a los antiguos problemas y creando nuevas esperanzas. Kehoane (1986), aunque acepta algunos puntos de vista de la teoría sistémica de Waltz (1987), heredera lejana de Carr (1981) y de Morgenthau (1948) critica la inconsistencia de su teoría de la balanza de poder, especialmente cuando es utilizada de forma estructuralista, y la ambigüedad de ese concepto, ya que ambos, teoría y concepto, no ofrecen explicaciones para los cambios del sistema. Una de las principales críticas se dirige a la sugerencia de que los atributos internos de los actores son presupuestos y no dados como variables. De este modo, los cambios en el comportamiento de los actores y sus consecuencias para la configuración del sistema internacional se explicarían con base en el propio cambio de los atributos del sistema, y no en las variaciones de las características de los actores, creándose así un verdadero círculo vicioso. Lo que im-

porta señalar es que la utilización de una determinada teoría o concepto incide poderosamente para la determinación de la configuración. Entendemos mejor esta cuestión si tenemos en cuenta la posición de Holsti (1992) sobre la poliarquía en el siglo XIX, desde el Congreso de Viena a la primera Guerra Mundial, contraponiendo este concepto a la idea de que en este periodo, o por lo menos en la segunda parte de este periodo, habría prevalecido la llamada *pax britannica*. Lo mismo podría ser aplicado a los años entre las dos guerras mundiales: ¿Cuál es la configuración de ese periodo? ¿Concierto de potencias, multipolaridad, poliarquía, bipolaridad?

La sociedad internacional existiría, según Bull (1997) porque los Estados están convencidos de la existencia de algunos intereses o valores comunes. La defensa del derecho internacional sería la base para la existencia de la sociedad de Estados, en donde éstos tratarían de actuar de acuerdo con sus leyes. En una concepción pluralista de la sociedad internacional, los Estados son capaces de ponerse de acuerdo en relación con algunos supuestos básicos, dentro de los cuales los más importantes son el reconocimiento de la soberanía nacional y la norma de la no intervención. De acuerdo con esta concepción pluralista, el orden puede ser alcanzado incluso en un contexto internacional donde prevalecen sociedades heterogéneas en relación con innumerables valores. Los Estados, según Linklater (1992) son capaces de estar de acuerdo sobre la necesidad de orden en detrimento de sus visiones sobre la justicia. Probablemente una de las grandes dificultades para caracterizar el sistema internacional de la última década del siglo XX y de los dos primeros años del siglo XXI (Lafer y Fonseca Júnior 1994) esté siendo la tendencia en curso, no definitivamente consolidada, a la modificación de algunos de aquellos supuestos básicos. Bastaría ver el debate contemporáneo relativo a los principales de ellos, la soberanía nacional y la no intervención (Archibugi, Held y Kohler 1998), al mismo tiempo que parece abrirse camino justamente una visión universal de la justicia. Los riesgos implícitos están estrechamente ligados a las formas en que va siendo definida esta visión universal.

Para que las potencias aseguren el orden sería necesario que estableciesen sus propias relaciones de forma ordenada, con base en principios comunes, y que utilizaran la diferencia de poder para fortalecer y no para debilitar el sistema internacional. El fortalecimiento del sistema tiene como presupuesto básico consensos con-

solidados y no consensos establecidos con base en el supuesto de la hegemonía.

Gilpin (1987), volviendo sobre la teoría de la guerra de Tucídides, apunta que el desequilibrio toma el lugar del equilibrio, es decir, que las potencias ascienden y después enfrentan la decadencia para ser sustituidas por otras. Los elementos existentes no permiten una visualización única de la configuración del sistema internacional, incluso porque la dinámica de interacción de estos elementos presenta un sistema en constante mutación. Por ende, contornos más generales pueden ser aprehendidos a partir de las teorías de las relaciones internacionales. La configuración del sistema —unipolar, bipolar, multipolar u otra— depende de las referencias teóricas utilizadas.

### *3. El movimiento de la globalización y su motivación en la configuración del sistema*

LA discusión anterior apunta a las dificultades existentes para la definición de una configuración única del sistema internacional. Retomando el análisis de Lafer y Fonseca Júnior (1994), actúan en ese sistema fuerzas centrípetas y fuerzas centrífugas, contribuyendo ambas, a su manera, al fenómeno llamado globalización, surgido a partir de la segunda mitad de la década de los ochenta.

Las fuerzas centrífugas serían las responsables de los movimientos de fragmentación. La clasificación de cuáles movimientos quedarían encuadrados en esta definición es compleja. Podrían ser aquí considerados los que llevan a la formación de mercados regionales, según el ejemplo del ALCA, del NAFTA, del Mercosur o incluso de la Unión Europea. Todo esto, más de una vez, depende de la perspectiva analítica, porque estos mismos movimientos podrían ser considerados como estadios que anteceden la globalización. Otro ejemplo es la OTAN, organización regional, atlántica, a partir de su creación en 1949. Algunos países, especialmente Estados Unidos, aunque manteniendo a la OTAN como organización regional, constituida por un número limitado de Estados, apuntan a convertir a la organización en responsable de buena parte de la seguridad internacional (Malvinas, Iraq, Yugoslavia). Otro ejemplo, interno a un bloque político-económico, la Unión Europea, se refiere al resurgimiento de regionalismos subnacionales provinciales y culturales, como los de Cataluña, de Lombardía, de Escocia etc. Ese resurgimiento puede ser interpretado, como de hecho lo

es por innumerables autores, en el marco de las consecuencias del movimiento hacia la creación de un Estado supranacional. Sería justamente la seguridad resultante de la inserción en este nuevo tipo de Estado lo que da legitimidad a particularismos reprimidos durante décadas y siglos. Se percibe así lo compleja que es la identificación de la dirección de cada movimiento.

Las fuerzas centrípetas serían aquellas que proponen una validez universal, interesando con connotación positiva intrínseca a sí mismas, a todo el mundo. En parte se originan en la fuerza profunda de la historia. La humanidad, desde los inicios de la civilización, tendió a la asociación, a la interacción, al intercambio. La historia ha sido también un movimiento en dirección a la ampliación de los espacios, en todos los sentidos. La constitución de organizaciones como la OMC, que se atribuyen el objetivo de institucionalizar esta tendencia, sería sólo la punta reciente, el resultado de un proceso de larga duración.

Para los objetivos de esta discusión, obsérvese que el tema de la seguridad, particularmente la internacional, ha sido tratado en el ámbito desde esta misma perspectiva de institucionalización. La seguridad internacional siempre fue objeto de la política internacional, de la política externa de cada Estado. El Concierto Europeo del siglo XIX, la Liga de las Naciones y el formato de Naciones Unidas, con la concentración de poderes en el Consejo de Seguridad, reflejan el reconocimiento de que la seguridad internacional debe ser resultado del acuerdo de las potencias, más genéricamente de los Estados. Una interpretación de lo que son fuerzas centrípetas sugiere la posibilidad de que temas como la seguridad sean considerados sujetos a regímenes internacionales consolidados, y por lo tanto con posibilidad de autoaplicación o de aplicación automática. Esto sería resultado de consenso en relación con éste u otros temas. Queda sin respuesta, a nuestro juicio, la cuestión fundamental de cuáles serían los agentes detentadores del derecho legítimo de implementación de las reglas establecidas.

Las fuerzas centrípetas se asocian a los aspectos normativos, que compondrían la voluntad colectiva de los Estados para la realización de una sociedad global. Esas fuerzas dejan margen para la posibilidad de cualquiera de las dos tendencias dominantes de configuración del sistema internacional: unipolar y multipolar. Cabe reconocer, por ende, que si la unipolaridad prevaleciera, habría especial facilidad para que reglas y valores considerados universales se impusieran a toda la humanidad. Un ejemplo actual puede

ser hallado en las formas como la agenda internacional ha sido fijada. Ésta, en la gran mayoría de los casos, pasa a tener reconocimiento en la medida que es resultado de propuestas norteamericanas o, por lo menos, cuentan con el apoyo de ese país. Por lo tanto, la posibilidad de que prevalezcan valores universales, consensuales, no impide que puedan ser alcanzados en el cuadro de un sistema multipolar ampliado. El debate que se está fortaleciendo en los últimos años sobre la esfera pública cosmopolita (Kohler 1998) va exactamente en esa dirección.

Ya las fuerzas centrífugas están más asociadas a valores relativos a la realidad. La aproximación entre grupos de Estados y la formación de bloques entre ellos estarían ligados a una sensación de inseguridad en cuanto al futuro de las relaciones internacionales y al proceso de globalización. La perspectiva de que la relación costo-beneficio, para cada Estado y para cada sociedad, no sea favorable, reabre el campo para las acciones centrífugas, que pueden expresarse de innumerables formas. En el campo de la seguridad internacional, ésta se traduce en reiteradas dificultades para la realización de operaciones de mantenimiento de la paz, en cualquiera de las formas previstas por las Naciones Unidas: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz, consolidación de la paz o incluso, en el nivel extremo, el de la imposición de la paz (Terazzo Lanees 1998). Estas dificultades se refieren, por una parte a la aceptación de las operaciones y por otra a la resistencia encontrada para la movilización de fuerzas adecuadas a la ejecución de esas operaciones, lo cual nos devuelve a la cuestión de que muchas veces lo que se conoce como seguridad internacional acaba por apoyarse en la capacidad de acción de una potencia, de un grupo de países o de una alianza político-militar. Esta perspectiva, que podemos llamar particularista, realimenta las fuerzas centrífugas.

