

# LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN LA POSGUERRA FRÍA

JOSEFINA DEL PRADO CHÁVEZ-HERRERA

Master en Relaciones Internacionales.  
Profesora de Derecho Internacional en la Pontificia Universidad Católica del Perú.

**Sumario:** Liberalismo y cultura, Globalización y gobernanza global, Europa y Estados Unidos, Unilateralismo, El mundo de hoy.

Las especulaciones en torno al futuro de las relaciones internacionales en el mundo posguerra fría no han dejado de sucederse desde la caída del muro de Berlín y la desaparición de la Unión Soviética. Los teóricos de la disciplina de las Relaciones Internacionales han intentado construir paradigmas, lentes, aproximaciones capaces de explicar y predecir el comportamiento de los agentes internacionales o transnacionales. Una visión realista había dominado la lectura del contexto de Guerra Fría dentro de la cual el Estado nación era el protagonista por excelencia y el poder y la seguridad centraban su agenda. Sin embargo, bajo este paradigma, eran impensables los hechos que marcaron justamente el fin de esta etapa. Es por eso que luego del fin de la guerra fría recuperan protagonismo los enfoques liberales, surgen nuevas variantes y otras con un sesgo crítico y posmodernista.

Nosotros no ahondaremos en las teorías de las relaciones internacionales propiamente dichas sino más bien nos referiremos puntualmente a las aproximaciones de autores cuyas lecturas del nuevo orden han provocado interés y polémica. Asimismo, haremos un recuento de los principales conceptos que consideramos imprescindibles de considerar en cualquier análisis del acontecer internacional.

## Liberalismo y cultura

Con el fin del Guerra Fría se proclamó el fin de una era bipolar donde la dinámica estaba marcada por el enfrentamiento de dos ideologías: el comunismo y el capitalismo. Francis Fukuyama se atrevió a afirmar en 1989, que habíamos llegado al fin de la historia<sup>1</sup>, refiriéndose al fin de las batallas ideológicas, toda vez que la democracia liberal se presenta como la forma ideal de gobierno sin rival. Partía de la concepción de la historia como “un proceso único, evolutivo, coherente”<sup>2</sup>. Si bien reconocía que existían aún sociedades no democráticas y que las llamadas “estables”, tampoco eran perfectas destacaba no era posible superar la fórmula propuesta por la democracia liberal.

“Un mundo compuesto de democracias liberales, pues, debería ofrecer muchos menos incentivos para la guerra puesto que todas las naciones se reconocerían recíprocamente su legitimidad”, indicaba Fukuyama en 1992<sup>3</sup>. Las posibilidades del establecimiento de una paz permanente en el escenario internacional aumentaban debido a la

vigencia de las reglas del modelo liberal capitalista. La cooperación y la búsqueda por el bienestar marcarían el paso de las relaciones internacionales de acuerdo a este enfoque liberal. En este marco se apuesta a las instancias multilaterales como la ONU y nace la OMC luego de medio siglo desde el inicio de las rondas GATT. Se lanzan iniciativas como el ALCA, la Unión Europea llega a la unión monetaria y los bloques comerciales se privilegian. Se realizan cumbres para tratar problemas globales, se impulsan desde distintos espacios para congregarse a distintos agentes y trazar tareas conjuntas relativas a asuntos ambientales, demográficos, discriminación, desarme, el narcotráfico, etc. El derecho internacional, la diplomacia encontrarían un terreno fértil y prevalecería la armonía en el escenario internacional.

Poco después de la proclamación del fin de la historia aparece la tesis de Samuel Huntington del choque de civilizaciones como un “paradigma” alternativo para entender el nuevo escenario mundial y las fuerzas que lo configuran. Este sostiene que la “cultura y las identidades culturales, que en su nivel más amplio son identidades civilizacionales, están configurando las pautas de cohesión, desintegración y conflicto en el mundo de la posguerra fría”<sup>4</sup>. Huntington menciona los casos de Bosnia, Cachemira como ejemplo de que los más peligrosos conflictos de esta era provendrán de diferencias entre civilizaciones. Hechos que se han dado recientemente como las guerras en Irak, parecen darle la razón.

