

El debate acerca de la incidencia de la multipolaridad sobre la seguridad internacional

Debate on the incidence of multi-polarity upon international security

Víctor M. Mijares

Resumen

Este artículo expone los principales argumentos teóricos del debate sobre la incidencia que tiene el orden multipolar sobre la seguridad internacional. Para ello se establecen los conceptos de orden y seguridad internacionales como base para entender lo que reconocidos teóricos de las relaciones internacionales interpretan como efectos del orden multipolar sobre la estabilidad sistémica. El análisis de los factores centrales del debate, esquemas de preferencias que guían la racionalidad, las percepciones y la incertidumbre internacionales nos permite inferir que la configuración multipolar del orden internacional ofrece altas probabilidades de tensión y conflicto, dado que existe una relación directamente proporcional entre el número de potencias internacionales relevantes y el surgimiento de patrones alternativos de preferencias en los procesos nacionales de toma de decisiones, lo que causa importantes asimetrías entre las distintas percepciones y aumenta la incertidumbre.

Palabras clave

Multipolaridad; Orden internacional; Seguridad internacional; Teoría de las relaciones internacionales

Abstract

This article sheds light on the main theoretical arguments of the debate on the incidence of the multi-polar order on international security. In order to do so, it establishes the concepts of international order and security as the basis for understanding the interpretations of renowned theorists on international relations regarding the effects of multipolar order on systemic stability. The central analysis of the debate's underlying factors, preference schemes leading to rationality, perceptions and international uncertainty enables us to infer that the multipolar configuration of international order offers high probabilities for tension and conflict, given the existence of a proportionally direct relation between the number of relevant international powers and the rise of alternative preference trends in national decision-making processes, a factor giving rise to important asymmetries among different perceptions and increasing uncertainty.

Key words

Multi-polarity; International order; International security; International relations theory

INTRODUCCIÓN

Este artículo expone y analiza los factores centrales de los principales argumentos teóricos del debate sobre la incidencia que tiene el orden multipolar sobre la seguridad internacional. Asumimos que el rasgo distintivo de la política internacional es la heterogénea distribución de atributos de poder entre los distintos Estados del sistema. Este rasgo es el causante de un sistema anárquico, en tanto no hay un Estado que concentre más poder que la suma del resto, y en el cual surgen de forma recurrente proyectos que persiguen la imposición de la voluntad de uno sobre otro por medio de la violencia bajo el supuesto de la superioridad evidente. La dispar distribución del poder en este ambiente crea formas espontáneas de ordenación con distinto grado de polaridad internacional.

Uno de los temas que más ha interesado a la disciplina de las relaciones internacionales es el grado de incidencia de la polaridad sobre la seguridad, tópico que ha generado opuestas hipótesis y que, de haber un consenso al respecto, podría coadyuvar al desarrollo de una importante herramienta teórica de prospección para conflictos internacionales.

En razón de lo anterior, este artículo aborda el debate de la incidencia del orden multipolar sobre la seguridad internacional. Distintos académicos de las relaciones internacionales han expuesto variadas explicaciones sobre las razones estructurales y funcionales que condicionan la ruptura o no de la estabilidad sistémica internacional precipitando estallidos violentos. A pesar de la variedad, las posiciones se pueden agrupar en dos: i) aquellos que consideran que un orden multipolar favorece a la seguridad internacional; y ii) los que argumentan que la multipolaridad es la configuración internacional menos estable y, por tanto, menos propicia para la conservación de la seguridad internacional.

El declive relativo de Estados Unidos como potencia diplomática y económica, y el aparejado auge de potencias como China, Rusia, India, Japón y Brasil –por mencionar aquellas que, al menos en la primera década del siglo XXI, exhiben un importante crecimiento económico, una ampliación en sus esferas de influencia diplomática en sus respectivas regiones, y/o unas reestructuraciones importantes en sus aparatos militares– nos muestra el probable advenimiento de un nuevo orden multipolar. La opinión pública mundial se ha dividido entre, por

una parte, aquellos que consideran razonable e incluso justa una desconcentración del poder en el sistema internacional, alegando una prolongada hegemonía de grandes potencias que han limitado proyectos políticos autóctonos en distintas regiones del mundo; y los que, por otra parte, temen que este fenómeno histórico-político lesione los avances de la civilización occidental y sus valores para dar paso a una era de atomización del poder que lleve a una parálisis al sistema internacional frente a las nuevas amenazas. Este artículo no pretende zanjar una discusión valorativa. El objetivo es presentar la oposición de perspectivas teóricas en los estudios contemporáneos sobre seguridad internacional, los cuales han arribado a la misma bifurcación que la opinión pública por un proceso de evolución convergente.

La tesis central del artículo consta de dos partes. En primer lugar, existe un debate académico sobre las ventajas que el orden multipolar ofrece a la seguridad internacional. Y en segundo lugar, destacar que los factores centrales del debate son los órdenes de preferencia que guían la racionalidad de los Estados, sus respectivas percepciones sobre las intenciones de sus pares y la incertidumbre propia de un sistema que se regula a sí mismo. El análisis de los factores centrales del debate, junto con la evidencia histórica, señala que los órdenes multipolares son más propicios a la inestabilidad, ofreciendo un ambiente poco propicio al mantenimiento de la seguridad internacional.

La primera parte del artículo se refiere al orden y la seguridad internacionales, cómo se definen y cómo se configura el primero de conformidad con el número de potencias que ocupan posiciones preeminentes en la jerarquía internacional. El segundo aparte del primer subtítulo es sobre la seguridad internacional. Allí se ensaya una definición sintética que permita hacer inteligible lo que luego se trata en la segunda parte, el debate sobre la relación entre multipolaridad y seguridad internacional, en el que se exponen y explican los principales argumentos a favor y en contra de la primera como fuente de la segunda. En la tercera parte se analizan los factores centrales del debate: los esquemas de orden de preferencias en los procesos racionales de toma de decisiones internacionales, las dificultades de la percepción correcta en un ambiente anárquico y cargado de intereses contrapuestos, y la incertidumbre como una constante que afecta los procesos de toma de decisiones. Se concluye afirmando que el orden multipolar es el más susceptible a la inseguridad internacional por su capacidad de generar percepciones erradas y aumentar la incertidumbre.

ORDEN Y SEGURIDAD INTERNACIONALES

La interacción entre el orden y la seguridad internacionales ha sido el eje central del trabajo de los principales teóricos de las relaciones internacionales en sus obras más representativas sobre el tema que nos ocupa (Carr, 1946; Morgenthau, 1986; Bull, 1977; Organski, 1968; Aron, 1963; Modelski, 1972; Kissinger, 1973; Keohane y Nye, 1997; Waltz, 1979; Mearsheimer, 2001). La razón de ello estriba en la necesidad epistemológica de la ciencia política por desarrollar modelos teóricos explicativos (y añadiremos, comprensivos) con alguna capacidad prescriptiva (Van Evera, 1997:21), en especial en aquello que condiciona a fenómenos humanos tan significativos como la guerra.

El debate sobre la multipolaridad como fuente o no de seguridad internacional pasa, en consecuencia, por una necesaria definición de los conceptos compuestos de orden y seguridad internacionales. Las definiciones que a continuación se presentan pretenden ser suficientemente generales y, a su vez, representativas de las concepciones que sobre ellos se tienen en los estudios estratégicos. El objeto de este aparte del artículo es sentar las bases conceptuales fundamentales del debate.

Orden internacional

De acuerdo con la definición de Manuel García-Pelayo, el orden es "...un conjunto constituido por una pluralidad de componentes que cumplen determinadas funciones y ocupan ciertas posiciones con arreglo a un sistema de relaciones relativamente estables o pautadas" (1991a:1533). Si se analiza esta definición de orden se encuentran tres elementos, uno de ellos interdependiente y los otros dos con cierta autonomía conceptual, que permiten abordar con mayor certidumbre y sistematicidad el estudio del orden internacional.

El primero es que el orden es, ante todo, un conjunto plural. El orden así presentado nos dice que aquello que lo compone, sus unidades mínimas, son varias y distintas, bien sea en naturaleza o magnitud. De esto se desprende que los órdenes tienden a la complejidad en la medida en que aumenta el número de unidades que los forman. En el orden internacional la pluralidad es la norma. No obstante, si sólo nos quedamos con el actor estatal como componente central –dotado de un poder y una legitimidad sin par en tiempos modernos– la pluralidad que conseguimos es en magnitudes de recursos y capacidades técnicas, culturales

y políticas nacionales disponibles para la proyección del poder nacional, es decir, en la habilidad y disposición para llevar fuera de sus límites territoriales agentes coercitivos, persuasivos o disuasivos, efectivos o en potencia.