Hay que insistir en que el predominio de las fuerzas centrípetas o centrífugas no garantiza en sí mismo un determinado tipo de configuración, unipolar o multipolar. La coexistencia de las dos fuerzas, actuando al mismo tiempo, amplía el campo de las incertidumbres. En esta fase de la historia debe subrayarse que, a pesar de la asimetría producida por un gran excedente de poder de Estados Unidos, ha habido situaciones en que regímenes internacionales que a todos obligan hacen posible resultados que, a largo plazo, pueden favorecer reglas, procedimientos y valores de carácter universal. Sería el caso de la actitud de la OMC, sustentada particular-

mente por la Unión Europea, del rechazo a la ley norteamericana Helms-Burton y la decisión de la Conferencia de Roma, de 1998, en favor de la creación de un Tribunal Penal Internacional para juzgar crímenes contra la humanidad.

La actual situación de transición en que se encuentra el sistema internacional puede hacer posibles los cambios que interesan a cada uno de los Estados que intervienen. De acuerdo con Martins (1998), esto implica tres condiciones básicas: 1) naturaleza de la geometría mundial del poder, 2) internacionalización económica y 3) capacidad de las élites dirigentes locales para definir las directrices estratégicas de la inserción internacional. Para él, la capacidad de influencia sobre esas condiciones es lo que determinaría el posicionamiento relativo de cada Estado, e inclusive la posibilidad de cambio de la posición relativa. La posibilidad determinada por esta capacidad, por lo tanto, no implica modificación de la configuración del propio sistema, objetivo que, a largo plazo, es del interés de los Estados. Si la tendencia profunda de la historia es seguir el camino de la universalización de valores, internalizándolos para las diferentes culturas, el problema de la seguridad internacional pasará a ser de interés no sólo de todos, sino también de la humanidad.

Actualmente, en esta posguerra fría, las cuestiones de seguridad internacional se refieren especialmente a la configuración del sistema, teniendo que ver directamente con el modelo del orden internacional que quiere verse establecido. Una determinada concepción del orden no tiene que ver sólo con el poder, sino también con la propia concepción del mundo. Participar en el mantenimiento de la seguridad puede, como algunos Estados parecen desear, contribuir al cambio de la posición relativa de su Estado (*status*, acceso al concierto, legitimidad para la participación en operaciones militares). No parece ser éste, por lo tanto, el interés de países como Brasil, por lo menos a largo plazo. Para la estabilidad del orden internacional, inclusive para que se creen los supuestos de un orden cosmopolita, o incluso de una ciudadanía mundial (Thompson 1998) se hace necesario el tratamiento privilegiado de las cuestiones normativas que se presentan bajo el título general de orden con justicia, o, en el caso particular del lenguaje diplomático brasileño, como recuerda Lafer (1998), orden con desarrollo: conceptos no iguales pero emparentados entre sí.

El sistema internacional posterior a la Guerra Fría presenta una naturaleza múltiple y paradójica. Por un lado, es más imper-

meable, ya que en este periodo de la historia predomina un sistema hegemónico. Los costos de la no inserción son elevados, como muestran los casos de Iraq, de Irán, de Yugoslavia, de Cuba. Aparentemente, no hay modelos alternativos viables para los Estados. En la posguerra fría ganó aceptación la idea del consenso como algo importante en las relaciones internacionales. Esta regla se generaliza en algunas instituciones surgidas después de 1989, como la Organización Mundial de Comercio (OMC). Al mismo tiempo que se torna necesaria la adhesión de todos los países para el funcionamiento de las instituciones, imprescindible para su operatividad, sigue siendo la condición básica de las potencias, sobre todo de Estados Unidos, en la formulación de las pautas y de las decisiones.

La naturaleza de la geometría mundial del poder también parece más impermeable en razón de la preeminencia de determinados paradigmas. Por eso, al considerar las tendencias profundas que resultan en buena medida de la revolución tecnológica en curso, también nos vemos llevados a pensar, aunque dejando de lado la cuestión de las relaciones entre los Estados, que los paradigmas hegemónicos necesariamente tienden a reproducir la concentración de poder.

Al mismo tiempo que reconocemos el terreno complejo, difícil, donde las oportunidades escasean para las naciones pobres, hay otros desplazamientos, ya existentes anteriormente y que hoy alcanzan nuevas dimensiones, que sugieren el fortalecimiento de la permeabilidad y, por consiguiente, el retorno de la perspectiva universalista no hegemónica. Estos otros desplazamientos, que también tienen como referencia las tendencias profundas, sugieren nuevas oportunidades. La comprensión de estas oportunidades es difícil, pues paradójicamente no dejan de ser resultado de la capacidad de establecimiento de la hegemonía, pero al mismo tiempo pueden adquirir connotaciones favorables también para los Estados pobres. Son valores como los relativos a la preservación del medio ambiente y de la tierra, los derechos humanos y sociales. Éstos, contradictoriamente, pueden favorecer la multipolaridad o la unipolaridad. Aquí es útil la afirmación de Martins (1998) relativa al papel de las élites dirigentes locales. Los ejemplos son muchos. Los Estados Unidos vienen insistiendo en la necesidad de democratizar las decisiones internacionales, haciendo transparentes y abiertas las presiones de la opinión pública. Cuentan con su capacidad de influir y quieren utilizar el peso de su propia opinión

pública. Pero la idea también corresponde a antiguas reivindicaciones de los Estados débiles y de sectores socialmente desfavorecidos, como los representados por el movimiento sindical. La gran ola internacional crítica de las injusticias sociales tiene origen en los intereses competitivos de los países desarrollados, pero puede representar un instrumento de negociación favorable a los países pobres. La misma perspectiva analítica puede ser aplicada al campo de la seguridad internacional. Utilizando el concepto de Kindleberger (1989) de "garante de última instancia" para el caso de la seguridad internacional, no quedan dudas de que la única potencia con este papel es Estados Unidos. Pero la complejidad de este campo, como señalan experiencias fracasadas, tales como Somalia, represalias al terrorismo etc., apuntan a la necesidad de una convergencia mayoritaria de Estados. Se percibe, entonces, que los nuevos temas, o incluso los tradicionales, como el comercio, la economía internacional y la misma seguridad, pueden tener lecturas que favorecen tanto configuraciones unipolares como multipolares.

La preeminencia de una u otra configuración depende, como hemos afirmado, de las referencias teóricas en cuestión, pero también de la capacidad de apropiación, por parte de las sociedades y de los Estados, de los valores adecuados a la universalización y, por ende, de la permeabilización de la configuración del poder mundial. La multipolaridad surgiría como resultado del protagonismo por parte de los Estados, pero también de las sociedades. La idea de ciudadanía mundial puede representar el camino de acceso de la humanidad a formas políticas democráticas y al disfrute de los bienes materiales y simbólicos que la modernidad pone a disposición, pero también puede representar la ilusión de este acceso, que de hecho permanecería limitado a los que ya lo tienen, representados por Estados que detentan excedentes de poder. Aquellos valores pueden, paradójicamente, favorecer la unipolaridad, en la medida que surgen como resultado de la voluntad hegemónica de las sociedades representadas por los Estados fuertes del sistema. La cuestión de la seguridad internacional sería una prueba de la mayor relevancia para verificar si la defensa de los valores que justifican, moral y políticamente, las operaciones de mantenimiento de la paz, en sus diferentes niveles, resulta del predominio de la unipolaridad o de la multipolaridad.

#### *4. Las tendencias profundas y la ampliación del concepto de seguridad*

LA característica de transición del sistema internacional está también modelada por la interpretación que se da a las fuerzas profundas que actúan. El final de la Guerra Fría, en sí mismo, no ocasionó la disminución de los conflictos locales, pero ciertamente los alejó de las características globales y sistémicas existentes hasta 1989, cuando cualquier movimiento con potencial de repercusión internacional terminaba por cruzarse con el conflicto Este-Oeste. Aumentó el espacio posible para el desarrollo de un tejido de relaciones económicas que podría incluir a todos los Estados. De ahí se podría inferir una decadencia del predominio de los valores militares-estratégicos y una elevación de la importancia de los temas relacionados con la economía. Entretanto, el examen de la situación internacional, una década después del colapso del sistema polarizado por la Unión Soviética, señala que el poder estratégico-militar sigue siendo importante, aunque se le agreguen, en el mismo plano, otros factores de poder: económicos, culturales, civilizacionales, ambientales, sociales. Esta agregación se constituiría en una fuerza profunda modeladora de la realidad. De este modo, se puede reelaborar el concepto de seguridad incluyendo la tendencia al agregado de otros valores, no sólo los militares. Hay que reconocer que esto no es una novedad absoluta: la industria siderúrgica, las reservas de carbón y hierro, ya en la segunda mitad del siglo XIX, eran símbolos de poder. Antes de ello, la extensión territorial y el peso demográfico, desde Westfalia, a partir del siglo XVII, eran considerados requisitos para el fortalecimiento del soberano y del reino. Lo mismo se puede decir de la posesión de oro. Pero en el paso del siglo XX al XXI el agregado de otros valores adquiere nuevo significado.