Un elemento crucial en la historia política contemporánea y que ocupa una posición medular en los análisis de ambos autores es la democracia liberal. Fukuyama sostiene que la democracia liberal es “la única aspiración política coherente que abarca las diferentes culturas y regiones del planeta”, otorgándole así un carácter universal y resaltando, para corroborar su afirmación, su asentamiento en más de 60 estados en los 90’s, entre ellos muchos no occidentales. Sin embargo, Huntington sí encuentra límites a su expansión en el componente cultural de los actores internacionales. “Las ideas occidentales sobre individualismo, liberalismo, constitucionalismo, derechos humanos, igualdad, libertad, imperio del derecho, democracia, mercados libres o separación de Iglesia y Estado suelen tener poca resonancia en culturas como la islámica, la confuciana, la japonesa, la hindú, la budista o la ortodoxa”, sostiene Huntington<sup>5</sup>. Reconoce su desarrollo en contextos no occidentales pero explica dichos casos señalando que “el sistema de gobierno democrático moderno se originó en Occidente y cuando se ha desarrollado en sociedades no occidentales,

<sup>1</sup> FUKUYAMA, Francis. *¿El fin de la Historia?*. En: *The National Interest* n° 16, verano de 1989.

<sup>2</sup> FUKUYAMA, Francis. *El Fin de la Historia y el último hombre*. Buenos Aires: Editorial Planeta, 1992, p. 12.

<sup>3</sup> *Ibid.*, p.22.

<sup>4</sup> HUNTINGTON, Samuel. *El Choque de Civilizaciones y la Reconfiguración del Orden Mundial*. Barcelona: Barcelona, 1997, p. 20.

<sup>5</sup> HUNTINGTON, S. Op. Cit en *Foreign Affairs*

por lo general ha sido producto del colonialismo o la imposición de Occidente<sup>6</sup>. El énfasis de su posición está en señalar que las civilizaciones confucianas y la islámica son culturas peculiarmente adversas a la democracia.

Respecto al Islam, el obstáculo radicaría en la estrecha vinculación entre la participación política y la afiliación religiosa. El paradigma de la civilizaciones planteado por Huntington ha sido utilizado con frecuencia para explicar los conflictos de la posguerra fría, particularmente situaciones como las ocurridas el 11 de setiembre o los casos de Afganistán, conflicto israelo palestino e Irak. Un enfrentamiento de Occidente o su líder, EEUU, con miembros del Islam sería legitimado por esta aproximación.

Fukuyama le otorga mucho menos peso al componente cultural señalado que no sólo en Occidente la democracia liberal es acogida y se emprenden luchas en su nombre. Se mantiene firme en sus afirmaciones incluso, luego del 11 de setiembre del 2001 pues sostiene que la democracia liberal y el libre mercado son instituciones de la modernidad y no exclusivamente de Occidente y el respeto por los derechos humanos constituye su componente moral. Afirma que el Islam es resistente a la modernidad y "la transición a la modernidad al estilo occidental puede ser larga y dolorosa", pero "no hay barrera cultural insuperable que pueda evitar que finalmente lleguen allí. (...)"><sup>7</sup> Quiere decir que el atractivo de la fórmula democracia liberal-libre mercado iría más allá de los límites culturales. Este argumento abonaría a favor de la universalidad de una modernidad asociada a instituciones occidentales y justificaría las acciones tomadas para defender y mantener su predominancia.

### Globalización y gobernanza global

La evidente expansión de Occidente en todo el planeta se debe sin duda a la fuerza de la globalización, un proceso que sin duda a fungido de retransmisor de sus contenidos en todo el planeta. Es por ello que los hechos del fin del siglo XX e inicios del XXI debe ser leídos considerando su influencia. Si bien se trata de un fenómeno que cobra fuerza antes del fin de la Guerra Fría contribuyó al mismo por lo que consideramos indispensable dedicar unas líneas a su alcance y definiciones.