El segundo se refiere a las funciones que ejercen y las posiciones que ocupan los componentes del orden en éste. Este elemento definitorio es dual e interdependiente, y de él se entiende que cabe la posibilidad de que exista relación entre función y posición. Así las cosas, desde una perspectiva estructuralista la posición en el orden definirá las funciones del componente; y desde una funcionalista será en el sentido contrario. En el caso del orden internacional, esta relación es clave. Las posiciones en este orden en particular están definidas por el poder nacional. Una posición privilegiada de poder dentro del orden del sistema internacional provee la posibilidad de gratificaciones materiales (tales como el acceso a recursos naturales o posiciones dominantes dentro de alianzas), pero también gratificaciones intangibles de carácter político (como la de diseñar la arquitectura de seguridad internacional,¹ administrando premios y castigos). En un orden en donde no existe una estructura legítima y permanente de autoridad efectiva, la posición que se ocupe en la jerarquía internacional resulta decisiva (Haluani, 2002). La definición de gran potencia que aquí cabe se extrae de la primera función de la fuerza en la política internacional: la capacidad de obligar a otro por medio de la violencia efectiva o su amenaza (Art, 1980; Schelling, 1964).

El tercer elemento es el sistema de relaciones relativamente estables o pautadas. Los componentes de un orden social son históricos. En el estudio de los órdenes sociales, en especial los internacionales, debemos entender el término en sus dos sentidos, a saber: como interacción de unidades y como posiciones que ellas ocupan frente a sus pares (Nadel, 1957:8-11) (bajo esta consideración se hace posible relacionar este tercer elemento con el segundo). La relación dinámica que une a los componentes –bien como relación interactiva, o bien como relación jerárquica– requiere un mínimo nivel de regularidad que les haga pertenecientes al orden. Pero en ningún momento el concepto de orden necesariamente prescribe armonía. Así, el orden internacional podría ser mejor entendido a través del concepto de sistema internacional de Raymond Aron, para quien es un sistema “...constituido por unidades políticas relacionadas en base al poder y susceptibles de entrar en guerra.

¹ La idea de “arquitectura de seguridad internacional” la tomo de Barry Buzan y Ole Wæver. En términos muy generales, el planteamiento de Buzan y Wæver sobre la arquitectura de seguridad hace alusión a la estructura de alianzas estables y medidas de defensa nacionales que permiten la estabilidad en una región dada (2003).

La ausencia de una autoridad superior con capacidad compulsiva, hace tender al sistema hacia la anarquía, a lo que se opone el ordenamiento basado en el poder” (1963:24). Aquí la regularidad relacional viene dada por la susceptibilidad del conflicto latente, razón que problematiza a la seguridad internacional.

Siguiendo en la senda de García-Pelayo, el orden internacional debe ser entendido como un orden por ordenación (de racionalidad ordenadora posterior y espontánea), en contraposición a uno por organización (de racionalidad ordenadora previa y programada):

La organización posee un sistema de poder racionalmente estructurado en unas competencias, instancias y “autoridades” definidas y jerarquizadas con precisión. En cambio, los poderes de la ordenación –cuando estrictamente existen tales poderes, es decir, cuando no se manifiestan mediante una presión difusa [como podría suceder en un orden internacional en extremo atomizado], sino a través de sujetos y de entidades institucionales dotadas de medios coactivos– no surgen de la puesta en vigencia de un plan o de una constitución, sino de un proceso de condensación fáctico, sea como resultado de la lucha, del compromiso, del reconocimiento de situaciones efectivas de poder, sea de la asunción espontánea de funciones necesarias para la existencia del orden y que son imposibles de llevar a cabo sin la disposición del poder (1991a:1536).

Autores como Raymond Aron, Kenneth N. Waltz, Hedley Bull, Alexander Wendt y John J. Mearsheimer advierten sobre el carácter anárquico del sistema internacional, y de su naturaleza de orden por ordenación. En ese sentido, Aron (Aron, 1963) establece en el núcleo de su concepto de sistema internacional la ausencia de una autoridad superior con capacidad compulsiva, haciendo derivar al sistema hacia una situación anárquica. Bull concibe el orden internacional como un conjunto de patrones y normas a las que los Estados se acogen, pero afirma que dichos patrones y normas son producto de un orden social que se construye así mismo bajo los parámetros de cooperación, neutralidad (o incluso indiferencia) y conflicto. La interacción en esta sociedad anárquica está regida por las capacidades de los Estados para conservar su independencia (1977:8-20). Waltz destaca el carácter anárquico y descentralizado del sistema internacional, en que la norma de interacción es la coordinación (en contraposición a la suprasubordinación). El orden es una función de la distribución relativa de capacidades. Aceptando la tesis de Waltz, las perturbaciones del sistema serían cambios en la distribución de capacidades entre los componentes del orden internacional (1979:79-106), tesis que se asemeja a la teoría de transición de poder y sus explicaciones sobre la

inseguridad internacional (Organski, 1968; Tammen y otros, 2000). Wendt, quien junto con Bull no puede ser considerado un realista, parte de un enfoque socio-constructivista y afirma que la anarquía propia del orden internacional no explica las relaciones emergentes (bien sean conflictivas o cooperativas). Para este autor, hay un concepto primario para comprender cómo los actores estatales construyen el orden: identidad. El rol que asuma cada Estado como componente del orden va a condicionar sus relaciones de cooperación o conflicto. Aunque Wendt atribuye a los Estados la potestad de construir el orden racionalmente, no deja de admitir que éste es anárquico y no logra rebatir la tesis de Waltz sobre la primacía de la lógica de coordinación entre los Estados (1992; 1999). Por último, Mearsheimer, partiendo desde el realismo ofensivo, caracteriza al sistema internacional sobre la base de cinco supuestos: i) el sistema internacional es anárquico; ii) las grandes potencias poseen algo de poder militar ofensivo; iii) los Estados nunca pueden tener certeza sobre las intenciones de otros Estados; iv) la supervivencia es la meta básica de las grandes potencias; v) las grandes potencias son actores racionales. “...cuando los cinco supuestos se articulan crean poderosos incentivos para que las grandes potencias piensen y actúen ofensivamente (...) En particular, tres patrones generales de conducta resultan: miedo, autoayuda y maximización del poder” [tr. VM] (2001:30-32).

El autor rescata lo más crudo de la ordenación, exponiendo la lógica de un orden espontáneo que tiene de suyo la cualidad de generar incentivos para la maximización del poder, dado que el costo de la inacción por parte de las grandes potencias resultaría catastrófico para la independencia e incluso la continuidad histórica de cada una de esas sociedades.

De acuerdo con lo hasta aquí dicho, se deberá entender por polaridad internacional el grado de distribución de las capacidades potenciales y/o efectivas de los Estados para proyectar su poder, es decir, para imponer su voluntad sobre sus pares (Dahl, 1957) y sobre unidades políticas subestatales. Un orden hegemónico internacional o regional será aquel en el que dicha distribución se concentre mayormente en un único Estado. Uno bipolar se caracteriza por la distribución del poder en dos grandes potencias que mantienen entre sí una corta distancia en materia de capacidades nacionales. Mientras que consideraremos órdenes multipolares a aquellos que presentan a más de dos potencias con capacidad de imponer su voluntad con altas probabilidades de éxito, aunque para superponer a sus pares deban concertar alianzas que rompan el equilibrio estratégico.

Seguridad internacional

La seguridad internacional se entiende como el conjunto de medidas diplomáticas, económicas y sobre todo militares que los Estados que se encuentran conformes con la configuración del orden establecido toman para garantizar la estabilidad sistémica. Se presenta como un *estado ideal* del sistema internacional en que las variables estructurales y funcionales del orden son protegidas de perturbaciones que atenten contra la continuidad histórica del *statu quo*. La seguridad internacional tiene una definición referida al sentido operativo de los intereses de los Estados satisfechos por conservar las variables esenciales del sistema al que pertenecen y que, en el caso de las grandes potencias conservadoras, han construido. Además, tiene un sentido teleológico y normativo referido al estado de cosas que se *deben* alcanzar.

El carácter conservador con el que entendemos a la seguridad internacional no debe ser asumido como estático y mucho menos como retrógrado, sino como dinámico e incremental. Asumiendo como un hecho que en todo tiempo los Estados más satisfechos con el orden internacional son las grandes potencias que han forjado la arquitectura del sistema vigente, y dado que la naturaleza del mismo está siempre determinada por la competencia de poder, debe tomarse la idea de la seguridad internacional como un conjunto de medidas que, en lugar de buscar una parálisis histórica, pretenda un desarrollo paulatino de transiciones concertadas de poder. Es decir, el acuerdo entre potencias para la distribución de influencias en tanto surjan actores Estados emergentes conformes con el orden internacional vigente.