Parte de los liberales no tienen duda en señalar cambios fundamentales en las relaciones internacionales, resultantes de la acción de fuerzas profundas, que pondrían cabeza abajo la idea de predominio de la alta política, de la estrategia, del poder, de la diplomacia. "Los Estados comerciales están comenzando a emerger de una vez por todas de la política mundial, y la anterior baja política del comercio y del crecimiento se está volviendo la alta política" (Rosecrance 1986: 227). De acuerdo con esta concepción, si fuera posible definir, a partir del estudio de las fuerzas profundas que actúan en el mundo contemporáneo, qué tecnología, movi-

mientos de capital y competitividad serán los motores únicos de la configuración internacional de las próximas décadas, podría aceptarse la tesis del declive económico definitivo del predominio estratégico-militar y del papel secundario de la seguridad internacional.

No hay elementos empíricos que permitan prever el futuro. En el plano empírico basta seguir los debates sobre la internacionalización de la economía. En cuanto se discute, en el cuadro de la OMC, la realización de una nueva ronda de negociaciones, el Millennium Round, que iría en el sentido de la globalización, cuestiones como las reglas globales para los flujos de capitales o garantías para las inversiones tienen dificultades en avanzar. Se desarrolla el debate sobre la globalización económica pero la creación o fortalecimiento de los bloques siguen siendo temas relevantes para casi todos los Estados.

En el plano de la seguridad internacional, del mismo modo, el tema de su sentido está planteado y no resuelto. Al mismo tiempo que parecen fortalecerse los valores nacidos en la Ilustración, el respeto a las reglas mínimas de convivencia tiene dificultades en consolidarse. Podría tratarse de residuos del pasado, pero esto no es definitivamente cierto, en la medida que regímenes internacionales sólidos dependen de amplios consensos, y éstos no parecen estar consolidando. Ni tampoco es segura la existencia de un concierto internacional de geometría variable, tendiente a la ampliación de los polos, que Fonseca Júnior (1998: 34) considera un escenario relativamente favorable a Brasil. De ahí la complejidad y la diversidad en la definición de seguridad. Para países como Brasil, desde Araújo Castro (1982), e incluso mucho antes, sabemos que seguridad internacional no puede ser sinónimo de congelamiento del poder o *statu quo*. Frente a tantas diferencias, se reproduce el riesgo de que la definición, y sobre todo la implementación de sus consecuencias, quede relegada a la responsabilidad de quien detenta el mayor poder real, y que por lo tanto aplique los propios valores a las situaciones que se presentan. Por otro lado, en estas dificultades, el surgimiento de *free riders*, las experiencias atómicas de India y Pakistán (Fonseca Júnior 1998) subrayan los riesgos de la imprevisibilidad, teniendo a la vista las pérdidas de los que no siguen este camino. El concepto de “preferencia por la diplomacia y por el derecho” de Fonseca Júnior (1998: 34), así como del de la “autonomía por la participación”, necesitan, para consolidarse y para favorecer posiciones de países como

Brasil, mayores niveles de homogeneidad en el respeto de los regímenes internacionales relativos a la seguridad.

Cox insiste en la cuestión del error en que incurren quienes consideran que las tendencias profundas llevan a desdoblamientos inevitables:

Hay dos concepciones opuestas de la historia, cada una de las cuales está intelectualmente enraizada en la separación de sujeto y objeto. Una es la separación metodológica por la cual los hechos son concebidos como una serie infinita de informaciones objetivadas. Este procedimiento busca leyes de comportamiento universal. El realismo estructuralista, como se dijo, es una de sus manifestaciones. La otra encara la subjetividad de la acción histórica como determinada por un proceso histórico objetivado [...] ambas sacan de escena los elementos de incertidumbre inherentes a la expectativa historicista de un desarrollo dialéctico que surge de las contradicciones de las fuerzas existentes —una concepción en la cual, como se dijo antes, sujeto y objeto están unidos (Cox 1986: 247-248).

En una posición cercana, Wallerstein (1994) afirma que la economía-mundo trae como resultado el ascenso de nuevas fuerzas que elevan el grado de incertidumbre.

El sistema internacional puede ser analizado como más difuso que en el periodo de la Guerra Fría, cuando profundas divisiones se reflejaban en las dos ideologías dominantes, la liberal y la comunista. Los años de transición del siglo xx al xxi se presentan como momento privilegiado de la intervención de nuevos actores, que podrían actuar por intereses no nacionales. Es éste un tema importante, cuya comprensión es un supuesto para el análisis de las relaciones internacionales. Si se confirma esta hipótesis, la percepción westfaliana disminuiría su significado, dejando de ser los Estados los únicos actores legítimos de la acción internacional.

Pasamos por un periodo en el cual otras fuerzas parecen actuar. Hay aumento del número de actores con papel internacional y hay intereses que intentan afirmarse en este escenario. De acuerdo con algunos autores, estos nuevos actores podrían hacerse tanto o más fuertes que el Estado nación. Esto haría el orden internacional más permeable en algunos sectores y menos en otros. Para Bonanate (1989), al dar esos intereses en regímenes internacionales, estos últimos pasarían a dictar las reglas de comportamiento. En otras palabras, una interpretación radical sería que el comportamiento del sistema internacional pasaría a estar menos dictado

por los Estados y más por los valores; serían éstos los nuevos soberanos.

Como dijimos, sigue abierta la cuestión de la capacidad de los regímenes de imponer sus reglas de funcionamiento a los Estados y a las sociedades. En la formulación de Fonseca Júnior (1998), esta capacidad está determinada, en el sistema internacional contemporáneo, por la existencia del concierto. Para éste, el hecho de que los valores que lo conforman estén en sintonía con los de Brasil permite aceptar el fortalecimiento de los regímenes, garantizados por un concierto internacional que cuenta con un sustento explícito de las potencias. De este modo, la coincidencia de intereses entre el concierto y países como Brasil, en relación con valores como la democracia, derechos humanos, libre mercado, no proliferación etc., evidenciaría la potencialidad de las reglas crecientemente estables para la seguridad internacional.

Sigue en pie la cuestión de cómo basar la seguridad internacional en caso de desacuerdo en relación con intereses. Éstos, aun cuando algunos los consideren innegociables, pueden situarse en el campo de los llamados valores civilizados. En otro periodo histórico, el de la Guerra Fría, Aron ofrecía una respuesta indefinida: "Para que un diálogo, diplomático o bélico, siga siendo razonable, es necesario que los dos interlocutores quieran mantenerlo así" (Aron 1979: 78).

La teoría realista, por lo tanto, no puede ser despreciada y arrojada a la papelera de la historia. Sin embargo, cuando hacemos una lectura de los ya clásicos realistas de los años treinta y cuarenta del siglo xx, nos damos cuenta que hay nuevas cuestiones, cuyas respuestas no se encuentran en el pasado. Antes de la segunda Guerra Mundial, Carr afirmaba que "existe, de hecho, una suposición difundida de la existencia de una comunidad mundial, de la cual los Estados son unidades, y que el concepto de las obligaciones morales está íntimamente ligado a esta suposición" (Carr 1981: 154).

La idea de comunidad mundial introduce la posibilidad abstracta de principios para la seguridad internacional: si hay comunidad, hay obligaciones y, por lo tanto, hay reglas y principios que a todos obligan. Quien los viola está sujeto a que la comunidad lo sancione. Al mismo tiempo, Carr señalaba las dificultades para alcanzar un padrón suficiente de coherencia. Para él, eso es la causa de las imperfecciones de la moral internacional. Faltarían dos principios: el de la igualdad entre los miembros de la comunidad y

el de que el bien general tiene precedencia sobre el bien parcial. Si el primer principio, con toda evidencia, sigue inexistente, no puede decirse lo mismo del segundo. Todas las teorías contemporáneas, de carácter idealista, liberal, grociano y socialista, buscan, en la lógica de los juegos de suma positiva, el camino, a veces normativo, de consolidación de la idea de que el bien general tiene precedencia. Si el bien general tuviera, efectivamente, precedencia, se crearían los presupuestos para políticas de seguridad internacional efectivas. Probablemente, en el giro del siglo xx al XXI, aunque no sea posible afirmar aún que el bien general prevalece, es posible percibir que algunos temas, aunque sean utilizados como instrumentos de poder, se adaptan mejor a las necesidades del bien general. De este modo, en principio, habríamos avanzado en relación con los años treinta y cuarenta, cuando no era posible percibir ninguna forma de prevalencia del bien común.

