

Las características del nuevo orden mundial

Earl C. Ravenal

En el presente artículo de Earl Ravenal¹, se analizan los rasgos fundamentales de las emergentes relaciones internacionales de Posguerra Fria, tomando en consideración, entre otros, factores como la futura conducta de Estados Unidos y la Unión Soviética, las perspectivas de los procesos de integración económica, y el estado del poder a nivel regional. De allí se deduce — desde el punto de vista del autor—, de una parte, una tendencia a la indiferencia mutua entre las grandes potencias, y, de la otra, una orientación hacia la no alineación general.

* * *

POR PRIMERA VEZ, EN CASI MEDIO SIGLO, los norteamericanos y los soviéticos tienen por fin la oportunidad de planear sus estrategias y sus fuerzas militares sin las tradicionales y obsesivas referencias mutuas. En verdad, las dos superpotencias se encuentran ante la necesidad de elegir entre posibilidades que no se reducen a meras opciones de política exterior, sino, literalmente, a una verdadera escogencia entre mundos, entre dimensiones distintas del sistema internacional. En tales condiciones, las dos potencias tienen que caer en cuenta de que ese sistema, así como el entorno en el que se fabrican las políticas militares y de relaciones exteriores, funciona con un alto nivel de autonomía que hace que cada vez esté más y más fuera del control de los Estados. Por ello, es importante que cada lado comprenda a dónde se dirige ese orden internacional, pero no en el corto lapso, sino en el amplio espectro del futuro (por lo menos en los siguientes 15 o 30 años), con el fin de vislumbrarlo con suficiente perspectiva y abstracción, y poder, así, discernir sus emergentes pautas estructurales. La seguridad común de ambos países está en juego.

Durante los últimos 45 años, las dos superpotencias gozaron de una autonomía substancial frente a las presiones de Estados más pequeños, pudiendo envanecerse de su inmunidad a los costreñimientos del sistema internacional a gran escala y, ciertamente, de que sus acciones, tanto conjunta como particularmente, lograban no sólo alterar sino también dirigir ese orden. (Por supuesto, esto es exactamente lo que significa ser una superpotencia). Hoy, Moscú y Washington enfrentan una decisión básica: o renovar sus intentos por seguir ejerciendo el control, o llevar a cabo un ajuste serio para acomodarse a la mayoría del sistema internacional; y el dictamen, en

II TRIMESTRE 1991

este caso, es que ambas naciones tendrán que aceptarlo tal y como aparezca ante sus ojos. En efecto, la configuración general de ese sistema, así como la conducta de sus miembros individuales, se están desplazando más allá de la voluntad tanto de Estados Unidos como de la Unión Soviética. La era de los grandes poderes está concluyendo.

La historia es vista propiamente como la revelación y la modificación de los parámetros del sistema internacional, que más que todo constituye un universo político-militar; y aunque el fenómeno de la bipolaridad pasó inadvertido durante los albores de la Guerra Fría, un cambio en las condiciones definitorias del orden mundial hizo que, a comienzos de la década de 1980, las superpotencias se dieran cuenta de que su intervención en el llamado "Tercer Mundo" no sólo estaba siendo inhibida y frustrada cada vez más, sino que resultaba innecesaria. Para 1985 pareció que los líderes soviéticos habían llegado a reconocer dos cosas: primero, que no lograban provecho alguno con aumentar su hegemonía en el Tercer Mundo; y, en segundo lugar, que los norteamericanos no eran, ni sus inevitables enemigos ni, aun, unos verdaderos rivales. Ante esa revelación, Gorbachov comenzó a explorar una forma de arreglo con Estados Unidos.

Un reconocimiento paralelo tuvo lugar del lado norteamericano, probablemente antes de que nadie se diera cuenta. El fracaso fundamental de la Doctrina Reagan tuvo algo que ver con ello. Esa Doctrina, articulada, o mejor, inarticulada en 1985, fue, en efecto, una política nacida desde el comienzo de su administración y formó parte de sus esfuerzos por restaurar el predominio que, con base en la realidad o en la nostalgia, había tenido Estados Unidos en el mundo unos 25 o 30 años atrás. Incluso, su despreciable y ávido plan revanchista, desarrollado en la periferia del imperio comunista, demostró ser algo efímero puesto que resultó inmanejable y políticamente insostenible. Entretanto, el programa de defensa de Reagan, parte central de ese esquema de rehabilitación nacional, también fue incontrolable. Elevó los gastos militares, en dólares constantes de 1991, hasta una suma cercana a los US\$ 351 mil millones anuales, que alcanzó su pico más alto en 1985; pero ese presupuesto reflejó proyectos muy anteriores, como quiera que databan de 1983. En otras palabras, el ímpetu de la restauración norteamericana había llegado a su cumbre antes de terminar el primer período presidencial de Reagan.