El término seguridad, en su sentido más amplio, sugiere una percepción basada en la evaluación del entorno que permite asumir que existen o no amenazas relevantes. Por esto, lo que mejor logra definir a la seguridad como idea es la percepción de amenaza, en virtud de lo cual la manera más común de comprender a la seguridad es a través de su sentido negativo, su ausencia: la inseguridad. Las evaluaciones de entorno dependen en gran medida de la percepción de los agentes responsables del monitoreo y de las respuestas políticas. El proceso perceptivo es constante y necesario para que sociedades organizadas prevalezcan. Sin embargo, debemos advertir que:

El proceso de percibir lo que acontece en el ambiente que nos rodea es un proceso activo, no pasivo. Con frecuencia, tendemos a suponer que la percepción de

ese ambiente ocurre pasivamente: recibimos estímulos sobre nuestros sentidos y “objetivamente” los asimilamos. No obstante, la percepción es activa en el sentido de que “construye” la realidad, y no meramente la asimila (Romero, 1992:49).

Así, la inseguridad, como resultado de la percepción de amenazas relevantes, puede ser autogenerada por el receptor del entorno, en tanto éste transfiere al segundo una serie de cualidades que podrían no ser parte del mismo, potenciando su carácter amenazante. De cualquier modo, lo verdaderamente objetivo en este proceso son las respuestas que los Estados tienden a generar ante la percepción de amenaza.

La seguridad nacional es una pieza clave en la articulación de un argumento enfocado a la explicación de la seguridad internacional. Desde la idea general de seguridad podemos extrapolar la de seguridad nacional, asumiendo que corresponde a una situación ideal en el cual aspiran encontrarse los gobiernos, y clases políticas en general, que dirigen a una comunidad política estatal, y para ello articulan medidas de defensa nacional. La clase dirigente del Estado, por medio de sus órganos ejecutivos, asume la tarea de generar políticas orientadas a evitar o disuadir, diplomática, económica o militarmente, a los posibles agentes de amenaza. El objeto de la seguridad nacional es procurar conservar la continuidad histórica de los elementos estructurales (territorio, población y ordenamiento jurídico-político) y funcionales (viabilidad socioeconómica y gobernabilidad) del Estado. Afirma Arnold Wolfers que:

...el símbolo de la seguridad nacional sugiere la protección mediante el poder y, por tanto, se le encuentra con mucha mayor frecuencia en los discursos de aquellos que sustentan la dependencia en el poder nacional que en los que quienes cifran su confianza en que una conducta modelo, la cooperación internacional o las Naciones Unidas conducirán a su país a salvo de las tempestades del conflicto internacional (2005:172).

En un sistema anárquico como el internacional, competitivo por excelencia, una mejor situación relativa en la jerarquía de poderes permite a un Estado disuadir de mejor manera a posibles competidores y, por tanto, salvaguardar la integridad de sus elementos existenciales. Pero lo expresado se encarga de explicar a la seguridad de las unidades del sistema sin detenerse a reflexionar sobre la seguridad internacional en general.

Los enfoques y los esquemas que sobre la seguridad internacional se han planteado pueden dividirse en dos cada uno. Por una parte, en materia de enfoques, podemos referirnos, en primer lugar, a una visión tradicional de la seguridad internacional, en la cual priva la definición *clauswitziana* de estrategia, como el uso o la amenaza del uso de la fuerza orientada a alcanzar objetivos políticos (Clausewitz, 1984; Gray, 2000). Este enfoque es de amplia difusión y los estudios tradicionales y ofensivos sobre seguridad internacional lo han beneficiado (Morgenthau, 1986; Mearsheimer, 2001). Por otra parte, tenemos el enfoque crítico de los estudios de seguridad, condicionado por la emergencia de asuntos subnacionales no estrictamente militares, como la pobreza, las epidemias y pandemias y la inestabilidad socioeconómica dentro de un Estado en particular, entre otros (Booth, 1998; 2005). En este artículo el primer enfoque tiene preeminencia, en tanto se trata de identificar los argumentos del debate sobre la multipolaridad y la seguridad internacional, es decir, es un estudio sobre el orden internacional y su estabilidad estructural.

En materia práctica, han existido desde la antigüedad diversos esquemas de seguridad acoplados a los requerimientos del sistema internacional. Los rasgos mínimos comunes reducen a dos grandes modelos generales todos los ejemplos a los que pudiésemos apelar: en primer lugar, el esquema hegemónico regional, sostenido por el realismo ofensivo y caracterizado por los sistemas que se encuentran dominados por la presencia de una única potencia capaz de quebrantar cualquier alianza *anti-statu quo* que presenten los demás miembros, bien sea en términos diplomáticos, económicos o militares. En segundo lugar, el esquema predilecto del realismo defensivo, el equilibrio de poder. Quizá la mejor forma de definir tal esquema es valiéndonos de una frase de Talleyrand empleada para describir aquella situación por él deseada para la Europa posnapoleónica, y que es citada por Henry Kissinger: “Si (...) el mínimo de poder de resistencia (...) fuese igual al máximo de poder de agresión (...) habría un verdadero equilibrio” (2000:77).

Los esquemas de seguridad internacional anteriormente esbozados corresponden al ascenso de órdenes políticos surgidos de la interacción de fuerzas o, dicho de otro modo, del balance entre distintos poderes nacionales, con intensidades propias, proyectados hacia la política internacional.

Existe un tercer esquema general de seguridad regional, el colectivo. Con un carácter más orientado por un ejercicio de racionalidad previa y dirigida, la

seguridad colectiva prevé la preocupación y el compromiso de todos los miembros (o al menos los más relevantes en términos de poder nacional) de una región con la estabilidad y la continuidad del *statu quo*, asumiendo como propia cualquier amenaza a la seguridad aunque ésta no sea directa en contra de la integridad del Estado. Es una seguridad basada en el compromiso, y este rasgo significa su principal debilidad en un sistema político internacional en el cual persiste la autoayuda, la autosatisfacción y la institucionalidad precariamente respaldada, ya que como nos dice Morgenthau:

...la lógica de la seguridad colectiva es impecable, en tanto pueda ponerse en funcionamiento bajo las condiciones prevalecientes en el campo internacional. Para que la seguridad colectiva actúe como un mecanismo de prevención de la guerra, deben cumplirse tres supuestos: 1) el sistema colectivo debe ser capaz de congregarse todas las veces tal fuerza intimidatoria contra cualquier agresor potencial, o coalición de agresores, como para que éstos no se atrevan a desafiar el orden que defiende el sistema; 2) por lo menos aquellas naciones cuya fuerza combinada cumpliera con el punto 1 deberían tener la misma concepción que se supone están defendiendo; 3) esas naciones deben avenirse a subordinar sus intereses políticos opuestos al bien común definido en términos de defensa colectiva de todos los Estados miembros (1989:494).

En los estudios de política internacional, el nivel más general de análisis es el sistémico. En éste los individuos o agrupaciones de política interna quedan superditados ante la preeminencia de los grandes movimientos dictados por las políticas exteriores, especialmente de las potencias. El estudio de la seguridad internacional, tal como la hemos expuesto, se localiza en este nivel de análisis. Dentro del mismo puede hacerse una distinción que, sin dejar de ser del todo arbitraria, permite relocalizar a los actores en estudio en marcos espaciales de menor alcance que el global. Los estudios regionales en política internacional, y especialmente en seguridad internacional, tienden a tomar en cuenta la inclusión absoluta del espacio territorial de un Estado dentro de un marco geopolítico establecido, en la mayoría de los casos, por la presencia de grandes potencias.

Estas definiciones de orden y seguridad internacionales no se encuentran completamente acabadas y están aún a una considerable distancia de agotar los temas a los que se refieren. Sin embargo, las considero lo suficientemente completas como para presentar los principales argumentos del debate, teniendo claridad en los conceptos fundamentales del mismo.

PRINCIPALES ARGUMENTOS DEL DEBATE

Con el fin de la era bipolar, el debate político y académico sobre el orden internacional se reactivó. Durante más de cuatro décadas la interacción de dos superpotencias, y los efectos derivados de su rivalidad, coparon el escenario internacional y monopolizaron los esfuerzos de los estudios estratégicos. Luego de una breve etapa de primacía estadounidense, el orden internacional va abriéndose hacia un cauce multipolar, el cual no recorría desde la primera mitad del siglo pasado. Con el advenimiento de un mundo multipolar se replantean los argumentos a favor y en contra de la multipolaridad como orden capaz de ofrecer condiciones para la seguridad internacional.

Argumentos a favor de la multipolaridad como fuente de seguridad internacional

Los atributos de poder no se disocian de los estrictamente formales para una potencia que persigue prestigio, o en palabras de Morgenthau:

...en la lucha por la existencia y el poder —que es algo así como la materia prima del mundo social— lo que los demás piensan sobre nosotros es tan importante como lo que realmente somos. La imagen en el espejo del concepto de nuestros semejantes —es decir, nuestro prestigio— antes que el original —del cual la imagen bien puede ser un reflejo distorsionado— determina lo que somos en tanto y en cuanto miembros de la sociedad (1986:100).

