

La política exterior de Estados Unidos: cambios de fin de siglo en su formulación e interpretación

*Remedios Gómez Arnau**

INTRODUCCIÓN

Para poder entender las modificaciones que ha sufrido la política exterior de Estados Unidos en la década de los noventa, resulta importante considerar el contexto en que dicha política se ha elaborado, así como los análisis que los estudiosos han realizado para moldearla y explicarla. Al respecto, en el presente trabajo trato de desarrollar tres ideas principales:

- 1) Si bien se ha hablado de que en los últimos diez años la política exterior de Estados Unidos ha sufrido cambios importantes, cabe recordar que esos cambios se empezaron a generar desde la década de los setenta y lo que ha ocurrido es que el fin de la llamada guerra fría ha facilitado que tales transformaciones se hagan más patentes y profundas.

* Investigadora del Área de Estudios sobre Estados Unidos y ex secretaria académica del CISAN, UNAM. Correo electrónico: <arnau@servidor.unam.mx>.

- 2) Los análisis de esta última década sobre la política exterior estadounidense parecen describir diversas contradicciones tanto a nivel de los marcos analíticos que se han aplicado, como a nivel de las políticas que se han ejecutado por parte del gobierno de Estados Unidos. Sin embargo, un estudio más cuidadoso de todos estos elementos parece indicar que esas contradicciones son aparentes. Más bien, lo que se observa es que la aplicación de diversos enfoques resulta complementaria, y el uso de diversas políticas se explica por la decisión de recurrir a la utilización de tácticas distintas para enfrentar casos diferentes, dada una realidad cada vez más diversa y compleja.
- 3) Aunque el mundo en la década de los noventa es el resultado de la maduración y profundización de los cambios iniciados hace ya treinta años, la actual etapa de la historia es aún de transición, en la que el orden internacional que prevalecerá en los próximos años no es todavía claramente discernible. No obstante, las modificaciones ocurridas en los últimos diez años permiten apuntar algunas tendencias sobre nuevos temas y nuevas configuraciones que probablemente se consolidarán ya entrado el siglo XXI.

UNA NUEVA Y AÑEJA REALIDAD

La década de los noventa se considera como un parteaguas en la historia política internacional de la segunda mitad del siglo XX, debido a que marca el fin de la guerra fría. A partir de ello se habla de cambios no sólo en la estructura política del mundo, sino también en la estructura económica, social y cultural del planeta. Sin embargo, los cambios políticos, económicos y de otra índole habían empezado a manifestarse desde los años setenta, y la condición de guerra fría en las relaciones entre las dos superpotencias mundiales tendió una especie de velo sobre dichos cambios, por lo que, ahora que ese velo se ha descorrido y las transformaciones han ido madurando y profundizándose, se aprecia un mundo completamente distinto.

Ya en la década de los setenta se empezó a hablar de una nueva dinámica en las relaciones internacionales entre países desarrollados

y en desarrollo, así como del surgimiento de nuevos actores y temas internacionales. Todos estos asuntos que apenas se perfilaban, actualmente han adquirido una presencia indiscutible. Y es que por encima de la división política del mundo entre dos polos y campos de poder, dentro del mundo de la producción económica se estaban generando cambios tanto en el nuevo papel económico y político de las grandes corporaciones, como en sus sistemas de producción, sus posibilidades tecnológicas y de investigación, que llevaron a lo que unos han llamado la entrada a la tercera revolución industrial; otros la han denominado la era postindustrial, y alguien como Alvin Toffler ha calificado, al parecer más acertadamente, como el paso de una civilización a otra, es decir, de la civilización industrial a la de la información y la comunicación, ya que los cambios realizados no han sido sólo en la estructura económica, sino también en la estructura política, social y cultural.¹

Como resultado de tales transformaciones, que a fines del siglo xx son claramente patentes, en todas partes del mundo se están presenciando ajustes en las formas de las organizaciones, los métodos de producción, las alianzas políticas y los medios de comunicación. Dentro de este contexto, Estados Unidos, como uno de los principales promotores y beneficiarios de dichos cambios, también ha debido efectuar acomodados en la formulación e interpretación de su política exterior, y esos arreglos han buscado reflejar no sólo el fin de la guerra fría, sino también el paso de una civilización a otra.