Actualmente, los esfuerzos de dicha administración están siendo alabados en algunos círculos como el ejercicio de una fuerza que provocó la capitulación final del mundo comunista. Por el contrario, tendrían que ser vistos como el "punto de flexión" más reciente de la política exterior de Estados Unidos en la época posterior a la Segunda Guerra Mundial. Previamente, otro punto de desviación importante había sido la Doctrina Nixon, que trató de trasladar el sistema internacional desde la confrontación bipolar hacia un sutil equilibrio multipolar.

1/ Foreign Policy, número 81, Invierno de 1990.

A comienzos de la década de 1980 era posible identificar tres grandes áreas en las que habría podido haber un arreglo mutuo entre Estados Unidos y la Unión Soviética si las relaciones hubieran sido colocadas sobre unos pilares más firmes. La primera era el control de armas. La segunda, una especie de desentendimiento respecto de Europa del Este (una tregua entre alianzas, un ajuste de la cuestión alemana, una reintegración del Viejo Continente). Y la tercera, un *modus vivendi* en lo relativo a la intervención en el Tercer Mundo, patio de juegos de las ambiciones de los dos grandes rivales de la Guerra Fría.

El área primera constituía un objetivo fácil, incluso en la década de 1980. Las fórmulas para un contrato productivo sobre control de armas eran muy directas; el tema quedaba sujeto al ejercicio de la racionalidad, y las dos partes compartían un interés esencial: eliminar la expansión armamentista, que generaba inestabilidad y que, por supuesto, conducía a la eventualidad de la guerra nuclear.

La segunda área ha sido ya resuelta por la evolución de los hechos y también por la voluntad de los pueblos de Europa Oriental, aunque los acuerdos europeos no hayan reflejado todavía esos cambios. El lado soviético merece el crédito de haber tomado iniciativas que permitieron la reducción de su poder en el Centro y el Este de Europa; pero, esencialmente, todas ellas constituyeron ajustes a la realidad (algo que no las hace por ello menos constructivas o imaginativas). Lo que sí es menos evidente, pero ya se encuentra en movimiento, es el hecho de que, bajo la cubierta de la aquiescencia soviética con respecto a la participación alemana en la OTAN, a Estados Unidos se le está arrebatando su hegemonía geopolítica en Europa.

La competencia de las superpotencias en el Tercer Mundo ha sido la más inmanejable de estas tres áreas. No obstante, también en este campo, los dos bandos han estado respondiendo a las lecciones (aprendidas en forma imperfecta) de Vietnam y Afganistán: las bases precarias de la lealtad; la transitoriedad de cualquier clase de ganancia, ya sea política o militar; la ingratitud típica de los clientes; la relación enormemente desfavorable que existe entre el costo y el beneficio de la intervención; el pozo sin fondo de la ayuda económica; y, finalmente, el surgimiento de fuertes potencias regionales hegemónicas y autosuficientes, recelosas y resentidas frente a cualquier penetración extralocal.

Condominio y separación

SON DOS LAS OPCIONES que afrontan las menguantes superpotencias: la primera consiste en tratar de lograr un condominio, cosa que ya Leonid Brezhnev y Richard Nixon trataron en 1972 y 1973, y que Mijail Gorbachov ha venido ofreciendo a sus contrapartes norteamericanas desde la cumbre celebrada en Reikiavik en 1986. Tal condominio significaría una confabulación de Moscú y Washington con el fin de rescatar sus declinantes fortunas internas y sus respectivas categorías internacionales. Constituye una reacción inteligente y una alternativa real, pero no la corriente principal de la historia.