Esta reafirmación política externa se persigue por medios diplomáticos y militares que refuercen la idea del lugar de un Estado en el orden mundial. Las alianzas, discursos, acciones de incidencia sobre otros Estados, y la adquisición y demostraciones de poderío militar, son instrumentos de prestigio a los que apela de manera devota la potencia emergente que ve en el orden multipolar una garantía para ocupar un lugar acorde con su estatura internacional, de acuerdo con la precepción de sí mismo. Mas, lejos de percibir que su irrupción es una amenaza, sostiene que el fenómeno es inevitable y natural, que se acopla al espíritu de los tiempos que vive, que es una reivindicación histórica.

El ímpetu democratizador de los tiempos modernos ha dado a la multipolaridad un contenido ideológico del que carecía antes de la irrupción contemporánea de las masas en la política. Su legitimidad se sostiene ahora en el número. Es una

necesidad histórica que se tiene a sí misma como referencia, por lo que no necesita argumentar su ocurrencia.

La base lógica formal de los argumentos a favor de la configuración multipolar del orden internacional como fuente de seguridad se puede encontrar en el concepto de solución conocido como “equilibrio de Nash” (Nash, 1951). En un juego como el orden multipolar, en donde estén involucrados más de dos actores, cada uno asume que conoce las estrategias de equilibrio de los otros, y ninguno gana al cambiar su propia estrategia unilateralmente. Si cada Estado, habiendo elegido su propia estrategia, se encuentra con que ningún otro Estado puede beneficiarse con el cambio de estrategia, se está en presencia del equilibrio de Nash. La cooperación multipolar, como situación de equilibrio, se puede explicar por medio de la lógica del egoísmo racionalizado.

Algunos de los teóricos que argumentan a favor de la multipolaridad como fuente de seguridad internacional son Hans J. Morgenthau, Edward Hallett Carr, Barry Buzan y Ole Wæver, Hedley Bull, Scott D. Sagan y Kenneth N. Waltz.

Morgenthau (1986) y Carr (1946) son dos de los mayores exponentes del realismo político que, con el paso del siglo xx, se hizo escuela clásica. Distinto a los realistas estructuralistas más recientes (o neorealistas), estos dos teóricos, profundamente hobbesianos, suponen que la razón de las luchas de poder no son una función de la estructura anárquica, sino un rasgo distintivo de la especie humana.² En consecuencia, los sistemas dominados por múltiples potencias tienden a ser los más estables; ello en la medida en que éstas puedan obtener ganancias en términos de poder mediante la concertación de alianzas temporales y pequeñas guerras localizadas y de corta duración que no se opongan a los intereses vitales de sus pares. Ambas estrategias de poder (alianzas temporales y guerra localizadas) son de amplia difusión en un sistema multipolar porque el compromiso de largo plazo no resulta racional.

Para Buzan y Wæver (2003), la arquitectura de seguridad regional es la base de la seguridad internacional. Sobre la base del mutuo reconocimiento de esferas de competencia y soberanía se pueden crear regímenes de seguridad que se adecuen

² Sobre las consideraciones de Morgenthau acerca del carácter inmutable de la naturaleza humana y la definición de los intereses en términos de poder, véanse el primero y segundo de sus seis principios del realismo político (1986:12-19).

a la situación posbipolar del sistema mundial. Este “realismo liberal” encaja con las concepciones sobre el orden mundial de la escuela inglesa de la teoría de las relaciones internacionales. El principio de “sociedad internacional” (Bull, 1977), característico de esa escuela, establece la progresiva superación del estadio anárquico de la política internacional y el avance hacia una sociedad de Estados que comparten problemas comunes (los problemas medioambientales, la convivencia democrática y la pobreza se han colocado como prioridades que eventualmente fueren a la sinergia internacional, es la escuela de los “regímenes internacionales”). La escuela española de las relaciones internacionales se ha apropiado del término “sociedad internacional”, pretendiendo así exponer una teoría de la globalización y sus problemas (Truyol y Serra, 2006). En todo caso, la existencia de una sociedad internacional que no sólo comparte problemas, sino además comparte de manera creciente intereses, reglas e instituciones, conlleva un alejamiento de los esquemas rígidos de orden bipolar, y más aún de los hegemónicos. En palabras de Bull:

El mantenimiento del orden en la política mundial depende, en primera instancia, de ciertos hechos contingentes, los cuales pueden obrar por el orden incluso si los Estados careciesen de cualquier concepción de intereses comunes, reglas comunes o instituciones comunes –aun si, en otras palabras, ellos formasen tan sólo un sistema internacional, y no una sociedad internacional también. Un equilibrio de poder, por ejemplo, puede erigirse en un sistema internacional de manera bastante fortuita, en ausencia de cualquier creencia que sirviese de interés común, o de cualquier intento de regularlo o institucionalizarlo. Si en efecto éste se erige, podría ayudar a limitar la violencia (...) Sin embargo, dentro de la sociedad internacional, como en otro tipo de sociedades, el orden no es consecuencia de meros hechos contingentes como éstos, sino de un sentido de comunidad de intereses en las metas fundamentales de la vida social; las reglas prescriben la conducta que sustenta estas metas, y las instituciones ayudan a hacer que estas reglas sean efectivas [tr. VM] (1977:65).

El argumento de Waltz, que se presenta a continuación, está en favor de la multipolaridad como orden internacional más seguro. Desde una perspectiva teórica, y dentro de los argumentos promultipolares, resulta el más interesante por su carácter heterodoxo y, sobre todo, contraintuitivo. La raíz lógica del mismo se hunde hasta un razonamiento cercano a lo expuesto en el equilibrio de Nash, y en términos prácticos, cuestiona las visiones clásicas sobre el peligro de la proliferación nuclear. El desarrollo de las armas nucleares, en especial las termonucleares,³

³ Sujetas a pruebas durante la Guerra Fría, las armas nucleares de fisión de átomos de uranio enriquecido o plutonio, o bombas “A”, tienen la capacidad de liberar energía en hasta 500 kilotonnes (equivalente a 500.000

ha traído aparejado un desarrollo en paralelo de estrategias para su uso y despliegue con fines políticos (Freedman, 1989; Kahn, 1960; Brodie, 1959; Romero, 1979). El cambio cualitativo en el pensamiento estratégico moderno que trajeron estas armas está referido a la contribución ofensiva al poder nacional (Cline, 1975; Knorr, 1966; Tellis et al., 2000; Haluani, 2006). Las armas nucleares incrementan de manera vertiginosa el poder percibido de los Estados, aun de aquellos que no hayan cultivado condiciones estables de funcionalidad gubernamental y viabilidad socioeconómica. Como analogía se puede decir que las armas nucleares son a los Estados lo que los esteroides anabolizantes son al cuerpo humano. Para Waltz, la proliferación nuclear no es necesariamente un obstáculo para la seguridad internacional, cuando sí una muy probable forma de mantener limitados los conflictos a un nivel convencional (Waltz y Sagan, 2003).

La disuasión y el riesgo calculado son las claves para comprender la posición a favor de la proliferación nuclear de Waltz. El argumento parte de la comprensión que las potencias nucleares tienen sobre la capacidad destructiva de sus armamentos y, por consiguiente, del armamento de sus potenciales rivales nucleares. Esta capacidad de destrucción masiva, sin precedente histórico, perdería en la práctica su efectividad ofensiva a partir del momento en el que las tecnologías de vectores (balística y aeronáutica) proveen a los poderes nuclearmente dotados de capacidad de retaliación. La ventaja de golpear primero se compensa con la indeseable posibilidad de sufrir daños intolerables en su base poblacional, en la infraestructura económica y en su ecosistema. La promesa de la destrucción mutua asegurada se consagra como la fuerza a la cual sólo se puede oponer el ejercicio de la racionalidad.

El argumento de Waltz puede ser visto como una extrapolación multipolar de lo que sucedió en el período bipolar entre Estados Unidos y la Unión Soviética. De manera contraintuitiva, el autor sostiene que una menor capacidad armamentista, como la convencional, no resulta en un sistema más estable, dado que la conquista resulta factible, mientras que las armas nucleares hacen de la agresión expansionista una tarea poco viable, en especial para Estados con un territorio reducido, incapaces de resistir la retaliación masiva (p. 7). Ello supone que la necesidad de seguridad internacional parte de la tolerancia que se tenga hacia la proliferación

toneladas de TNT). Por su parte, las armas termonucleares de fusión de átomos de hidrógeno, o bombas “H”, pueden liberar hasta 50 megatonnes (equivalente a 50.000.000 de toneladas de TNT). Como referencia, la bomba lanzada contra la ciudad japonesa de Hiroshima liberó cerca de 15 kilotonnes de energía.

entre potencias menores, una forma de controlar intenciones imperiales por las mayores y ansias expansionistas o revanchistas entre las de un mismo poder. Asimismo, mantener un nivel mínimo de fuerzas nucleares que equilibren a los Estados conduciría a reducir la presión sobre los presupuestos nacionales de defensa (Waltz y Sagan, 2003:741).