Globalización es otro de esos conceptos a los que se recurre con frecuencia pero se define muy pocas veces. Es cierto que no existe una definición única por lo que optaremos por recoger aquella que consideramos de mayor espectro: "una serie compleja de procesos y no uno solo. (...) No está evolucionando equitativamente y de ninguna manera es benigna en sus consecuencias. (...) no se encuentra bajo el control de un grupo de naciones o grupo de empresas, sus efectos se sienten los países occidentales como en el resto. No es un orden mundial dirigido por una voluntad humana colectiva, está emergiendo de una manera anárquica, casual, estimulado por una mezcla de influencias"<sup>8</sup>.

Se le identifica como el proceso por el cual el mundo se está interconectando en las distintas esferas de desarrollo de las sociedades aunque se reconoce que no ocurre de un modo homogéneo. Sus consecuencias son palpables sobretodo en el campo económico y financiero sin menospreciar sus efectos en el ámbito cultural. La impulsan principalmente la tecnología que repercute en el avance de las comunicaciones y las políticas de liberalización emprendidas como producto de la interacción entre el capital y las economías nacionales. Existe en este proceso una predominancia de los valores e instituciones occidentales aunque también es cierto que ha servido para darle mayor alcance a elementos provenientes del resto del mundo.

Algunos, como Ulrich Beck han señalado que los grandes perdedores de la globalización son el Estado asistencial y la democracia.<sup>9</sup> Esto es ratificado por otros como Estefanía que define al fenómeno de globalización como "un proceso por el cual las políticas nacionales tienen cada vez menos importancia y las políticas internacionales, aquellas que se deciden lejos de los ciudadanos, cada vez más".<sup>10</sup> Lo que se resalta en este caso es que el proceso debilita el papel asignado al Estado nación ya que no es dirigido por instituciones o actores elegidos por los ciudadanos. Esto sin duda limita la capacidad de control de los efectos y erosiona las bases desde la cual se construye la democracia la cual privilegia la participación ciudadana y la rendición de cuentas. El poder del capital desplaza al poder político. De esta idea surge otro concepto también imprescindible para leer esta era: la gobernanza mundial.

Es evidente que el Estado Nación nacido en el siglo XVII, tiene márgenes de acción limitados, primero por el propio estado de derecho que enmarca su manejo y luego por los compromisos internacionales adoptados por los mismos en distintas materias, por ejemplo sobre derechos humanos, o comercio internacional. Sin embargo, hay esferas de acción que no han sido restringidas por decisiones voluntarias de los estados sino por el papel desempeñado por otros actores en el campo de las relaciones internacionales que han ido ganando terreno. Es el caso de las políticas emprendidas por las grandes potencias (G-7<sup>11</sup>), las decisiones de las transnacionales, la presión de otros agentes como el FMI o el BM sobre los gobiernos. Ellos inciden en la situación de los estados y configuran una gobernanza mundial de facto, no elegida, no representativa pero sí determinante en el futuro de las naciones. Muchos apelan al establecimiento de un sistema de gobernanza democrático, participativo, popular. Sin embargo hasta ahora los problemas globales encuentran respuestas que responde más a los intereses de unos pocos con un costo más bien alto de la mayoría.

Una salida a esta gobernanza mundial no elegida podría ser la eficiencia de los espacios multilaterales de carácter democrático. Sin embargo, como destaca Borón<sup>12</sup> en los últimos veinte años se ha producido un desplazamiento de los centros de decisión internacional

<sup>6</sup> Ibid.

<sup>7</sup> FUKUYAMA, Francis. *Seguimos en el fin de la Historia*. En: [www.politicasnet.org/articulos/seguimos.htm](http://www.politicasnet.org/articulos/seguimos.htm).