Los Estados nacionales están aparentemente perdiendo parte de su autonomía de decisiones en el campo económico, reconocidamente importante en la fase actual. Esta tendencia ha sido señalada reiteradamente, volviéndose un lugar común. Si consideramos la globalización como expresión de la economía y que ésta organiza la vida internacional en su plenitud, seremos llevados a no percibir que el Estado gana otras prerrogativas. Paradójicamente, éstas tienen un papel fundamental para la reproducción del propio Estado y para la globalización. Al señalar la crisis del Estado nación se tiende a poner bajo sospecha las estructuras institucionales. Ante la crisis del Estado nación, también se pone en cuestión el papel de la capacidad militar, que sigue teniendo una función importante. Obsérvese que no defendemos normativamente este papel, sólo reconocemos su *status* objetivo.

Cabe retomar una cuestión elaborada por Deutsch en los años sesenta. Utilizando la Ley de Parkinson para la discusión de la seguridad, afirma que “la sensación de inseguridad de una nación aumenta en razón directa de su poder. Cuanto mayor y más poderosa fuera una nación, más aumentará en sus dirigentes, y con frecuencia en su población, los niveles de aspiración en política internacional” (Deutsch 1968: 118). La experiencia del periodo de la Guerra Fría y la década transcurrida desde su final permiten afirmar que el planteo de Deutsch sólo parcialmente mantiene su validez. Probablemente la sensación de inseguridad de algunos países, como los Estados Unidos en primer lugar, pero también China y posiblemente Rusia, se mantiene alta, argumento que es

utilizado para seguir sosteniendo el esfuerzo militar. Por otro lado, países importantes han buscado asegurar su presencia sin el recurso a un papel militar destacado. Además de los casos citados de Japón y Alemania, pueden mencionarse a otros países antes fuertes y hoy relegados a papeles menores, como el Reino Unido, Francia y todos los países de América Latina, incluyendo Brasil. Todo esto tiene un significado: a pesar del papel que el poder estratégico sigue teniendo, parece fortalecerse la convicción de que los objetivos nacionales o de las sociedades nacionales pueden ser alcanzados incluso en ausencia de ese poder. En estas condiciones, la seguridad internacional podría alcanzar una situación en que, de hecho, tuviese la precedencia el bien general sobre el bien particular. Es decir, situaciones en que no fuera posible buscar ventajas particulares, en las cuales los regímenes fueran pactados de manera que atiendan los intereses de las partes. La asimetría aún hoy existente hace difícil este objetivo. La globalización tiene que ver con esta perspectiva, pero no es aún su cuestión nuclear.

##### *5. Preponderancia de la unipolaridad y papel de los Estados Unidos*

Las dificultades discutidas en el apartado anterior, para la consolidación de una agenda en la que prevalezca el bien general, no eliminan la necesidad de comprensión de las motivaciones por las cuales, incluso en una geometría de las relaciones internacionales tendencialmente unipolar, se fortalece la tendencia a la incorporación de temas de valor universal, en cierto sentido la tendencia centrípeta. Para dar la posición brasileña ante la seguridad internacional, es de máxima importancia verificar la existencia de esta tendencia. Tengamos en cuenta que la idea de una fuerza internacional de paz fue combatida teóricamente por importantes realistas clásicos. Morgenthau fue explícito en este sentido:

Una fuerza internacional de policía en una sociedad de Estados soberanos es una contradicción en términos. En el contexto mayor de un Estado mundial, nos encontraremos nuevamente con este problema. El problema de una fuerza internacional de policía, para ser resuelto definitivamente, debe serlo en el cuadro de una sociedad mundial donde lo que determina es la lealtad secular fundamental de sus miembros individuales y que haya desarrollado un concepto de justicia por el cual las naciones individuales que lo componen estén interesadas en probar la legitimidad de sus derechos individuales (Morgenthau 1948: 462).

Para este autor, el conflicto entre las naciones hace imposible la existencia de una seguridad colectiva y de una fuerza internacional. Por lo tanto, vuelve la cuestión de la necesidad de comprensión de las razones del fortalecimiento de las tendencias favorables a las misiones de paz, consensuales o impositivas, en la última década del siglo xx, pudiendo esta tendencia fortalecerse aun en las primeras décadas del siglo xxi.

Hay dos posibilidades de respuesta: 1) exactamente la geometría de las relaciones internacionales unipolar, con el evidente predominio estratégico y en el plano de los valores de los Estados Unidos, estimula formas de seguridad colectiva cuyo garante en última instancia serían los propios Estados Unidos, de ahí su capacidad de construcción de agendas; 2) a pesar de que la geometría de las relaciones internacionales tiende a la unipolaridad, la incorporación de temas de valor universal se da porque se fortalecen las condiciones, discutidas desde Rousseau (1978) para el predominio del bien común. En la formulación de Nardin (1987) la asociación de objetivos se sobrepone a la asociación práctica de intereses.

En las relaciones internacionales contemporáneas, un tema relevante es saber si la asimetría de un Estado en relación con los otros coincide o no con un modelo híbrido que suma la idea de imperio mundial y el de economía-mundo, si quisiéramos utilizar las formas propuestas por Waters (1996). Como ha sido señalado por distintos autores, este polo fundamental actuaría hoy no aisladamente, sino por medio de un sistema de círculos concéntricos cuyo primer nivel sería el Grupo de los Siete. Otro tema relevante, en la perspectiva tratada en el párrafo anterior —el de la comprensión de las razones para el fortalecimiento de las tendencias favorables a las misiones de paz— es detectar si la unipolaridad es reflejo de una nueva forma de relaciones internacionales que estarían siendo construidas al finalizar el siglo xx. Es decir, la crisis del Estado nación, que corre pareja con el ascenso de la globalización, alcanzaría a todos los Estados, ampliándose el espacio de los valores compartidos que, siendo universales, abrazan las diversidades compatibles. Universalismo no sería imposición, aunque determinada por una hegemonía que utiliza el consenso, sino voluntad colectiva de la humanidad.

El hecho de que la agenda internacional, en gran medida, no siempre es aceptada por mayorías expresivas de los Estados después de la aprobación norteamericana, denota el predominio de la

unipolaridad y la tendencia a ver en los Estados Unidos su autoridad reconocida. Una forma parecida, aunque simétrica, se da cuando decisiones tomadas sin la aprobación norteamericana sólo alcanzan reconocimiento y posibilidad efectiva de aplicación si este país se adhiere a ellas. Es el caso del Tribunal Penal Internacional. En líneas generales, lo mismo puede decirse de las operaciones de mantenimiento de la paz decididas por las Naciones Unidas.

En la perspectiva de la unipolaridad, es importante resaltar que autores situados en diferentes perspectivas teóricas —realistas, liberales, socialistas— consideran que los Estados Unidos mantienen un papel primordial en la preservación del ordenamiento existente, mayor al de un *primus inter pares*.

Primero, liderazgo es una palabra elegante para el poder. Ejercer el liderazgo es llevar a otros a hacer cosas que de otra forma no harían. Eso implica la posibilidad de crear, directa o indirectamente, los intereses o las acciones de los otros. El liderazgo debe suponer la posibilidad de no desenvainar las armas; pero también de llevar a los otros Estados a concebir sus intereses y objetivos políticos de forma nueva. Esto sugiere un segundo elemento de liderazgo, que implica no sólo la organización de las posibilidades del poder y de los recursos materiales. También implica la capacidad de proyectar un formato de ideas políticas o principios en relación con la especificidad o el orden efectivo de las políticas. Implica la capacidad de producir acciones pactadas o coordinadas por innumerables Estados u otros sectores. El liderazgo es el uso del poder para organizar la acción de un grupo apuntando al objetivo común (Ikenberry 1997: 4).

En ese sentido, el liderazgo norteamericano parecería no estar tan amenazado. El final de la Guerra Fría reorganizó los términos del debate internacional, haciendo obsoletas las grandes polémicas sobre la decadencia norteamericana, al menos como fue discutido en los años ochenta (Kennedy 1989).

Una consideración que se torna necesaria se refiere a los costos del liderazgo para Estados Unidos. Sabemos que la decadencia de las potencias no sólo se debe a derrotas militares —Francia napoleónica, imperio austrohúngaro— o a declive económico Reino Unido después de la segunda Guerra Mundial. También hubo una decadencia determinada por los costos del mantenimiento del poder *overextension*—, como en el caso de la Unión Soviética en la década de los ochenta. La capacidad de Estados Unidos, hasta ahora, de sufragar el costo del liderazgo está ligada a distintos motivos. Uno de ellos, bastante importante, es el final de la

competencia con la Unión Soviética, por lo menos en los términos anteriores a 1989, que hizo posible redistribuciones de recursos de todo orden. A pesar de eso, Kennedy, al mismo tiempo que señala que el siglo xx ha sido marcado por una influencia de tal orden que podría ser caracterizado como el “siglo de América”, y que los Estados Unidos entren al siglo xxi como la potencia número uno del planeta, reconoce que “no se sabe si eso va a seguir” (Kennedy 1999: D4). El formato de las relaciones internacionales, particularmente el de los círculos concéntricos, podría sugerir una unipolaridad caracterizada no por la hegemonía, sino por un *status de primus inter pares* para los Estados Unidos.