Argumentos en contra de la multipolaridad como fuente de seguridad internacional

La base lógica formal de los argumentos contrarios a la configuración multipolar del orden internacional como fuente de seguridad se puede encontrar en el estudio de los sistemas complejos (Bertalanffy, 1993). En la medida en que un sistema depende de más variables, las probabilidades de falla se incrementan más que proporcionalmente, en tanto mayor es el número de actores racionales *significativos* que deben tomar decisiones a partir de percepciones individuales de entorno. En el sistema internacional hablamos de un juego estratégico porque las percepciones del entorno son, además, percepciones con respecto a las posibles percepciones y acciones de todos y cada uno de los actores, pero en especial de aquellos significativos, es decir, de las grandes potencias.

Algunos de los autores que argumentan contra la multipolaridad como fuente de seguridad internacional son Raymond Aron, Yehezkel Dror, Henry A. Kissinger, A. F. K. Organski, Ronald Tammen, Thomas Schelling, Stephen van Evera, Stephen Walt, Joseph S. Nye Jr., Morton A. Kaplan y John J. Mearsheimer. Todos ellos sostienen que el juego estratégico entre potencias posee un riesgo inherente de inestabilidad que se acrecienta con el despuntar de numerosas potencias mayores.

El mundo, según Aron, es, como ya hemos dicho, un sistema dinámico de ordenación regular por medio del conflicto armado (*vid supra*: 1. Orden internacional). Para este autor, un sistema político internacional heterogéneo o multipolar supone retos superiores a uno en donde los poderes sean pocos y centralizados. El número creciente de potencias en un sistema implica el crecimiento en la probabilidad de choques ideológicos, sobre todo entre sociedades de masas, aquellas que requieren el apoyo popular para su legitimación (democrático liberal o democrático totalitario⁴). Esta condición ideológica limita el rango de acción del liderazgo político,

⁴ Se emplean las categorías sobre democracia moderna de Jacob Leib Talmon (1956).

en algunos casos, y en otros llevan al poder a líderes mesiánicos, verdaderos cruzados moralistas y/o revolucionarios, con una disposición reducida al diálogo y la negociación. La inclusión del factor ideológico es el aporte aroniano a la teoría realista de las relaciones internacionales. Para él, el verdadero realismo consiste en el reconocimiento de estas “realidades subjetivas” en interacción con la estructura anárquica internacional (Aron, 1963:591-600).

La visión aroniana encaja en la categoría propuesta por Dror (1980) de “Estados locos”. El liderazgo político de este tipo particular de Estado se plantea metas absolutas, de gran alcance, y presenta, además, una marcada insatisfacción con respecto al orden internacional, haciéndolo tolerante al riesgo. Como un cruzado, el Estado descrito por Dror es capaz de involucrarse en campañas por el cambio radical del orden internacional. Es el Estado revolucionario de Kissinger (1973), un iluminado que confía en la legitimidad de cualquier medio en nombre de valores superiores. Por lo tanto, un mundo multipolar se caracteriza por choques cargados de sentimientos de hostilidad, más que de principios de hostilidad (utilizando las categorías clausewitzianas), y por un reajuste bélico del orden con ciclos más violentos y cortos.

Para los teóricos racionalistas de la transición de poder, Organski y Tammen, la multipolaridad encarna riesgos claros para la seguridad internacional:

La teoría de transición de poder describe un sistema jerárquico. Todas las nociones en ella reconocen la presencia de esta jerarquía y la distribución relativa de poder. La distribución de poder es desigual y está concentrada en manos de unos pocos. Una nación dominante descansa en la cima del sistema. Esa nación controla la mayor porción de recursos dentro del sistema. (...) La motivación para decidir sobre guerra y paz es la satisfacción relativa con respecto a las reglas de la jerarquía regional o global. Mientras la paridad [el punto en el cual una potencia emergente alcanza una proporción de poder en una razón de al menos 0.8:1 con respecto a la potencia dominante] define las condiciones estructurales donde la guerra es más probable, los conflictos son generados por el deseo de una nación por mejorar su posición política en la jerarquía. Naciones insatisfechas desafían el *statu quo*. El conflicto no ocurre frecuentemente a nivel de grandes potencias porque la mayoría de éstas están relativamente satisfechas y apoyan las reglas existentes del sistema internacional. [tr. VM] (Tammen y otros, 2000:6 y 9).

La satisfacción relativa y la distribución de poder son las variables centrales para el estudio de la seguridad internacional en esta teoría. En la transición de

poder, la importancia de la paridad otorga una visión dinámica al análisis, permite vislumbrar hipótesis de conflictos globales o regionales. En un orden multipolar efectivo o en uno en formación, el número de potencias ascendentes está directamente vinculado al número de relaciones de paridad de poder. Una distribución normal de la satisfacción en este tipo de orden conduciría a afirmar que es el tipo más inestable de ordenación internacional, y así lo entienden los teóricos de la transición de poder.

Van Evera retoma las hipótesis de conflicto de Schelling, aportando argumentación histórico-política, pero sin modificar el espíritu de la obra del segundo. De acuerdo con Schelling, la guerra es más probable cuando: i) los Estados sucumben ante un falso optimismo sobre sus resultados; ii) la ventaja está del lado del primero que se moviliza o ataca; iii) el poder relativo de los Estados fluctúa bruscamente, es decir, cuando las ventanas de oportunidad y vulnerabilidad son amplias; iv) los recursos son acumulativos, es decir, cuando el control de los recursos permite a un Estado proteger o acumular otros recursos; v) la conquista es fácil (Schelling, 1966:234; Van Evera, 1999:4 y 259-262).

En un sistema multipolar las hipótesis arriba expuestas se magnifican en términos de probabilidad de ocurrencia. En la medida en que haya más actores con poder significativo en juego, mayores serán las posibilidades de que el falso optimismo se difunda. En un sistema que tiende a la multiplicación del desbalance de poder se establecerán múltiples relaciones de asimetría no hegemónica. La asimetría no hegemónica es un claro estímulo para apelar al uso de la fuerza con el fin de lograr objetivos políticos, porque la independencia del más débil de la relación, en especial en sistemas regionales, disminuye la influencia efectiva del más fuerte, alentándolo, en consecuencia, a considerar la violencia como un recurso rentable. Esto se aplica, en mayor o menor medida, a las cinco hipótesis de Schelling.

De conformidad con Walt, las estrategias para la formación de alianzas son fundamentalmente dos: i) balancear; o ii) seguir la corriente⁵ (1987:147 y ss.). Al balancear, el Estado amenazado se une con otro débil o en posición defensiva para equilibrar la situación de poder y conservar el *statu quo* por medio de un esquema

⁵ La traducción no es literal. En el original en inglés los términos son *balancing* y *bandwagoning*, este último sería literalmente “subirse al carro de la banda”, expresión anglosajona que se refiere a anotarse del lado del más fuerte.

de oposición frontal. Al seguir la corriente, el mismo Estado se alinea con el más fuerte y agresivo para evitar ser víctima de sus aspiraciones. Los factores geografía y proyección de poder pueden afectar el comportamiento de los Estados al momento de formar una alianza defensiva. Así, los Estados más débiles que tengan que lidiar con un Estado emergente y agresivo en su periferia inmediata tenderán a seguirlo si sus potenciales aliados están muy alejados y no tienen capacidad de proyectar su poder hasta él. Pero más allá de estas condiciones accidentales, en un sistema bipolar la acción de balancear es la regla, mientras que seguir la corriente lo es en uno multipolar. Balancear implicaría construir condiciones para el equilibrio sistémico por medio de la disuasión, mientras que seguir la corriente alentaría a un Estado agresivo a perseguir nuevas y más complejas conquistas.

La visión de Nye (2002) plantea un tipo de liderazgo cultural que enarbole criterios que sean admirados y seguidos por el resto de las sociedades. La tesis del “poder blando” acepta como un hecho que, si bien el poderío militar y económico no es suficiente para sostener un esquema de seguridad a través de la hegemonía, la multipolaridad de un sistema es una garantía de inestabilidad por las expectativas de incremento de poder que este orden presenta.

Morton A. Kaplan (1957) establece las consecuencias de los dos tipos de sistema que tienen contraparte histórica: el de balanza de poder (multipolar) y el bipolar libre. En el primero las alianzas son tácticas y basadas en ventajas circunstanciales y los conflictos tienden a ser recurrentes y limitados. Mientras que en el segundo las alianzas son estratégicas y con un importante sustento ideológico, y los conflictos son casi inexistentes entre los dos líderes del bloque, aunque podrían ser teóricamente ilimitados de no ser porque prospera entre ellos la racionalidad del principio de destrucción mutua asegurada.