La otra opción consiste en la indiferencia mutua, que es quizás el curso más probable que se adoptará, precisamente porque expresa la realidad objetiva del sistema mundial que se despliega, es decir, la fragmentación y la regionalización del poder. Una y otra hacen que la intromisión de las grandes potencias resulte improductiva, por una parte, y, por la otra, innecesaria.

La movilización de Estados Unidos para intervenir en el Golfo Pérsico parece invalidar esta categorización de las alternativas. Pero sus acciones están sujetas a dos interpretaciones divergentes, y ninguna tiene un cariz prometedor. La primera es que Estados Unidos intenta crear una verdadera "seguridad colectiva" multilateral, que implica una genuina coalición de naciones (aunque, en cierta forma, todas ellas intimidadas por las bravatas de la diplomacia norteamericana) destinada a garantizar el orden en todas las regiones del planeta. La otra interpretación (y, en mi opinión, el "íntimo significado" de la jugada) es que Estados Unidos se ha embarcado en una agresiva declaración de independencia estratégica; sus despliegues de fuerza en el Golfo Pérsico representan el renacimiento de su ambicioso unilateralismo nacional, propio de la categoría de la "única superpotencia sobreviviente", como se oye decir muy frecuentemente en estos días. Es evidente que, si esta acción expresa una "Doctrina Bush", tanto su carácter como sus metas siguen mostrándose inarticulados (tal vez como metáfora de toda la administración Bush). No obstante, el contenido de dicha Doctrina indicaría que Estados Unidos, como esa "única superpotencia sobreviviente" de la Guerra Fría, puede permitirse el lujo de atrincherarse de algún modo en su poder militar y en sus elevados presupuestos de defensa, conservando todavía una enorme cantidad de fuerza con el fin de esgrimir una decisiva influencia mundial. Esta segunda interpretación se basa en el desdén que actualmente muestran los norteamericanos por sus aliados y por el proceso de la organización internacional, actitudes que, sin embargo, se ocultan bajo la máscara de la retórica y de las instituciones relativas a la seguridad colectiva.

La determinación de si la iniciativa de Estados Unidos en el Golfo Pérsico está conforme con la primera o con la segunda interpretación, es algo que sólo se puede alcanzar mediante el análisis de los hechos, los cuales tienden a confirmar la opinión común acerca de la estrategia nacional de Estados Unidos en la era de la Guerra Fría, a saber: que al menguar su competencia bipolar con la Unión Soviética, particularmente en el teatro europeo, su logística puede ser dirigida hoy en día hacia una activa intervención destinada a resolver conflictos en otras localidades, en términos favorables para sus intereses; y que esos intereses tienen que ser definidos como el mantenimiento de la estabilidad y el orden en todas y cada una de las regiones del mundo.

Sin embargo, las lecciones extraídas de la crisis del Golfo Pérsico son un tanto exageradas. Sin duda que habrá disturbios en el sistema internacional, que pueden ser graves, y que, por lo general, serán de carácter político-militar. Estos disturbios tendrán lugar en casi todas las regiones y en un futuro previsible. Pero no afectarán los valores esenciales de la sociedad norteamericana ni, en la mayoría de los casos, generarán una reacción favorable o duradera para una intervención bélica por parte de Estados Unidos.

Reflejarán, eso sí, la regionalización del poder (la fragmentación del mismo, tanto dentro de esas áreas del mundo como entre unas y otras); y, por ende, contendrán un potencial de autolimitación.

Lejos de incrementar "la amenaza" contra los norteamericanos, las múltiples rivalidades entre naciones o entre sociedades, e incluso las luchas a muerte, fracturarán, disiparán y desviarán fuerzas potentes y hostiles que, de otra manera, podrían acumularse. En resumen, tales disturbios no exigen ninguna clase de reacción político-militar por parte de Estados Unidos, cuyas medidas deberán limitarse a ponerle cuarentena a la violencia regional y a separar su inestabilidad en categorías, pero sin entrometerse activamente, pues ello supondría una universalización automática de las disputas (como en el caso de la reacción del Presidente Bush ante la Crisis del Golfo) que, de hecho, ya sea en forma unilateral o colectiva, es un arma de doble filo, pues puede generar reacciones al interior mismo de Estados Unidos y afectar sus valores e intereses propios.