En la discusión sobre seguridad internacional, es importante resaltar que el liderazgo se vincula a la capacidad, como ha observado Ikenberry (1997), de proyectar un formato de ideas políticas o principios y valores con una gran relación con los que comparten un número razonable de Estados. El campo de los valores siempre fue importante, pero gana mayor importancia a fines del siglo xx. Cuando la hegemonía busca afirmarse con la manifestación explícita de exceso de poder, se corre el riesgo de sufrir erosión. Probablemente ésta sea una explicación plausible de las dificultades enfrentadas por Estados Unidos en su posición en la crisis de Iraq, que perduraron a lo largo de toda la década de los noventa.

La exigencia de valores compartidos abre la posibilidad de operaciones de mantenimiento de la paz que tengan relación con el bien común, aunque exijan, como acabamos de ver, el beneplácito de la potencia que detenta el mayor poder, y ciertamente del concierto internacional hegemónico. Subproducto de eso, pero que ciertamente no debería interesar al Brasil, es el hecho que la adhesión al consenso puede garantizar la inserción de los actores en el sistema. Por otro lado, no podemos desconocer que ésta es una forma de comportamiento internacional inclusive por parte de países latinoamericanos.

#### 6. Definición de los términos de la agenda internacional

SEGÚN Villa (1994), la agenda contemporánea está compuesta primordialmente por tres temas: militar, económico-tecnológico y ambiental. Llama la atención sobre el hecho que, en razón de su agenda, habría un dislocamiento en el procesamiento de las relaciones internacionales. Los dos primeros temas, tradicionales, pro-

mueven la competencia entre Estados. Sirven a la lógica de la competencia, de la diferencia, pudiendo llevar a la enemistad y a la guerra. En la agenda internacional implementada a partir de los años sesenta estarían apareciendo temas, particularmente el del medio ambiente, en que la cuestión básica no es ya la de la competencia o de la amenaza de otro Estado, sino la amenaza de factores extraestatales. Estas amenazas, en sí mismas, pueden tener poder de agregación o de desagregación. Pero su solución dependería siempre de acciones de carácter cooperativo. Los factores extraestatales pueden ser vistos de distintas formas por los Estados, pero su característica común es que necesitan ser considerados de un modo nuevo, lo cual se traduce en la necesidad de ser tomados en cuenta. A su vez, ser tomados en cuenta nada dice en cuanto a la dirección con que puede darse esta consideración: de manera inclusiva o exclusiva. Los temas tradicionales suponen que la disposición de los actores principales sea la condición necesaria para el funcionamiento del sistema.

Para Villa, desde la perspectiva de la teoría de los regímenes internacionales, en el caso de temas globales, existe, al contrario, la posibilidad de que los acuerdos de los actores estatales, inclusive los más importantes, sean insuficientes sin la colaboración de los Estados más débiles, y particularmente de los actores no estatales. Los ejemplos son innumerables. El medio ambiente sería el más importante, teniendo en cuenta la necesidad de inclusión de los portadores de este valor, y, en la práctica, de todos los grupos humanos.

En aspectos que tienen relación directa con la seguridad, también se plantean cuestiones nuevas, aunque este tema sea el más tradicional en las relaciones internacionales. Nuevos actores, no estatales, surgen como protagonistas. Por un lado, actúan fuerzas centrífugas; por otro, fuerzas centrípetas. El conflicto Israel-Palestina tiene que ver con Estados o, en el caso de los palestinos, con sociedades que quieren crear su propio Estado, pero actores no estatales, en el caso de los fundamentalistas árabes o judíos, tienen un papel muchas veces decisivo. Los conflictos en Angola, desde antes de 1974, vinculados al conflicto Este-Oeste, después de 1989 siguen sin solución por su origen histórico, que pasa por cuestiones culturales y tribales. Lo mismo puede decirse en relación con el genocidio en Ruanda y Burundi. Aún más, no es homogéneo el comportamiento de la comunidad internacional. Hay conflictos que movilizan poco las Naciones Unidas u organizaciones

regionales, tales como la insurgencia tamil en Sri Lanka y el conflicto de Chechenia.

Puede por lo tanto afirmarse que hay un crecimiento de la preocupación de la opinión pública y de las organizaciones internacionales por esas cuestiones, aunque no es uniforme. En el campo de las fuerzas centrípetas, corrientes de opinión, movimientos organizados, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales etc., constituyen poderosas fuerzas de presión en favor, por ejemplo, de los derechos humanos, de los derechos nacionales, de los derechos de las minorías, de los derechos sociales. Lo que quiere señalarse es que temas anteriormente considerados en las relaciones internacionales como centrífugos, que tienen que ver únicamente con situaciones locales, de interés de uno o pocos países, cada vez más aparecen como temas que merecen el respeto de la comunidad internacional. Al mismo tiempo, se reiteran situaciones de tipo centrífugo. En otras palabras, habría un movimiento de translación de temas históricamente útiles a la lógica de la competencia y de la diferencia que se vuelven temas que tienen que ver con la cooperación, o mejor, para cuya solución se exigen formas cooperativas. Aún así, es necesaria mucha precaución. Polonia no existió como Estado independiente durante casi ciento sesenta años, hasta 1918. Aparentemente, una opresión nacional de este tipo no sería ya posible. Al mismo tiempo, en este mismo campo de la cuestión nacional, cabe recordar que hay pautas inexistentes en la agenda: Armenia, curdos, para citar dos poblaciones que mantienen reivindicaciones de carácter nacional. Lo cual muestra que la clásica razón de Estado persiste como referencia. La novedad está en que la razón de Estado ya no es la única.

Cabe, en esta discusión de las motivaciones profundas de la agenda internacional, tener en cuenta, como enseña la teoría realista, que esta agenda sigue siendo moldeada por valores hegemónicos, aunque modificados a lo largo de la historia. Al mismo tiempo se debe también tener en cuenta que, a partir del final de la Guerra Fría, se dio la posibilidad de diversificación de la agenda. Un ejemplo es el crecimiento de las misiones de paz de las Naciones Unidas, inclusive con la participación brasileña. Probablemente esto tenga que ver con la aparente unipolaridad del sistema surgido en la última década del siglo xx. Morgenthau (1948) creía que el interés nacional es lo único que cuenta en la política mundial. Por lo tanto, el interés internacional sería parecido a la suma ponderada de aquellos intereses nacionales. Villa (1997) afirma

que las modificaciones en curso en el sistema internacional indican, refutando a los realistas, que “el interés internacional, contrariamente al nacional, es una construcción intelectual que refleja procesos transnacionales cuyos efectos no dependen, en algunos casos, de la acción voluntaria del Estado” (Villa 1997: 254). Los constructivistas (Wendt 1994; Adler 1997; Checkel 1986), del mismo modo que Villa, creen “que la interacción en el nivel sistémico cambia las identidades estatales y los intereses” (Wendt 1994: 384). El hecho es que, aparentemente, estamos frente a una nueva paradoja. El sistema internacional surge, por primera vez, a partir de Westfalia (Holsti 1992) con configuración unipolar. El movimiento en dirección a una balanza de poder no aparece como la tendencia predominante en el escenario internacional, como esperarían los neorrealistas estructuralistas (Waltz 1987). Por lo tanto, la paradoja es que la unipolaridad se constituiría en el mismo momento en que habría interacción en el nivel sistémico.

El debate sobre la agenda internacional, cuya pauta sufre condicionamiento determinante por parte de Estados Unidos, es ciertamente un terreno donde parece desarrollarse el embate por la configuración del sistema internacional del siglo XXI.

Como vimos, hay amplio reconocimiento en cuanto a la indefinición que podrá subsistir, a pesar de la unipolaridad aparente. La cuestión de la seguridad internacional surge como uno de los campos de combate. Ciertamente su actual dirección puede ser interpretada como uno de los subproductos de una agenda internacional construida por los Estados Unidos. Al mismo tiempo, la disposición que otros Estados muestran para encargarse de las relaciones internacionales cuando éstas implican la defensa de valores universales de amplia aceptación, sugiere la posibilidad de construcción de un sistema de nuevo tipo, donde, utópica y normativamente, valores universales puedan surgir como dominantes, desvinculados de la hegemonía y de la necesidad de un “garante de última instancia” (Kindleberger 1989).