La explicación a las afirmaciones anteriores se halla en la distribución del poder en el orden internacional. Un sistema bipolar tiende a la búsqueda constante del equilibrio de fuerzas. El poder se encuentra localizado en dos focos distinguibles que mantienen un diálogo expreso o tácito. En consecuencia, las esferas de influencia son relativamente estables y poco porosas a la acción exógena. Esta claridad de roles no es tal en un sistema multipolar. La multipolaridad genera, por definición, una serie de focos de poder que, aun siendo desiguales en capacidad, presentan un mínimo de disuasión (bien sea convencional o nuclear), pero, a su vez, poseen algo de poder ofensivo capaz de subyugar a potencias menores sin que exista un esquema punitivo claro. En un sistema multipolar las alianzas

son inestables, su duración está marcada por intereses tácticos y la disuasión es variable y proporcional a las continuas alineaciones de intereses. Esta forma de orden internacional favorece la estrategia de “seguir la corriente”, alentando una conducta agresiva por un esquema claro de incentivos orientados a la ruptura de la estabilidad. Una estrategia de ese tipo es una transacción de poder por tiempo. La única forma de conceder poder sin que ello suponga un futuro de servidumbre para la sociedad, es tener en claro que se está prolongando el lapso de la ruptura de hostilidades y que se deben tener energías de reserva y/o gestiones avanzadas de alianza para afrontar la embestida del agresor.

La obra de John J. Mearsheimer tiene la virtud de condensar los criterios que construyen los argumentos que se oponen a la multipolaridad. De acuerdo con Mearsheimer, la inseguridad sistémica internacional, entendida para él como la propensión a la guerra por grandes potencias, responde a dos dimensiones del poder en las relaciones internacionales: i) por una parte, el número de grandes potencias en el sistema; ii) por la otra, la distribución real del poder entre ellas. La combinación de ambas dimensiones arroja como resultado cinco posibles tipos teóricos de sistema internacional: i) hegemonía; ii) bipolaridad desbalanceada; iii) bipolaridad balanceada; iv) multipolaridad desbalanceada; y v) multipolaridad balanceada. Las categorías i y ii serían de limitada utilidad analítica, ya que un sistema mundial hegemónico significaría que un Estado fuese tan poderoso que pudiese dominar a todos los otros Estados del sistema.

Existen dos limitaciones estratégicas para esto: el Estado hegemón mundial debería desarrollar un poder nuclear (y agregado, antibalístico) lo suficientemente avasallador como para disuadir a cualquier potencia, sin importar su envergadura, de llevar adelante acciones ofensivas contra sus intereses, al tiempo que su tecnología balística y aeronaval hiciese virtualmente imposible una retaliación con resultados efectivos de destrucción. El segundo impedimento es geográfico, dado que un hegemón mundial debería estar en la capacidad de proyectar su poder, expresado en divisiones militares terrestres, a través de grandes extensiones oceánicas. Por otra parte, la existencia de un sistema bipolar desbalanceado resulta improbable en el mundo real. Un sistema en el que las grandes potencias tengan marcadas diferencias de poder sería susceptible a la imposición de la más poderosa o a la creación de tríadas revolucionarias que eventualmente desarrollarían un sistema más balanceado o incluso multipolar (Mearsheimer, 2001:40-42, 337; Caplow, 1974).

De los tipos de sistemas restantes de Mearsheimer, el más seguro es el bipolar, mientras que los multipolares serían más propensos al conflicto, especialmente los desbalanceados. Son tres las razones expuestas: i) en los sistemas multipolares hay más oportunidades para la guerra porque hay más diadas de conflicto potencial; ii) las desigualdades en términos de poder nacional son más comunes en un mundo multipolar, lo que hace que las grandes potencias perciban altas probabilidades de obtener victorias haciendo difícil la disuasión; iii) las oportunidades para los errores de cálculo son mayores en un sistema multipolar (p. 338). Entiéndase por diada la interrelación posible entre dos unidades que recelan una de la otra, dada la incertidumbre que sobre las acciones ajenas se tiene en el sistema internacional.⁶ El hecho de que tal sistema tenga una existencia física y de contacto entre sus unidades, hace de éste un dominio geoestratégico en que los intereses y medios espaciales son susceptibles a la percepción. Lo dicho anteriormente conduce a concluir que las diadas albergan un potencial conflicto derivado de una realidad sensible. Dada la definición de orden de García-Pelayo, como sistema de relaciones, el incremento del número de grandes potencias en el sistema internacional traería como consecuencia un aumento más que proporcional en las diadas de conflicto potencial.⁷ El paso a la multipolaridad y/o su incremento, aumenta sensiblemente la probabilidad de inestabilidad, reduciendo así la seguridad internacional.

MULTIPOLARIDAD Y SEGURIDAD INTERNACIONAL: ANÁLISIS DE LOS FACTORES CENTRALES DEL DEBATE

Del debate se extraen cuatro factores que construyen los argumentos de los distintos teóricos y que son el centro de esta disputa académica. Uno de estos factores es de acuerdo; en consecuencia, puede ser incorporando como un supuesto de la política internacional, mientras que los otros tres constituyen las principales razones de discusión acerca de la incidencia que tiene la multipolaridad sobre la seguridad internacional.

⁶ El concepto de “niebla de la guerra” de Clausewitz (1984) posee una capacidad comprensiva poco explotada por los estudios actuales sobre relaciones internacionales. Sin embargo, y como se puede deducir de los argumentos presentados, su sentido general ha permeado en buena medida al enfoque realista ofensivo.

⁷ Nótese que en un sistema bipolar las diadas de conflicto potencial se reducen a uno. En un sistema multipolar dominado por tres potencias las diadas serían tres, pero en uno de cuatro actores significativos las diadas serían seis, mientras que uno de seis (número promedio de grandes potencias en los sistemas multipolares modernos) las diadas de conflicto potencial serían quince.

El primer factor se refiere a la satisfacción de los Estados ante el orden internacional imperante. De conformidad con los argumentos esbozados, hay un acuerdo teórico tácito en que la insatisfacción con respecto a los principios rectores del sistema internacional condiciona escenarios conflictivos cuya potencialidad de ocurrencia, intensidad en la aplicación de la violencia y duración están directamente relacionados con el poder nacional del(de los) Estado(s) insatisfecho(s). Este factor de inestabilidad por insatisfacción ocurre con independencia de la configuración del orden internacional y por ello no será considerado como parte del debate. Mas los otros tres factores se ubican en el centro de la polémica, y éstos son: i) la existencia de un orden universal de preferencias que guíe la racionalidad de los distintos actores internacionales; ii) la posibilidad de que todos logren percibir la realidad internacional con algún grado de objetividad estándar; y iii) la forma en la que se maneja la incertidumbre en una realidad social anárquica.

La primera y más evidente razón de debate en todo tema de estudio de las relaciones internacionales es asumir o no la existencia de un orden universal de preferencias que oriente la racionalidad de los actores. Por racionalidad entenderemos la consistencia sistemática entre objetivos y medios, entre acciones y consecuencias y entre costos y beneficios. Una decisión política racional debe ser consecuente con los valores y fines del decisor. En los estudios estratégicos, como en la ciencia política en general, académicos y analistas nos vemos tentados a apearnos al modelo de la racionalidad pura, ya que generalmente funciona. Desarrollado por Max Weber (2002) y Karl Popper (1999), el modelo de racionalidad pura establece una coordenada cero de acción racional; según ésta, todo lo que se desvíe será considerado una conducta atípica en tanto que se aparta de lo convencional. El riesgo es que se adjudique una racionalidad universal y perfecta a los actores, o que se suponga que éstos están plenamente conscientes de los resultados de sus decisiones. En palabras de Aníbal Romero:

...el uso de modelos que presumen la racionalidad (cálculo desapasionado de costo-beneficio y adecuación estricta de fines y medios), no debe conducir a perder de vista que las acciones humanas tienen consecuencias no previstas o queridas por sus autores, y que de hecho una tarea fundamental de las ciencias sociales teóricas consiste en discernir las repercusiones sociales inesperadas de las acciones humanas intencionales (1992:43).

La crítica más sólida que ha recibido el modelo racional viene de los autores Graham T. Allison (1988) y Graham T. Allison y Morton H. Halperin (1972), para

quienes aquél reduce la realidad a un punto distorsionante en el momento en que asume que las decisiones en materia de política exterior corresponden a un único criterio, cuando la realidad muestra que en el proceso intervienen múltiples actores subnacionales y extranjeros, y en múltiples niveles gubernamentales y sociales. Este complejo modelo de política burocrática se aproxima más a la realidad, si bien la hace menos aprehensible para el analista. En la misma línea argumentan Jean-Baptiste Duroselle cuando hace referencia al modelo tipo de decisiones en política exterior de un Estado moderno, advirtiendo que la aplicación del mismo se ajusta sobre todo al de un Estado institucionalmente desarrollado, pero que en unidades políticas burocráticamente menos complejas las decisiones se apegan más a pocos criterios, dando paso a la arbitrariedad del juicio y cargando de valores personales a la política exterior (1998:211).