A lo sumo, su política debería más bien estimular los equilibrios regionales de poder, bipolares o multipolares, que no necesariamente tienen que ser clara y precisamente calibrados: aun rudimentarios y toscos, servirían. En el Golfo Pérsico y el sudeste asiático, por ejemplo, la incesante, irresponsable e inútil intervención de Estados Unidos, lo que ha conseguido es agudizar los antagonismos y neutralizar a los que podrían haber sido efectivos balancines para conseguir el equilibrio. Con ello, la nación norteamericana se ha apropiado del papel de equilibrador, el cual debería ser ejercido interregionalmente por los países de la zona.

Lo que acontece con Estados Unidos, en este caso, también puede aplicarse, *mutatis mutandis*, a los antiguos grandes poderes. En lugar de aspirar a una intervención en condominio con los norteamericanos, los soviéticos deberían unírseles únicamente en el negocio de no entrometerse, en un pacto mutuo de no intervención, aunque tácito y fortificado únicamente por el ejemplo acumulativo. Esa no intrusión mutua alejaría la sospecha de que unos u otros estuvieran tratando de beneficiarse deliberadamente al intervenir en cualquier situación regional, ya fuera tomando partido o interponiendo solamente su arbitraje o sus buenos oficios.

Más conflictos y menos poder de autodeterminación dentro de otras regiones del mundo (contrariamente a lo que ahora se piensa) no crearían más peligros ni afectarían la estabilidad tanto en el conjunto del sistema internacional como en los linderos inmediatos de Estados Unidos (este último juicio se aplica menos cómodamente al caso de la Unión Soviética). Muy por el contrario, el aislamiento de esos conflictos dentro de otras regiones, indiferentemente de cómo fueran resueltos, contribuiría a una especie de "metastabilidad" general; es decir, una situación en la que incluso podrían presentarse una extrema fluidez política y cambios abruptos y violentos locales que no llegarían a socavar la estructura entera del sistema. Naciones como Estados Unidos, podrían seguir manteniéndose neutrales, sin ser substancialmente afectadas por los disturbios de otras áreas del mundo.

Es cierto que de tales conflictos regionales podrían llegar a sobrevenir algunos efectos indirectos graves, como la negación de recursos o excesivas

fluctuaciones en los precios de algunas mercaderías. Sin embargo, sería factible vislumbrarlos y prevenirse a tiempo contra ellos, pues, en todo caso, la intervención militar constituiría probablemente la menos provechosa de las opciones. En ese sentido, a medida que van saliendo a la luz las verdaderas y muy duras lecciones de la intervención de Estados Unidos en el Golfo, ésta será vista muy pronto no como la supuesta precursora de un orden y un control renovados, sino meramente como una prueba más de que el poder en el sistema internacional se está desintegrando. Entonces, las alternativas norteamericanas se habrán reducido nuevamente y convergerán en la aceptación de una "indiferencia mutua". A estas alturas, este desligamiento recíproco pasará a convertirse en el camino hacia la seguridad de ambas superpotencias, pero no mediante su obstinada predilección o selección premeditada, sino porque atiende a los dictados o, por lo menos, a las fuertes indicaciones del curso y de la estructura entera de ese sistema internacional.

Una no alineación general

¿Y CUAL SERIA LA FUTURA CONFORMACION de la estructura internacional? Es posible diferenciar varios tipos de orden mundial: el Estado unitario o el imperio universal; la seguridad colectiva, incluyendo la variante del condominio; la confrontación bipolar de unos bloques; el equilibrio multipolar del poder; o la no alineación general. Esta última sería la alternativa más probable en un plazo intermedio de 15 a 30 años. Como tal, iría más allá del balance multipolar controlado de cuatro, cinco a seis naciones, y supondría tanto una fragmentación más extensiva del predominio y de la iniciativa político-militar —con una configuración variable en las distintas regiones del mundo, desde la hegemonía hasta una supremacía bloqueada— como un equilibrio más parejo de naciones y una proliferación nuclear en cierto modo más amplia. Es un sistema que puede tener lugar, ya sea que varios países importantes busquen un compromiso mínimo, o que la difusión del poder llegue a ser suficiente como para permitir una conducta político-militar autónoma por parte de tal vez más de ocho o diez Estados.

Muchos otros puntos deben considerarse en cuanto al inminente orden internacional que nos espera. Será, reconocible y operacionalmente, un sistema estatal. Es evidente que algunas de las actuales tendencias hacia la integración regional (como el caso de la Comunidad Europea y su mercado único para fines de 1992) se verán frustradas en el plano político.