Parece ser ésta también la posición de un diplomático brasileño cuando concluyó que “la coherencia entre la participación selectiva y las intervenciones en los órganos de las Naciones Unidas exigirá, por fin, que se continúe, con alguna frecuencia, enfrentando con opinión disonante las unanimidades a que se han acostumbrado las mayores potencias y los Estados Unidos en particular” (Sena Cardoso 1998: 152). Para él, será éste el único camino para proyectar mejor el interés nacional. Probablemente se trata tam-

bién del mejor camino para pensar en el orden internacional del siglo XXI.

### 7. *Disyunción entre política y economía*

Los presupuestos realistas clásicos son: estatocentrismo, racionalismo y potencial uso de la fuerza. Si son aceptados como base para el análisis de las relaciones internacionales, no se puede afirmar que hay disyunción entre política y economía, sino una tendencia a la subordinación de la economía a la política. En una definición clásica, Aron afirma que “sistema internacional es el conjunto constituido por las unidades políticas que mantienen relaciones regulares entre sí y que son susceptibles de entrar en una guerra general. Son miembros integrales de un sistema internacional las unidades políticas que los gobernantes de los principales Estados tienen en cuenta en sus cálculos de fuerzas” (Aron 1979: 121). Por lo tanto, prevalece la política, pero los Estados son tenidos en cuenta por otras razones también, y ciertamente la económica es una de ellas.

La historia nos enseña que la disyunción entre política y economía, o entre cada una de ellas y otros valores, produce resultados imprevisibles. Napoleón tenía el mejor ejército de Europa, tenía a su lado banderas gratas a las burguesías en ascenso y a los pueblos, pero fue derrotado. El Reino Unido, victorioso en las dos grandes guerras del siglo XX, en el auge de su poderío, teniendo ante sí los costos de la *overextension*, abdica del papel de gran potencia. Como recuerda Kennedy (1999), Estados Unidos rompieron en 1917 el equilibrio de la guerra, a pesar de no tener previamente un gran ejército. En diferentes ocasiones, la falta de superposición entre poderío político-militar y económico no dejó de permitir tentativas de hacer prevalecer uno sobre otro. Japón atacó a los Estados Unidos en diciembre de 1941, cuando contaba con una economía diez veces menor que la norteamericana.

En el siglo XXI, parte importante de la seguridad internacional estará determinada por la continuidad o no de esta conjunción del poder político-militar y económico, posición que disfrutaron Estados Unidos a lo largo de la década de los noventa. En esta década fue temporalmente resuelta la duda que realistas y liberales tenían en los años ochenta sobre esa misma continuidad (Gilpin 1987; Rosecrance 1986; Reich 1992; Kennedy 1989). Desde el punto de vista militar, al parecer no hay rivales, a pesar de las preocupacio-

nes señaladas por analistas norteamericanos a este respecto (China, Rusia). En el campo de la economía, el progreso de la integración en la Unión Europea o resultados positivos en Asia podrían poner en riesgo el predominio norteamericano.

No está previamente determinada la dirección que las fuerzas profundas imprimirán a las relaciones internacionales. Hay análisis que sugieren cómo, si surgieran polos alternativos, éstos tendrían poder económico, pero no político-militar. Sigue por lo tanto sin resolver la cuestión de la posibilidad de nuevas polaridades, que llevarían a un reordenamiento mundial, bipolar o multipolar. Esta irresolución tiene que ver con la percepción intelectual del sistema internacional. Los liberales, en su crítica al realismo y al neorrealismo (Keohane 1986; Nye Jr. 1990) concentran su fuego en el estructuralismo, que impediría, según ellos, percibir las modificaciones habidas, por ejemplo, en los años ochenta, y sobre todo en los años noventa con el fin de la Guerra Fría, en los términos en que se había desarrollado desde 1946.

En una concesión al pensamiento neorrealista, útil para nuestro razonamiento, se hace necesario afinar esa crítica. Los neorrealistas no excluyen la posibilidad de modificaciones al sistema internacional. Ya dijimos que consideran la guerra un momento fundante. Lo que los neorrealistas afirman es que el sistema internacional puede modificarse sólo si hubiera modificación del carácter sistémico y no sólo al interior del sistema mismo. Si las modificaciones fueran internas al sistema, las razones estructurales no se modifican. Para ellos, un sistema anárquico busca siempre una situación de equilibrio. Después de la Paz de Westfalia nunca hubo unipolaridad: roto el equilibrio, según los neorrealistas, será reestablecido de una forma u otra. El equilibrio fue alcanzado en los últimos trescientos cincuenta años (de 1648 al 2000) por sistemas que contaban con dos o más potencias. Para nuestro análisis, lo que importa entender es que tanto la posibilidad de la unipolaridad como la de multipolaridad democrática, no limitada a un concierto, dependería del fin del sistema internacional que existió en el periodo de la Guerra Fría. Esto no está aún definido. Por lo tanto, la consolidación de la unipolaridad tanto como del multipolarismo democrático, o incluso una sociedad internacional, no estatocéntrica, para poder consolidarse dependen de cambios no presentes en los últimos años del siglo xx.

Para los neorrealistas, el cambio estructural depende de cambios en tres puntos: 1) El principio por el cual el sistema es esta-

blecido, por ejemplo, pasa de una organización anárquica a una jerárquica; 2) en el caso de un sistema jerárquico, si las funciones son definidas o distribuidas de forma diferente; 3) modificaciones en la distribución de potencialidades entre las unidades (Waltz 1987). Sabemos bien que el final de la Guerra Fría no se tradujo, aún, en modificaciones tan profundas en el sistema. Incluso en un cuadro analítico que parta de diferentes presupuestos teóricos, se debe insistir en el hecho que el fin de la Guerra Fría no introdujo, con excepción del caso de la Organización Mundial de Comercio, ninguna novedad institucional significativa. Todas las organizaciones internacionales de la Guerra Fría permanecen, inclusive el formato de Dumbarton Oaks y de San Francisco de las Naciones Unidas. Institucionalmente, a pesar de las modificaciones por nosotros tratadas en los apartados anteriores, lo que prevalece es el orden clásico, en el cual la fuente última de legitimidad son los Estados nacionales. Esta permanencia es del interés inmediato de Brasil, pero no capta la potencialidad de la nueva situación. San Francisco y Bretton Woods no parecen suficientemente adecuados si pensamos una nueva forma de sistema internacional, en el cual haya legitimidad para las operaciones de mantenimiento de la paz y no sólo una posible legitimidad establecida en cada caso.

La disyunción entre política y economía, que podrá crecer en el siglo XXI, rediseñaría la configuración internacional. Al mismo tiempo, la tentativa de evitarla podría implicar la tentación de instrumentalizar el objetivo de seguridad internacional para impedir esa misma disyunción. En este caso, la dimensión utópica y normativa de las operaciones de paz quedaría gravemente comprometida.

#### *8. Nuevos actores*

EN el terreno de las relaciones internacionales crece el debate sobre la posible superación de la concepción estatocéntrica, por la cual los Estados son vistos como los únicos actores relevantes, con capacidad de influir en los procesos de toma de decisiones. Contribución del pensamiento liberal intergubernamentalista (Moravcsik 1994), heredero, en este caso, de la tradición liberal en la filosofía política, ha sido señalar la heterogeneidad del Estado, compuesto por diferentes intereses, originados en las clases sociales, en los grupos económicos, en las estructuras corporativas, regionales etc. En la introducción señalamos el significado de

la consideración específica de actores nuevos en el análisis de las relaciones internacionales: tienen origen en la diversidad de la sociedad. Podemos afirmar la existencia de nuevos actores no porque antes no hayan existido entidades semejantes (empresas, sindicatos, partidos), ni porque en los siglos pasados no hayan actuado en el plano internacional. Esta actuación apuntaba a incidir sobre los Estados nacionales, actuando en la arena internacional por medio de ellos. Hoy hay articulaciones epistémicas que tienen conexiones con los Estados, pero no son directamente dependientes de ellos.

Entre población, gobierno, Estado y nación hay, en principio, una relación de correspondencia, como enseña la teoría del Estado moderno. Por lo tanto, aunque sea en principio, hay alguna forma de interacción entre las demandas de la población y las políticas desarrolladas por los gobiernos y por el Estado: habría una comunidad que se gobierna a sí misma y determina su propio futuro. Algunos socialistas de comienzos de siglo llamaban a esto la Comunidad de Destino (Bauer 1987); los realistas la llaman de Interés Nacional. Para Held, “esa idea es cuestionada fundamentalmente por la naturaleza del padrón de interconexiones globales y por las cuestiones que deben ser enfrentadas por el Estado moderno” (Held 1991: 152).