En consecuencia, los criterios sobre la racionalidad en las decisiones sobre política exterior se dividen en: i) los referidos a la sujeción a un juego de negociación entre niveles burocráticos, fenómeno común en Estados de avanzado desarrollo político-institucional; y ii) los que plantea la racionalidad unida a un sistema de juicios representado por un grupo dominante reducido, propio de Estados emergentes y/o con un limitado desarrollo político-institucional. En un orden bipolar o hegemónico la(s) potencia(s) dominante(s) del sistema generalmente se caracteriza(n) por haber alcanzado un nivel de complejidad estatal y “pluralismo intragubernamental” que somete cada decisión a múltiples criterios y a procesos complejos de diagnóstico, planificación, formulación, ejecución y evaluación (García-Pelayo, 1991b:1719-1731; Josko de Guéron, 1975). En contraste, la multipolaridad contempla la participación activa de Estados emergentes con distinto grado de institucionalidad. A mayor número de potencias equivalentes, mayores son las probabilidades de emergencia de Estados que posean patrones de racionalidad con arreglo a valores contrarios a los imperantes en el sistema internacional y, en algunos casos, dominados por una reducida élite, lo que brinda estrechez de criterio y dificultad para prever sus acciones.

Las evaluaciones del analista y el estadista sobre el esquema de orden de preferencias contenido en las decisiones de potencias emergentes choca frontalmente con la poca susceptibilidad de los valores, deseos e intenciones íntimos a la medición objetiva (Duroselle, 1998; Romero, 1992; Dror, 1980). Aunque la racionalidad sea un concepto *acultural*, el esquema de orden de preferencias que guía a la racionalidad se halla ligado a rasgos culturales particulares, de los cuales se derivan variadas estructuras de incentivos para la acción racional (Snidal, 2006).

La política internacional y sus mecanismos, tal como los conocemos hoy, son producto de cuatro siglos de expansión, consolidación y ejercicio de poder por parte de Estados-nación occidentales (Kennedy, 1998; Huntington, 2003). La civilización occidental se caracteriza, en términos muy generales, por el individualismo, la sistematización de los procesos de producción, la secularización del Estado y la generación progresiva de cuerpos intermedios de representación política. Estas complejas, eficientes y desacralizadas sociedades hicieron de la evaluación de los riesgos de sus acciones un principio rector para la conducta exterior. La guerra, como consecuencia extrema, tendió a ser limitada en sus recursos y alcances, y la apelación a la violencia reconocería como guía el voluble pero convincente principio del *interés nacional* (derivado de la renacentista *razón de Estado*). Este ajedrez internacional supone, como en el juego, que cada actor debía mantenerse varios movimientos delante de sus adversarios. La propia concepción sobre la estrategia que Occidente ha desarrollado sugiere la necesidad de la existencia de un adversario racional (Beaufre, 1977).

Un orden multipolar incrementa las probabilidades de diferenciación entre esquemas de preferencias para la conducta exterior de los Estados, sobre todo luego de la pérdida de la primacía cultural europea. Los efectos que sobre la seguridad internacional tiene ese fenómeno están relacionados con las (re)emergentes y diversas formas de evaluar la realidad y establecer objetivos. Las dificultades que Occidente ha encontrado, y que han reproducido analíticamente los teóricos favorables a la multipolaridad como fuente de seguridad internacional, pueden resumirse en la décima falacia que plantea Dror: “Todo el mundo quiere lo que nosotros queremos” (1980:14-15). En la misma medida en que se asume dicha falacia como cierta, se incrementan las probabilidades de errar en la falsa creencia de que todo actor político, por definición, es disuadible bajo la amenaza de la destrucción inminente. De este modo, el equilibrio de Nash resulta quimérico en un ambiente en que los órdenes de preferencias no son equivalentes, y la tesis de Waltz queda reducida a un ejercicio hipotético de extrapolación de supuestos microeconómicos a los estudios de seguridad.

Las consecuencias de las diferencias en los esquemas de orden de preferencias en los procesos de toma de decisiones racionales se reflejan en los otros dos factores centrales del debate: la percepción y la incertidumbre. Las fallas perceptivas son la más importante causa de errores en la toma de decisiones. Dichas fallas pueden venir tanto del potencial adversario (quien amenaza a la seguridad

internacional), del ambiente internacional o del mismo Estado garante del orden (Romero, 1992:54-59). Dada la variada naturaleza de los esquemas de preferencias de las potencias emergentes, las señales enviadas por éstas pueden ser consideradas confusas. Su tendencia a asumir riesgos tiende a paralizar las acciones de contención de las potencias establecidas, porque ese comportamiento no resulta creíble de cara a los objetivos a los que apunta.

En un orden multipolar la proclividad del conflicto es latente, con lo que las tensiones son constantes. Este ambiente internacional enrarecido exige a las agencias de inteligencia estratégica dispersar sus esfuerzos, con lo que resulta plausible que se enfoquen en múltiples crisis menores sin lograr vislumbrar los cambios estructurales del sistema ni las amenazas fundamentales al mismo.

La percepción, como proceso activo, depende de los esquemas y actitudes de cada actor. Los esquemas de preferencias en un mundo forjado por Occidente son sistemáticos, arquetípicos e ideales. Creer que la realidad internacional puede llegar a ser una imagen simétrica a lo que se espera, o íntimamente se desea, es el más importante error de percepción a la que la multipolaridad mundial expone a las potencias establecidas y a sus principios de racionalidad y legitimidad.

El principal efecto de los disímiles patrones de preferencias emergentes en un orden multipolar mundial, y la inconsistencia entre realidad y esquemas de percepción ortodoxos, es que el sistema político internacional se caracterice por un grado creciente de incertidumbre. Para el realismo, la incertidumbre es una función de la anarquía internacional y se traduce en temor por las posibles acciones de otros (Rathbun, 2007). La solución que consiguen los Estados en dicha situación es la maximización del poder (Mearsheimer, 2001). La dificultad de obtener ventajas relativas certeras se desprende del desconocimiento sobre los objetivos últimos de los adversarios emergentes, por lo que las ventajas absolutas resultan en un mecanismo preferible para las potencias que se sienten amenazadas.

La *recodificación* de protocolos diplomáticos europeos, dominantes en la mayor parte de la modernidad, hacia variadas formas indígenas de comprender los objetivos políticos, deja pocas alternativas a la seguridad internacional más allá de una inestable paz armada, al tiempo que limita la capacidad comprensiva y explicativa de los enfoques más difundidos de la teoría de la relaciones internacionales.

El análisis de los factores centrales del debate, esquemas de preferencias que guían la racionalidad, las percepciones, y la incertidumbre internacionales nos permite inferir que la configuración multipolar del orden internacional ofrece altas probabilidades de tensión y conflicto, dado que existe una relación directamente proporcional entre el número de potencias internacionales relevantes y el surgimiento de patrones de alternativas de preferencias en los procesos nacionales de toma de decisiones, lo que causa importantes asimetrías entre las distintas percepciones y aumenta la incertidumbre.

CONCLUSIÓN

La realidad internacional experimenta una etapa de transición sistémica que se inició con el desmoronamiento del poder soviético, dándosele el poco elocuente nombre de “post-Guerra Fría”. Este tránsito histórico presentó un período de primacía estadounidense, que condujo a la equivocada denominación de “unipolaridad” o al más abstracto y opaco concepto de “unimultipolaridad”. Pero hacia finales de la primera década del siglo XXI, la etapa de transición sistémica se decanta cada vez más hacia la constitución de un orden multipolar en donde potencias emergentes como China, India, Japón y Brasil buscan un espacio en la primera fila de poderes mundiales, mientras que Estados Unidos y la Unión Europea (con dificultades para ser considerada en conjunto como una potencia, en tanto ese concepto siga fundido al de Estado-nación) observan con aprensión cómo Rusia realiza el complejo ejercicio de restituir su poder. Además, Estados de segundo orden, en términos de poder nacional, reclaman en todos los continentes un lugar en el grupo de potencias relevantes. Esta realidad nos lleva a sostener una posición que procure una respuesta argumentada al debate entre partidarios y detractores de la multipolaridad como fuente de seguridad internacional.

Los argumentos centrales presentados para defender ambas posiciones del debate difieren fundamentalmente en los esquemas de preferencias que guían a la racionalidad que cada teórico adjudica a las potencias emergentes. Para los teóricos favorables al orden multipolar como uno seguro, el esquema de preferencias de los actores emergentes es equivalente al de las potencias establecidas, con lo cual explicaciones *microteóricas*,⁸ como las del realismo defensivo de Waltz, resultan

⁸ Por microteorías, Waltz entiende construcciones deductivas y predictivas que explican el comportamiento de unidades racionales mínimas. El término se desprende de la microeconomía.

insuficientes para predecir estabilidad en un mundo de múltiples poderes y sin un claro horizonte de legitimidad internacional. Para los que consideran que la multipolaridad es la clave para acceder a la conflictividad internacional, el auge de nuevos actores es, a su vez, el de nuevas concepciones, intereses y valoraciones particulares que generan incertidumbre y, en consecuencia, inseguridad.