<sup>8</sup> GIDDENS, Anthony. *Un mundo desbocado. Los efectos de la Globalización en nuestras vidas*. Buenos Aires: Taurus, 1999, pp.25,27,31.

<sup>9</sup> BECK, Ulrich. *¿Qué es la Globalización? Falacias del globalismo, respuesta a la globalización*. Barcelona: Paidós, 1998, p. 22.

<sup>10</sup> ESTEFANÍA, Joaquín. *Hija, ¿qué es la globalización?* Madrid: Santillana, 2002, p. 28.

<sup>11</sup> Constituido por los países más desarrollados del planeta: Estados Unidos de Norteamérica, Gran Bretaña, Canadá, Japón, Alemania, Italia, Francia

<sup>12</sup> BORÓN, Atilio. *El nuevo orden Imperial y cómo desmontarlo*. En: SEOANE, José y Emilio TADDEI. *Resistencia Mundiales*. De Seattle a Porto Alegre. Buenos Aires: CLACSO, 2001, p.46.

desde agencias e instituciones constituidas con un mínimo respeto hacia criterios, si bien formales, de igualdad y democracia como las Naciones Unidas, hacia otras de naturaleza autoritaria y tecnocrática, que no tienen ni siquiera un compromiso formal con las reglas de juego democrático, que no son responsables ni imputables por las políticas que imponen (...), que carecen en absoluto de agencias o procedimientos que posibiliten siquiera un mínimo control popular de las decisiones que allí se toman y que afectan la vida de millones de personas”.

Pero si bien es cierto que las fuerzas transnacionales, los regímenes internacionales y las grandes potencias constituyen esta gobernanza mundial no elegida, también es cierto que los Estados nación conservan aún un papel predominante en las relaciones internacionales y en el caso de Estados Unidos esto es evidente. Tanto en el G7 como en el FMI es indiscutible el liderazgo de los Estados Unidos por su peso político y militar que se suma a su importancia económica.

En la agenda global, pese a los esfuerzos de priorizar las libertades y los derechos, éstas han sido desplazadas por las consideraciones en torno a la seguridad. En el escenario inmediato al fin de la Guerra Fría las amenazas estaban identificadas en relación al narcotráfico, el terrorismo, migraciones, mafias internacionales. Sin embargo, poco después, más aún con los atentados del 11 de setiembre del 2001, las preocupaciones se centran en torno a las nuevas formas de terrorismo, los posibles conflictos nucleares, la posesión de armas de destrucción masiva y el fundamentalismo islámico. La amenaza principal para los EEUU sin duda es el terrorismo internacional y en nombre de la seguridad mundial para prevenir su expansión, muchas libertades han sido limitadas.

En este contexto no ha duda que las capacidades militares, los avances tecnológicos, las estrategias geopolíticas determinarán las capacidades relativas de los actores en el escenario internacional y su influencia en los asuntos mundiales. En este escenario EEUU aparece como la potencia mundial por excelencia y su poderío militar constituye su principal soporte.

## Europa y Estados Unidos

Y si alguna vez se pensó que Europa funcionaría de contrapeso al unilateralismo de Estados Unidos y que garantizaría la vigencia del multilateralismo en el sistema internacional, la realidad nos indica que es improbable que eso ocurra, por lo menos en temas vinculados a la agenda de seguridad mundial manejada por Washington. Incluso Huntington había sostenido que la cristalización de la Unión Europea sería “el acontecimiento más importante” de una reacción mundial contra la hegemonía de Estados Unidos, capaz de engendrar un siglo XXI “verdaderamente multipolar”.<sup>13</sup>

Pero pocos años después de esta predicción otra lectura es la que predomina y se vuelve más explicativa de la actual correlación de fuerzas. “Ha llegado el momento de dejar de fingir que Europa y Estados Unidos comparten la misma visión del mundo o incluso que viven en el mismo mundo”, dice Robert Kagan<sup>14</sup>, quien intenta explicar

los orígenes de esta distancia en su ensayo “Poder y Debilidad” el cual, a decir del *New York Times*, no había generado tanto polémica e interés desde la publicación del Choque de Civilizaciones y el fin de la Historia.