Más, en la medida en que ellas ponen de presente la eficacia de los arreglos pragmáticos entre naciones (de índole económica, ambiental e informativa), tales tendencias continuarán siendo, no obstante, un contrapunto a la reversión de las relaciones de poder más tradicionales. Pero, hasta cierto punto, los ajustes del equilibrio volverán a emerger en las regiones, aunque no en el sistema internacional como un todo.

El poder se mantendrá como determinante crucial de la categoría de una nación y del papel que ejerce en su área; y, en algunos casos, en el sistema global. Y seguirá estando compuesto más que todo por factores político-militares, aunque no siempre descansará, en igual proporción, en un predo-

minio puramente castrense en oposición a otros factores económicos, sociales e incluso culturales. Estos pasarán a ser más importantes en la definición del poder, aunque no suplantarán la dimensión militar.

Igualmente, aunque varias regiones del mundo cobrarán mayor trascendencia, este cambio no implica un énfasis creciente en el Tercer Mundo. Este término será menos útil como descripción de cualquier cosa que sea operacional y significativa para la política exterior y la estrategia de las principales naciones. Tendrán importancia las configuraciones particulares del poder dentro de las regiones, y la forma como se reúnen dentro del sistema global. Pero el Tercer Mundo, que pronto pasará a ser una desacertada denominación lexicográfica, no seguirá siendo el lago en el que pueden pescar las grandes potencias en forma indiferenciada. En la mayoría de los casos, futuros intrusos extrarregionales encontrarán hegemonías locales emergentes, quizá no enteramente capaces de dominar sus propias áreas pero sí, al menos, de resistirse contra las intervenciones externas y de rechazarlas.

Con una no alineación general, dejarían de existir las superpotencias en el sentido estricto en que las hemos conocido hasta ahora. Desde el punto de vista político-militar la Unión Soviética, y aun el mismo Estados Unidos, quedarán cada vez más confinados a sus propias regiones. Es decir, que ambos países pasarán a ser unos poderes regionales o macrorregionales, a lo sumo. Probablemente Estados Unidos seguirá a la cabeza, pero ya no será capaz de ejercer su primacía desarrollando la misma influencia político-militar más allá de su propia área.

La Unión Soviética (aunque truncada en cierto modo) seguirá siendo la segunda nación más poderosa del mundo; pero esta premisa no la absuelve de confrontaciones futuras, puesto que en sus propias y múltiples localidades enfrentará una fuerte competencia (principalmente en el noroeste de Asia, en donde se establecerá por su cuenta un equilibrio triangular sin Estados Unidos, que incluirá a los soviéticos, o quizás únicamente a Rusia, además de China y Japón).

Entretanto, el "poder" de agrupaciones sueltas, internamente antagonistas y basadas más que todo en una conveniencia económica, como la Comunidad Europea, continuarán siendo ampliamente metafóricas.

¿Cuáles serán las características del emergente sistema internacional? ¿Dentro de qué contexto tendrá que funcionar la política exterior de las naciones más importantes? Dichas características son seis:

Primera: la alta probabilidad de contratiempos como embargos, expropiaciones, golpes y revoluciones, apoyadas externamente y resistidas por Estados autoritarios.

Segunda: una creciente interdependencia, tendencia que tiene una implicación distinta de la que sus proponentes hacen valer usualmente. La interdependencia es un conjunto de eslabones funcionales entre naciones: los recursos, las rutas de acceso, las actividades y las organizaciones económicas, las poblaciones de emigrantes y el entorno físico. Estos vínculos abrigan problemas que podrían llegar a ser agravados hasta el punto de convertirse en amenazas contra la seguridad de los países, que exigirían (pero no ofrecerían) soluciones.

Tercera: la probable ausencia de un mecanismo decisivo de ajuste en la forma de una institución supranacional, o de arreglos que puedan vigilar autorizadamente el sistema, administrando justicia y concediendo asistencia.

Por supuesto, se presentará alguna clase de cooperación organizada entre los Estados; pero la situación aquí descrita ilustra el hecho estructural de que al futuro sistema internacional le faltará jerarquía.