Lo que la historia de las relaciones internacionales nos demuestra es que no hay evidencia de que el orden multipolar contribuya a la seguridad internacional sin la existencia y el respaldo de valores universalmente aceptados que otorguen legitimidad al sistema y frenen las tentativas de ejercicios irrestrictos de maximización del poder nacional. Mas, lo anterior resulta difícil de alcanzar en tanto el florecimiento de los valores democráticos, de soberanía nacional y de autodeterminación de los pueblos, desarrollados por la civilización occidental, se han diseminado casi en paralelo con el progreso tecnológico, otorgando a una multitud de sociedades organizadas el estatus de Estado soberano, legitimando sus prácticas políticas por medio de diversas, y muchas veces tan autóctonas como paradójicas, interpretaciones de lo democrático.

La consecuencia en materia de seguridad es que la racionalidad se dispersa en variados tipos de aproximación y órdenes de prelación, incrementando las fallas en la comunicación efectiva entre potencias y aumentando la incertidumbre internacional. Es éste un escenario de multipolaridad de poder y, más importante y riesgoso aún, de multipolaridad perceptiva. Es una situación que los Estados no logran remediar estructuralmente, pues los principios guía, aquellos valores universales que dan legitimidad al sistema internacional, se tienden a asociar (no sin cierta razón) al sistema de potencias de inspiración europea y de sociedades culturalmente afines. Es así como la maximización del poder nacional, cuya vía más expedita es el armamentismo, surge como un paliativo lógico a la inseguridad generada por la incertidumbre. Es así como en esta primera parte del siglo ha comenzado a operar en un nivel global el dilema de la seguridad, expuesto por Jervis (1978) como la contradicción entre seguridad nacional y seguridad internacional en tanto persisten percepciones ofensivas con respecto a las intenciones y armamentos de otros Estados.

De acuerdo con el análisis presentado en este artículo, los factores centrales del debate sobre la incidencia de la multipolaridad en la seguridad internacional inclinan nuestro criterio hacia aquellos que consideran que el orden multipolar es

la configuración menos estable y más insegura del sistema político internacional. Los argumentos contrarios a la multipolaridad como fuente de seguridad internacional explican mejor las consecuencias del orden internacional emergente en el siglo XXI.

BIBLIOGRAFÍA

ALLISON, G.T. (1988). *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

ALLISON, G.T. y M.H. HALPERIN (1972). "Bureaucratic politics: A paradigm and some policy implications". *World Politics*, vol. 24, nº 1: 40-79.

ARON, R. (1963). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Revista de Occidente.

ART, R. (1980). "To what ends military power". *International Security*, vol. 4, nº 2: 4-35.

BEAUFRE, A. (1977). *Introducción a la estrategia*. Buenos Aires: Editorial Rioplatense.

BERTALANFFY, L.V. (1993). *Teoría general de los sistemas*. México: Fondo de Cultura Económica.

BOOTH, K., ed. (1998). *Statecraft and security: The cold war and beyond*. Nueva York: Cambridge University Press.

_____ (2005). *Critical security studies and world politics*. Boulder: Lynne Rienner.

BRODIE, B. (1959). *Strategy in the missile age*. Princeton: Princeton University Press.

BULL, H. (1977). *The anarchical society. A study of order in world politics*. New York: Columbia University Press.

BUZAN, B. y O. WÆVER (2003). *Regions and powers: The structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.

CAPLOW, T. (1974). *Dos contra uno: teoría de coaliciones en las triadas*. Madrid: Alianza Editorial.

CARR, E.H. (1946). *The twenty years crisis, 1919-1939: An introduction to the study of international relations*. Londres: Macmillan.

CLAUSEWITZ, C.V. (1984). *On war*. Princeton: Princeton University Press.

CLINE, R.S. (1975). *World power assessment. A calculus of strategic drift*. Washington: Center for Strategic and International Studies.

DAHL, R.A. (1957). "The concept of power". *Behavioral Science*, vol. 2, nº 3: 201-215.

DROR, Y. (1980). *Crazy states. A counter conventional strategic problem*. Millwood: Kraus Reprint.

DUROSELLE, J.B. (1998). *Todo imperio precerá. Teoría sobre las relaciones internacionales*. México: Fondo de Cultura Económica.

FREEDMAN, L. (1989). *The evolution of nuclear strategy*. Londres: Macmillan-International Institute for Strategic Studies.

GARCÍA-PELAYO, M. (1991a). "Ordenación y organización". *Obras completas*. Tomo II. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

_____ (1991b). "El crecimiento de la complejidad estatal". *Obras completas*. Tomo II. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.

GRAY, C.S. (2000). *Modern strategy*. Oxford: Oxford University Press.

HALUANI, M. (2002). "Sistemas de balance de poder regional: geografía, jerarquías y poder nacional". *Cuadernos del Cendes*, vol. 19, nº 50: 105-127.

_____ (2006). "Orígenes históricos y componentes del poder nacional contemporáneo: factibilidad y utilidad de la medición empírica de las capacidades estatales". *Cuadernos del Cendes*, vol. 23, nº 61: 127-148.

HUNTINGTON, S.P. (2003). *The clash of civilizations and the remaking of world order*. Nueva York: Simon & Schuster.

JERVIS, R. (1978). "Cooperation under the security dilemma". *World Politics*, vol. 30, nº 2: 167-214.

JOSKO DE GUERÓN, E. (1975). "Pluralismo intragubernamental". *Politeia*, nº 4: 63-86.

KAHN, H. (1960). *On thermonuclear war*. Princeton: Princeton University Press.

KAPLAN, M.A. (1957). *System and process in international politics*. Nueva York: John Wiley and Sons.

KENNEDY, P. (1998). *Auge y caída de las grandes potencias*. Barcelona: Plaza & Janés.

KEOHANE, R.O. y J. NYE, Jr. (1997). *Poder e interdependencia: la política mundial en transición*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

KISSINGER, H.A. (1973). *Un mundo restaurado. La política del conservadurismo en una época revolucionaria*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (2000). *La diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.

KNORR, K. (1966). *On the uses of military power in the nuclear age*. Princeton: Princeton University Press.

MEARSHEIMER, J.J. (2001). *The tragedy of great power politics*. New York: W.W. Norton & Co.

MODELSKI, G. (1972). *Principles of world politics*. New York: Free Press.

MORGENTHAU, H.J. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.

NADEL, S.F. (1957). *The theory of social structure*. Glencoe: Free Press.

NASH, J. (1951). "Non-cooperative games". *The Annals of Mathematics*, vol. 54, n° 2: 286-295.

NYE, J.S., Jr. (2002). *The paradox of the American power. Why the world's only superpower can't go it alone*. New York: Oxford University Press.

ORGANSKI, A.F.K. (1968). *World politics*. New York: Alfred A. Knopf.

POPPER, K. (1999). *La miseria del historicismo*. Madrid: Alianza.

RATHBUN, B.C. (2007). "Uncertain about uncertainty: Understanding the multiple meanings of a crucial concept in international relations theory". *International Studies Quarterly*, vol. 51, n° 3: 533-557.

ROMERO, A. (1979). *Estrategia y política en la era nuclear*. Madrid: Tecnos.

_____ (1992). *La sorpresa en la guerra y la política*. Caracas: Editorial Panapo.

SCHELLING, T. (1964). *La estrategia del conflicto*. México: Fondo de Cultura Económica.

_____ (1966). *Arms and influence*. New Heaven: Yale University.

SNIDAL, D. (2006). "Rational choice and international relations", en Carlsnaes, W. y otros, ed. *Handbook of international relations*. Londres: Sage Publications.

TALMON, J.L. (1956). *Los orígenes de la democracia totalitaria*. Madrid: Aguilar.

TAMMEN, R.L. et al. (2000). *Power transitions: Strategies for the 21st century*. New York: Seven Bridges Press.

TELLIS, A.J. y otros (2000). *Measuring national power in the postindustrial age*. Santa Mónica, CA: RAND.

TRUYOL Y SERRA, A. (2006). *La sociedad internacional*. Madrid: Alianza.

VAN EVERA, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Ithaca: Cornell University Press.

VAN EVERA, S. (1999). *Causes of war. Power and the roots of conflict*. Ithaca: Cornell University Press.

WALT, S.M. (1987). *The origins of alliances*. Ithaca: Cornell University Press.

WALTZ, K.N. (1979). *Theory of international politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley.

WALTZ, K.N. y Scott D. SAGAN (2003). *The spread of nuclear weapons: A debate renewed*. New York: W.W. Norton.

WEBER, M. (2002). *Economía y sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

WENDT, A. (1992). "Anarchy is what states make of it: The social construction of power politics". *International Organization*, vol. 46, nº 2: 391-425.

_____ (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

WOLFERS, A. "La 'seguridad nacional' como símbolo ambiguo", en Vásquez, J. A. (2005). *Relaciones internacionales. El pensamiento de los clásicos*. México: Limusa.