Incluso sin profundización específica, es posible afirmar que la crisis del Estado, aunque dentro de padrones fuertemente diferenciados, y sobre todo el fenómeno llamado de globalización, establecerán un nuevo papel para la acción de los actores no gubernamentales, conforme discutimos en el apartado 6. Además de su papel en las políticas nacionales, muy heterogéneo, sabemos de su influencia en la formulación de la agenda internacional y en el condicionamiento diferenciado de los Estados. De esto puede resultar la ruptura de la correspondencia entre la pauta de la sociedad civil y las decisiones políticas. La experiencia reciente indica que incluso Estados muy poderosos pueden ser llevados a modificaciones en sus objetivos, cuando son sometidos a fuertes presiones de la opinión pública, estimuladas por organizaciones no gubernamentales y medios de comunicación, muchas veces entrelazadas, además, con los intereses de los Estados. A partir de 1996, Francia fue obligada a suspender su programa de experimentos nucleares: Estados Unidos tuvo que adherir al programa de limitación de emisiones de bióxido de carbono después de la reunión de Kyoto en 1997.

Aron (1987) señala el significado de la incorporación de nuevos actores para la formación de lo que llama sociedad internacional o mundial, que incluir los sistemas interestatal y económico, los movimientos transnacionales, los intercambios y las sociedades e instituciones supranacionales. Autores realistas, estatocéntricos, cuya referencia básica es el Estado, tienen en cuenta a los nuevos actores. Éstos, en algunos casos, tienen una naturaleza doble: 1) ejercen presión dentro del Estado, por lo tanto, 2) conservan su dimensión internacional. Pasan a ser interlocutores en temas antes limitados a las relaciones entre Estados, como la cuestión ambiental, el comercio internacional, las migraciones, el tráfico de drogas, los derechos de las minorías, los derechos humanos etc. Se hace evidente de este modo su papel en la agenda de la seguridad internacional. Para citar ejemplos conocidos: Amnistía Internacional, Médicos sin Fronteras, Greenpeace.

La experiencia de las operaciones de paz desarrolladas bajo la égida de las Naciones Unidas o de otras organizaciones en los años noventa, como Somalia, Angola, región de la ex Yugoslavia y Haití, muestra el papel cada vez más importante de la opinión pública internacional que, dicho sea de paso, no es una abstracción, y de las organizaciones no gubernamentales. Puede observarse que, además de que los nuevos actores tienen al Estado como referencia principal de actuación, éste está perdiendo el monopolio, antes absoluto, de la conducción de las relaciones internacionales, particularmente en la formulación de la agenda. Esos cambios no modifican formalmente la soberanía nacional, pero ciertamente tienen un significado creciente en la determinación de parte de los asuntos internos. Por no ser nuestro objetivo en este trabajo, no discutiremos aquí el papel de las empresas (financieras, industriales, comerciales, agroindustriales). Sólo recordemos que éstas también constituyen actores no gubernamentales con reconocida capacidad de actuación. Los Estados mantienen el monopolio de la representación de la voluntad popular, definen normas, políticas y reglamentos a ser aplicados en su territorio. Este monopolio es el que los habilitaría, en principio legítimamente, para decidir en el campo de la seguridad internacional.

Hasta este final de siglo, los nuevos actores no se propusieron alterar el cuadro institucional básico de las relaciones internacionales, pero quieren influir en el proceso de toma de decisiones. En las Naciones Unidas y en la Organización Mundial de Comercio van adquiriendo la condición de observadores reconocidos. El es-

pacio que les fue abierto resulta de la nueva concepción de las relaciones internacionales que se está creando en todos los actores. El comportamiento externo de los Estados no está ordenado exclusivamente por la relación de fuerzas, afirma Aron (1987). Los constructivistas insisten en que las ideas y los sentimientos, social e históricamente contruidos, también tienen influencia en las decisiones de los actores internacionales. En este caso, la concepción del mundo y las ideologías, defendidas por los grupos epistémicos (Adler 1997) tienen un papel importante. Dicho esto, hay que tener en cuenta que la participación de los nuevos actores, aunque creen nuevas pautas, y particularmente nuevos constrñimientos, positivos y negativos, no altera en sí la asimetría del sistema internacional. Los Estados responden selectivamente a la intervención de los nuevos actores, procurando, de acuerdo con su poder, utilizarlos en la reproducción de las asimetrías o en la búsqueda de una alteración del *statu quo*.

Rosenau (1990) identifica cinco puntos importantes para entender las relaciones internacionales actuales: 1) posindustrialización, que obliga al desarrollo de tecnologías electrónicas que reducen las distancias globales, estableciendo un rápido movimiento de personas, productos e ideas en el planeta; 2) aparición de problemas planetarios que no caben en el poder de solución de los Estados; 3) decadencia de la capacidad de los Estados para resolver problemas sobre bases nacionales; 4) surgimiento de nuevas y poderosas subcolectividades dentro de las sociedades nacionales; 5) incremento del nivel de educación y conocimiento de los ciudadanos adultos, haciendo menos posible el Estado autoritario. De este modo, Rosenau apunta a la necesidad de tener en cuenta que las fuerzas profundas consolidarían el aumento de la importancia de los nuevos actores en las relaciones internacionales, además de los tradicionales, los Estados. Observando que los cinco puntos señalados se refieren a cuestiones relativas a la vida social y la vida económica, volvemos al tema ya tratado: la legitimación de acciones sigue siendo atribución de los Estados. Lo que es lógico, teniendo a la vista la naturaleza privada, incluso cuando está vinculada a valores de fuerte contenido universalista, de los actores no estatales: empresas, organizaciones no gubernamentales, sindicatos, asociaciones científicas etc. Se replantea aquí una cuestión no resuelta: la de las instituciones de los nuevos tiempos, cuya formulación está apenas en sus comienzos. Por ahora, seguimos anclados en las instituciones de la Guerra Fría, a no ser en el cam-

po de la investigación normativa (Archibugi, Held y Kohler 1998). Los debates sobre seguridad internacional y las recaídas en dirección del egoísmo particularista, como las experiencias atómicas de la India y Pakistán, nuevos proyectos en el área de defensa de Estados Unidos, indican las dificultades existentes.

## 9. Conclusiones

AMORIM define seguridad colectiva o internacional como “una responsabilidad de toda comunidad internacional” (1998: 9), sugiriendo, al mismo tiempo, que el mejor cuadro de referencia para alcanzar el objetivo sería el de la multipolaridad. El concepto de seguridad debe ser expandido más allá de la clásica idea que envuelve los campos militar, económico y tecnológico. La seguridad fue alcanzada en los últimos trescientos años por configuraciones internacionales de equilibrio de poder, de concierto o de bipolaridad. Es cierto que ninguna de ellas evitó guerras. El Estado de Naturaleza, en el lenguaje de Hobbes (1974) prevaleció siempre, aunque la bipolaridad, la amenaza de destrucción recíproca total, haya evitado una guerra general y se haya reconvertido de forma aparentemente pacífica. El debate sobre temas como la ecoseguridad (Jarrín 1990; Mathews 1990 y Myers 1990), que esgrime el tema del medio ambiente, muchas veces como instrumento de poder, indica que probablemente la agenda internacional tendrá que ser crecientemente adecuada a un nuevo formato institucional. Esto, sin embargo, no se da, como demuestran los debates en curso, particularmente el de la reforma del Consejo de Seguridad. Lo que tal vez pueda afirmarse es que el interés de países como Brasil la mayoría de las veces coincide con lo que llamamos interés universalista, por lo tanto el interés de todos. Vimos por qué los llamados temas globales, inclusive el de la seguridad, exigen corresponsabilidad, y cómo crece la percepción de que, para obtener estabilidad, el sistema internacional debe ser inclusivo. Al mismo tiempo, discutimos cómo esta inclusión puede lograrse tanto por la adhesión a principios universalistas como por la imposición hegemónica, unipolar o de concierto.

El crecimiento del debate sobre el derecho de injerencia (Lottenberg 1997), con todos los beneficios y con todos los peligros implícitos y explícitos de que es portador, señala cómo algunos de los supuestos que rigieron el destino de la humanidad en los últimos siglos estarían modificándose. Hay una crisis del prin-

cipio de soberanía nacional y hay crisis en el principio de autodeterminación de los pueblos, además de que para su superación se busquen fuentes de legitimidad en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, que trata de las violaciones a la paz y a la seguridad internacional. Brasil, al asociarse a las decisiones del Consejo de Seguridad o de la Asamblea General, fortalece la nueva interpretación del derecho internacional, contribuyendo a la formación de jurisprudencia. A pesar del riesgo, probablemente tenga que ser así en la expectativa de que eso contribuya a la multipolaridad de que se habló. Se combinan dosis de realismo, lo que lleva a querer participar, con dosis de utopía cooperativa. Puede fortalecerse la posición de los poderosos, porque éstos tienen mayor capacidad de convencer y más medios para implementar decisiones. Puede fortalecerse la perspectiva de un mundo cooperativo, de paz, de justicia, donde la universalización de los derechos sea un hecho. El reconocimiento del terreno, inclusive de que los propios valores son diferentes y corresponden a concepciones del mundo propias, es un paso importante para la identificación de intereses y para propuestas posibles. En este sentido, un punto que ha sido casi constante en la diplomacia brasileña, el tema desarrollo, debe ser consolidado, inclusive en su relación con la seguridad internacional.