Cuarta: la conclusión intermedia de las tres primeras características ya mencionadas: la acción de las naciones, destinada a originar condiciones externas que incrementen su seguridad, tomará más la forma de intervención unilateral que de un sistema mundial de colaboración, sin que se trate de decir aquí que tales intrusiones vayan a ser aconsejables o efectivas.

Quinta: esta característica es el alma de este análisis en cuanto a las tendencias del futuro, y alude a la difusión del predominio más allá de una geometría ideal de Estados fuertes pero "responsables". Con base en cualquiera de los criterios existentes para interpretar el poder (si es militar, ya sea nuclear o convencional, real o potencial; si es económico, en términos de la riqueza total o del paso comercial; o si es político), es posible identificar una docena y media de países sobresalientes, o más. No necesariamente tendrán que ser iguales ni estar provistos de armas nucleares; pero tendrán la potencia suficiente para llegar a ejercer una acción independiente significativa.

Durante el lapso de los próximos 15 a 30 años, los poderes hegemónicos (no en orden, y no todos compatibles, por supuesto), incluirán a China, Japón, Estados Unidos y la Unión Soviética; otra hilera que comprende a países regionales emergentes como Brasil, India, Indonesia, Irán y Nigeria; y una lista de apreciables aunque dudosos contendientes: Egipto, Alemania, Sudáfrica y Vietnam. Los contrahegemónicos serían los más obvios: Argentina, Francia, Israel y Paquistán, y tal vez unos cuantos de los menos obvios o más improbables: Australia, Bangladesh, Gran Bretaña, Canadá, Irak, México, Arabia Saudita, Corea del Sur, Suecia, Siria y Yugoslavia. Esta lista, aunque derivada de criterios ordenados, es más indicativa que definitiva en cuanto a las actuales naciones individuales; sin embargo, resulta decisiva con respecto a la estructura de todo el futuro sistema internacional¹.

La dispersión del poder tiene diversas consecuencias. Una de ellas es que aparecen grietas en las alianzas militares y se hacen más evidentes los límites en las uniones políticas. Otro de sus aspectos es la creciente impracticabilidad del uso de la fuerza bélica, ya sea nuclear, convencional o subconvencional, con objetivos políticos. (No se trata aquí, sin, embargo, de hacer valer la inutilidad, absoluta o relativa, del poder militar).

Sexta: este último factor, que habrá de complicar la ejecución del orden internacional, colectiva o unilateralmente, es la ausencia del apoyo

interno a la intervención armada, no solamente en Estados Unidos sino, hasta cierto grado, en casi todos los demás países. El respaldo público puede llegar a ser eficaz para evitar las intrusiones, aunque no para inhibir drásticamente su proseguimiento. Esta es, quizá, la lección más perdurable que Estados Unidos tuvo que aprender con Vietnam, y la Unión Soviética con Afganistán.

Hoy en día, con la desintegración del mundo comunista, frecuentemente se ha sugerido que una nueva clase de amenazas (que emanan de una matriz de causas económicas, factores ambientales y problemas de población basados en la emigración y en fenómenos sociales como el terrorismo y las drogas) serán particularmente virulentas y peligrosas para la seguridad de Estados Unidos. Es cierto que tales nuevos disturbios provocarán inquietud y frustración. Pero aquellos que no se elevan hasta el nivel estratégico (y ello, especialmente, debería incluir los narcóticos) no se erigen en candidatos principales para merecer que contra ellos se ejerza o se aliste el uso de la fuerza militar. Aun los que si llegan a tener una importancia estratégica (como los embargos políticamente dirigidos o el terrorismo orquestado para lograr efectos realmente bélicos) no son tantos ni tan graves como para exigir el tipo y la magnitud de los preparativos militares que el mundo se ha acostumbrado a presenciar durante las últimas cuatro décadas. Tal vez a un nivel lento y constante sería posible considerar alguna clase de defensas más vigilantes y pasivas, pero eso es todo. En otras palabras, pese a la predominancia de los nuevos problemas funcionales, seguirían siendo, en la escala de la gran estrategia, sólo molestias, residuos y recuerdos del papel policial crecientemente embrutecedor de las viejas superpotencias.

¿Es Posible Olvidar la Historia?