Kagan sostiene que las razones del distanciamiento no son nuevas y las enfoca principalmente en relación a consideraciones de poder. Señala que Europa empieza a alejarse del poder y se traslada a un mundo regido por normas de negociación y cooperación transnacionales mientras que EEUU sigue ejerciendo su poder en un mundo anárquico en el que el derecho y los usos internacionales han dejado de merecer confianza.

La seguridad, la defensa y el fomento del liberalismo son las banderas de Washington las cuales dependen de la posesión y uso del poderío militar. Por su parte, la UE no se mostró interesada en aumentar su gasto militar al fin de la guerra fría. Kagan atribuye esta actitud a una distinta visión que privilegia el Estado asistencial pero también a que la UE disfruta de una seguridad garantizada por Estados Unidos desde la segunda mitad del siglo XX y no está en posición de equilibrarse en términos militares con la potencia.

Explica así la actitud de Europa, cuya agenda se centra en problemas como la inmigración, el crimen organizado, la pobreza, la degradación ambiental, temas en los que puede tener cierto protagonismo pues se pueden manejar con acuerdos políticos y mucho dinero, gracias a las capacidades que aún conserva.

Las discrepancias en torno a cuáles son las amenazas del mundo actual se hicieron más evidentes con la identificación del “eje del mal” por parte de George Bush. Los europeos adoptan una actitud más serena respecto a los riesgos que los regímenes de Corea del Norte, Irak e Irán plantean. Pero Kagan sostiene que esta mayor tolerancia no radica ni en un enfoque cultural distinto, ni en una filosofía diferente sino básicamente a la incapacidad para responder a dichas amenazas por razones de desequilibrio de poder entre Europa y Estados Unidos.

Kagan recuerda cómo los fundadores de Estados Unidos “denigraban la política de poder y decían profesar aversión por la guerra y el poderío bélico”<sup>15</sup> debido a su inferioridad en este terreno respecto de las grandes potencias europeas. En cambio loaban las virtudes benéficas del comercio, donde sí podían competir en un plano de mayor igualdad y apelaban al derecho internacional como medio idóneo para regular el comportamiento de las naciones, sabiendo demasiado bien que no disponían de ningún medio coercitivo contra Gran Bretaña y Francia<sup>16</sup>. Lo mismo ocurría hoy pero con un cambio de papeles. “Mientras Estados Unidos fue un país débil, practicó la estrategia de los débiles y rehuyó la confrontación directa; pero ahora que es una superpotencia se comporta como tal”<sup>17</sup>.

Volvemos entonces a una lectura de las relaciones internacionales basada en el poder, a una agenda centrada en la seguridad y el poder militar para enfrentar las amenazas identificadas para esta era por la superpotencia.

<sup>13</sup> HUNTINGTON, Samuel. “The Lonely Superpower”, *Foreign Affairs*, marzo-abril de 1999, pp. 35-49. En: KAGAN, Robert. *Poder y Debilidad: Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*. Madrid: Taurus, 2003, p. 34.

<sup>14</sup> KAGAN, Robert. Op. Cit. p. 9.

<sup>15</sup> *Ibid.*, pp. 18-19.

<sup>16</sup> *Ibid.*, Loc. Cit.

<sup>17</sup> *Ibid.*, p. 19.

## Unilateralismo

Está claro que Estados Unidos se consolida en esta etapa como una hiperpotencia<sup>18</sup>, y como tal prescindiendo abiertamente del sistema multilateral y las normas del Derecho Internacional Público, cuando a través de ellos no puede satisfacer su interés nacional. “Actuaremos de manera multilateral cuando podamos, y unilateralmente cuando lo juzguemos necesario”, porque “consideramos que la región del Cercano Oriente es de vital importancia para los intereses nacionales de EEUU”<sup>19</sup>, señaló Madeleine Albright frente al Consejo de Seguridad cuando era embajadora de Estados Unidos ante la ONU.