Cualquiera que sean los desarrollos de corto o de mediano plazo, su aprovechamiento exige una fuerte capacidad nacional. Capacidad para decidir el tipo de inserción en el sistema internacional en cambio, que no significa adhesión a valores que pueden ser transitorios. Es cierto que pueden mejorarse las condiciones de un país, inclusive Brasil, con reducción de parte de su autonomía, pero para que esto se traduzca en beneficios se precisa una fuerte voluntad política. En relación con el tema aquí desarrollado, la tortuosidad de los acontecimientos y de los valores indican la necesidad de afirmar principios y tomar decisiones concretas con base en análisis específicos. Esto fortalecerá los valores de carácter universal.

*Traducción del portugués por Hernán G. H. Taboada*

## BIBLIOGRAFÍA

- Adler, Emanuel, "Seizing the middle ground: constructivism in world politics", *European Journal of International Relations* (Londres, Sage Publications), vol. 3, núm. 3 (sept. 1997).
- Amorim, Celso L. N., "A segurança internacional, a ONU e o futuro do Conselho de Segurança das Nações Unidas: diplomacia preventiva, operações de paz e medidas coercitivas", IEA/UPS, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, São Paulo, 11 de septiembre de 1998.
- Araújo Castro, João Augusto de, *Araújo Castro*, Brasília, Editora UnB, 1982.
- Archibugi, Daniele, "Dalle Nazioni Unite alla democrazia cosmopolita", en Daniele Archibugi, Richard Falk, David Held y Mary Kaldor, *Cosmopolis*, Roma, Manifesto Libri, 1993.
- Archibugi, Daniele, David Held y Martin Kohler, eds., *Re-imagining political community*, Cambridge, Polity Press, 1998.
- Aron, Raymond, *Os últimos anos do século*, Rio de Janeiro, Guanabara, 1987.
- , *Paz e guerra entre as nações*, Brasília, Editora UnB, 1979.
- Bauer, Otto, *La question des nationalités et la social-démocratie*, tomos I y II, París, Arcantère, 1987.
- Bononate, Luigi, "Osservazioni sulla teoria dei regimi internazionali", en Luigi Bononate, Anna Cafferena y Roberto Vellano, *Dopo l'anarchia*, Milán, Franco Angeli, 1989.
- Bull, Hedley, *The anarchical society*, Nueva York, Columbia University Press, 1977.
- Carr, Edward Hallett, *Vinte anos de crise: 1919-1939*, Brasília, Editora UnB, 1981.
- Checkel, Jeffrey T., "The constructivist turn in international relations theory", en Keohane 1986.
- Cox, Robert W., "Social forces, states and world order: beyond international relations theory", en Keohane 1986.
- Deutsch, Karl, *Análise das relações internacionais*, Brasília, Editora UnB, 1978.
- Fonseca Júnior, Gelson, "Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI: a distribuição dos pólos de poder e a inserção internacional do Brasil", IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, São Paulo, 11 de septiembre de 1998.
- Gilpin, Robert, *The political economy of international relations*, Princeton, Princeton University Press, 1987.
- Held, David, "A democracia, o estado-nação e o sistema global", *Lua Nova* (São Paulo, Cedec), núm. 23 (1991).

- Hobbes de Malmesbury, Thomas, *Leviathã*, São Paulo, Abril Cultural, 1974.
- Holsti, Kalevi J., "Governance without government: polyarchy in nineteenth-century European international politics", en James Rosenau y Ernst-Otto Czempiel, eds., *Governance without government: order and change in world politics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.
- Huntington, Samuel P., "Chocas das civilizações", *Política Externa* (São Paulo, Paz e Terra/Núcleo de Pesquisa em Relações Internacionais e Política Comparada/usp), vol. 2, núm. 4 (marzo/mayo de 1994).
- Ikenberry, G. John, "The future of international leadership", en Demetrios Caraley y Bonnie Hartman, eds., *American leadership, ethnic conflict and the New World Politics*, Vermont, Capital City Press, 1997.
- Jarrin, Edgardo, "Seguridad y ecología, reformulación del concepto", *Nueva Sociedad* (Caracas), núm. 107 (mayo-junio de 1990).
- Kennedy, Paul, *Ascensão e queda das grandes potências*, Rio de Janeiro, Campus, 1989.
- , "Os EUA enfrentam desafio de manter século americano", *New Perspectives Quarterly*, traducción en *O Estado de São Paulo*, 16-1-99.
- Keohane, Robert, "Realism, neorealism and the study of World Politics", en Robert Keohane, comp., *Neorealism and its critics*, Nueva York, Columbia University Press, 1986.
- Kindleberger, Charles, *Panics, manias and crashes: a history of financial crisis*, Nueva York, Basic Books, 1989.
- Kohler, Martin, "From the national to the cosmopolitan public sphere", en Archibugi, Held y Kohler 1998.
- Krasner, Stephen D., "Cause strutturali e conseguenze del concetto di regime", en Luigi Bonanate y Carlo M. Santoro, eds., *Teoria e analisi delle relazioni internazionali*, Bologna, Il Mulino, 1986.
- Lafer, Celso, "As novas dimensões do desarmamento: os regimes de controle de armas de destruição de massa e as perspectivas para eliminação de armas nucleares", IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões da segurança internacional, São Paulo, 11 de septiembre de 1998.
- Lafer, Celso, y Gelson Fonseca Júnior, "Questões para a diplomacia no contexto internacional da polaridades indefinidas", en Gelson Fonseca Júnior y Sergio Henrique Nabuco de Castro, comps., *Temas de política externa brasileira*, II, volume 1, São Paulo, IUPERJ/Paz e Terra, 1994.
- Linklater, Andrew, "The question of the next stage in international relations theory; a critical-theoretical point of view", *Millenium*, vol. 21, núm. 1 (1992).
- Lottenberg, Fernando Kasinski, *A construção do direito de ingerência na paz do pósGuerra Fria*, tesis de doctorado, São Paulo, USP, 1997.

- Martins, Luciano, "A condição de país emergente, no contexto das transformações globais", x Forum Nacional, Rio de Janeiro, 11 de mayo 1998.
- Mathews, Jessica, "Segurança internacional redefinida", *Diálogo*, vol. XIII, núm. 2 (1990).
- Moravcsik, Andrew, "Preferences and power in the EC: a liberal intergovernmentalist approach", en Simon Bulmer y Andrew Scott, *Economic and political integration in Europe: internal dynamics and global context*, Oxford, Blackwell, 1994.
- Morgenthau, Hans, *Politics among nations*, Nueva York, Knopf, 1948.
- Myers, Norman, "Ecologia e ordem internacional —uma discussão sobre paradigmas de análise", *Contexto Internacional*, núm. 12 (1990).
- Nardin, Terry, *Lei, moralidades e as relações entre os Estados*, Rio de Janeiro, Forense-Universitária, 1987.
- Nye Jr., Joseph S., *Bound to lead: the changing nature of American power*, Nueva York, Basic Books, 1990.
- Reich, Robert B., *The work of nations*, Nueva York, First Vintage Book Edition, 1992.
- Rosecrance, Richard, *The rise of the trading state*, Nueva York, Basic Books, 1986.
- Rosenau, James N., *Turbulence in world politics*, Princeton, Princeton University Press, 1990.
- Rousseau, Jean-Jacques, *Do contrato social*, São Paulo, Abril Cultural, 1978.
- Sena Cardoso, Afonso José, *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*, Brasília, Instituto Rio Branco/Fundação Alexandre de Gusmão/Centro de Estudos Estratégicos, 1998.
- Terazzo Lanees, Ulisses Lisboa, "A segurança internacional, a ONU e o futuro do Conselho de Segurança das Nações Unidas: diplomacia preventiva, operações de paz e medidas coercitivas", IEA/USP, Seminário: O Brasil e as novas dimensões de segurança internacional, São Paulo, 11 de septiembre de 1998.
- Thompson, Janna, "Community identity and world citizenship", en Archibugi, Held y Kohler 1998.
- Villa, Rafael, "Segurança internacional: novos atores e ampliação da agenda", *Lua Nova* (São Paulo, Cedec), núm. 34 (1994).
- Villa, Rafael, *Da crise do realismo à segurança global multidimensional*, tesis de doctorado, São Paulo, USP, 1997.
- Wallerstein, Immanuel, "As agonias do liberalismo", *Lua Nova* (São Paulo, Cedec), núm. 34 (1994).

- Waltz, Kenneth N., *Teoria della politica internazionale*, Bologna, Il Mulino, 1987.
- Waters, Malcolm, *Globalization*, Londres, Routledge, 1996.
- Weber, Max, *Ciência e política: duas vocações*, São Paulo, Cultrix, 1977.
- Wendt, Alexander, "Collective identity formation and the international state", *American Political Science Review* (Washington), vol. 88, núm. 2 (junio de 1994).