LA ESTRUCTURA DEL SISTEMA INTERNACIONAL no ha terminado su evolución a partir de estas formas de la Guerra Fría. Lo seguro, eso sí, es que se ha movido mucho más allá de la predominante confrontación bipolar de alianzas que fueron la característica principal del orden mundial en las décadas de 1950 y 1960. Pero únicamente ha comenzado a emerger de la etapa del equilibrio del poder multipolar (lo que los historiadores podrían bautizar como la "fase Nixon-Kissinger"). Ella implicó los esfuerzos de Washington destinados a controlar el comportamiento internacional de la Unión Soviética y a refrenar cualquier impulso revolucionario en el mundo que pudiera asociarsele, mediante la movilización y la manipulación de unos cuantos poderes claves. Hoy en día, dos naciones bloqueadas y exhaustas buscan una semblanza de urbanidad y cortesía en sus relaciones, e incluso contemplan algunos aspectos de cordialidad y asistencia mutuas.

En estos días es difícil abandonar una discusión sobre política internacional sin, por lo menos, inclinar la cabeza ante la categoría histórica. Obviamente, el proceso aquí descrito, al nivel del sistema mundial, se traduce a sí mismo, en el plano de las naciones, a lo que ha sido identificado como

1/ La metodología utilizada para esta proyección es explicada en *Beyond the Balance of Power: The Future of International Order* (Más allá del Equilibrio del Poder: El Futuro del Orden Internacional) de Earl C. Ravenal (Washington D.C.: Instituto Cato, próximo a aparecer).

la decadencia imperial, quizá de ambos contendientes ², o tal vez solamente de la Unión Soviética, como lo plantea Fukuyama en "The End of History?" ³.

La moderna tesis neohegeliana pretende sensibilizar a los lectores en cuanto a dos cosas: una, que la historia puede ser unidireccional (es decir, secular, no meramente cíclica, aunque los ciclos pueden sobrevenir sobre la tendencia inexorable). La otra es que la fuente del movimiento histórico puede ser ideacional, lo que implica una determinación arriba-abajo de su proceso: las ideas configuran las estructuras, particularmente las instituciones, y luego las estructuras crean, o al menos, convocan a las tecnologías y movilizan la materia. De acuerdo con esta escuela de pensamiento, para el proceso causativo pasa a ser importante el hecho de que la democracia liberal, el ideal que presumiblemente ha moldeado la conducta de la nación norteamericana por más de 200 años, ha triunfado, y hoy se ve emulado y reflejado casi universalmente a todo lo largo y ancho del mundo. Si no existen conceptos más altos ni decisivos que puedan ser imaginados, y por ende buscados concebiblemente a través de la acción política (particularmente aquella que va incorporada a los propósitos de alguna facción competitiva nacional, estatal o política), entonces es cierto que la historia ha terminado, indudablemente, si es que ella, por ende, de algún modo es definida tautológicamente.

No obstante, según la metodología de esta investigación, la historia es una sucesión... casi caleidoscópica, en donde cada vez que giran los vidrios se produce un desprendimiento de elementos y una nueva alineación para formar un patrón distinto de formas en el sistema internacional.

En cualquier caso, lo que se ha perdido en la autocongratulación de muchos estadounidenses ante el derrumbe del comunismo, es la conciencia de que la hora del Imperio Norteamericano ha terminado también.

Lo que estamos experimentando a medida que nos acercamos al tercer milenio es una transformación del orden mundial. Ha habido una infinidad de llamados para que la política exterior de Estados Unidos se adapte a la agenda de la inminente nueva era, con sus particulares desafíos económicos, ambientales y sociales.

No ha habido tantas sugerencias en el sentido de que los norteamericanos se ajusten a la también nueva estructura del sistema internacional. Su gran tarea para la política externa (y, ciertamente, para la de los dos grandes imperios de la posguerra) será precisamente la de acomodarse a un mundo más allá del orden y del control.

²/ Esta es una extrapolación de la tesis de Paul Kennedy en *The Rise and Fall of the Great Powers: Economic Change and Military Conflict from 1500 to 2000* (Ascenso y Caída de las Grandes Potencias: Cambio Económico y Conflicto Militar desde el 1500 hasta el 2000) (Nueva York: Random House, 1987).

³/ Ver Francis Fukuyama, "The End of History?" *The National Interest*, Summer (Verano) 1989.