El primero de junio del 2002, George Bush presentó la doctrina estratégica que marcará su política exterior en materia antiterrorista. Las doctrinas de disuasión o contención de la Guerra Fría serían desplazadas por “acciones preventivas” contra los enemigos de EEUU.

Si bien no se trata de un nuevo concepto “la novedad estriba más bien en la petulancia y desvergonzada franqueza con la que Bush ha expuesto esa doctrina”.<sup>20</sup> “La defensa de Estados Unidos requiere prevención, autodefensa y en ciertos casos la iniciativa en acción. Defenderse contra el terrorismo y otras amenazas emergentes del siglo XXI puede perfectamente exigir que se lleve adelante una guerra en territorio enemigo. En ciertos casos, la única defensa es una buena ofensiva”, declaró a principios de enero del 2002, el secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, representante del ala más conservadora del Partido Republicano.

Este es entonces otro importante concepto a tomar en cuenta para prever el futuro de las relaciones internacionales.

Pero si bien no hay duda que una potencia, en este caso, EEUU puede iniciar un ataque de modo unilateral, no es tan fácil mantener la paz en dichos términos. El respeto al Derecho Internacional, la vigencia de los espacios multilaterales funcionan mejor para este fin. Esta fue la fórmula de la Sociedad Naciones de Woodrow Wilson y que luego logró concretarse con la creación de las Naciones Unidas.

El unilateralismo depende del poder pero el poder necesita tam-

bién del multilateralismo para seguir siéndolo. Ejemplo de ello es lo que ocurre en el Irak de posguerra actualmente. EEUU pudo atacar solo pero no puede controlar la situación solo. Ha tenido que recurrir al Consejo de Seguridad de la ONU para obtener una resolución que convoque a una fuerza multilateral y sobretodo, recursos, para la reconstrucción de Irak. Así como para el liberalismo la ley es un mal necesario también lo es el multilateralismo y las normas del derecho internacional para garantizar su propia supervivencia.

## El mundo de hoy

Las aproximaciones y conceptos presentados contribuyen al análisis de los hechos internacionales. No son los únicos pero dada su repercusión vale la pena tomarlos en cuenta.

Las posiciones de Fukuyama y Huntington pese a sus discrepancias apuntalan la política exterior norteamericana legitimando la primacía de Occidente y las medidas adoptadas para contener el avance de sus rivales, que coincidentemente concuerdan con los enemigos potenciales de Estados Unidos, tanto en el ámbito político, económico como militar.

Por su parte, Kagan contribuye a dar una explicación “lógica” desde el punto de vista del poder, del distanciamiento entre Europa y EEUU intentando legitimar la actuación de Estados Unidos. Estaría comportándose como una potencia, como antes muchas otras han actuado.

Las tres aproximaciones contribuirían a formar una opinión pública favorable o en todo caso más comprensiva, respecto a las acciones emprendidas por la potencia.

Es ciertamente un mundo complicado el que vivimos hoy. No existe interpretación única sobre los distintos fenómenos que coexisten y se superponen en el escenario internacional. Existen tendencias predominantes y diversas reacciones a las mismas. Habrá que seguir alertas a la actuación de los distintos agentes en el escenario internacional quienes están en constante movimiento y seguirán dibujando el llamado nuevo orden internacional.

<sup>18</sup> Concepto acuñado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Francia, Hubert Védrine.

<sup>19</sup> Cita recogida por CHOMSKY, Noam, en “EEUU, un estado ilegal”, Editorial Aún Creemos en los Sueños, Santiago de Chile, 2002, pp. 20-21

<sup>20</sup> OJEDA, Jaime. *La doctrina Bush: Guerra preventiva, dominación mundial*. En: Política Exterior nº 90. Noviembre /Diciembre 2002. p. 9.