De hecho, muchos de los temas que hoy preocupan a los analistas internacionales, como el libre comercio y su impacto en las naciones en desarrollo, el conflicto entre interdependencia y soberanía nacional, la disyuntiva entre un liderazgo único o un liderazgo colectivo del mundo o el papel de las corporaciones multinacionales en el sistema internacional, empezaron a discutirse desde la década de los setenta por analistas y políticos estadounidenses, y ahora, con el triunfo de Estados Unidos en la contienda de la guerra fría, su alcan-

¹ Véanse Alvin Toffler, *Future Shock*; ídem, *La tercera ola* (México: Edivisión, 1982); ídem, *Powershift. Knowledge, Wealth and Violence at the Edge of the 21st Century* (Nueva York: Bantam Books, 1990); ídem, *Creating a New Civilization*, y Alvin Toffler y Heidi Toffler, *Las guerras del futuro. La supervivencia en el alba del siglo XXI* (Barcelona: Plaza y Janés, 1994).

ce y discusión prácticamente se ha universalizado. Por supuesto que actualmente algunos temas han cambiado de matiz y han surgido otros nuevos, resultado de la evolución en los últimos diez años, por ejemplo, el impacto de la era digital tanto en la economía como en la política internacionales.

La prueba de que muchos de los asuntos que ahora tienen gran difusión se empezaron a tratar en los años setenta, puede encontrarse en diversas publicaciones de esa época. Sin embargo, basta tomar como muestra la obra titulada *U.S. Policy in International Institutions: Defining Reasonable Options in an Unreasonable World*.² El título mismo nos indica ya que en ese momento el mundo no se percibía simplemente desde la perspectiva bipolar, más bien al contrario: se percibía un mundo tan complejo y apuntando hacia muy diversas tendencias, que parecía no tener una lógica.

Aquí, Finger y Harbert explican que su obra trata de analizar el surgimiento de diversos marcos analíticos y de acción, que reflejan los cambios producidos en las relaciones internacionales, el efecto que han provocado en el funcionamiento de las instituciones internacionales y el impacto que todo esto ha tenido en los intereses de Estados Unidos. También refleja la complejidad del mundo de entonces y se evidencia en la forma en que las naciones y otros actores han tratado de hacer uso de las instituciones internacionales, así como en la proliferación de agencias y arreglos institucionales para la toma de decisiones y la resolución de conflictos. Considera que la existencia de una panoplia de instituciones internacionales interconectadas refleja, en buena medida, los requerimientos de un sistema internacional con muchos actores de capacidades variables y necesidades en conflicto, sin una estructura única de toma de decisiones centralizada. Igualmente se señala que, a pesar de que el sistema internacional ha respondido a los cambios de manera flexible, conformando redes de instituciones internacionales, queda claro que en una era interdependiente los problemas mundiales sobrepasan las soluciones consideradas; así, finalmente expresa:

² Véase Seymour Maxwell Finger y Joseph R. Harbert, eds., *U.S. Policy in International Institutions: Defining Reasonable Options in an Unreasonable World* (Boulder, Colo.: Westview Press, 1978).

En un mundo donde las armas se han vuelto más sofisticadas y se han esparcido por todas partes, donde apetitos aparentemente infinitos presionan recursos finitos, donde los ricos y los pobres crecen por separado en un ambiente degradado por la contaminación generada por el hombre, resulta ser de una gran si no es que de una grave preocupación, discernir si todos estos temas serán enfocados por parte de los países y otros actores sobre la base de la cooperación internacional o de la confrontación.³

En cuanto a los diversos artículos de este libro, resulta interesante percatarse cómo muchos de los temas que hoy nos preocupan no sólo ya se manejaban en ese entonces, sino que incluso algunos de sus señalamientos son vigentes. Por ejemplo, respecto del surgimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) al cual veían muchos de los analistas de países desarrollados como un verdadero desafío planteado por los países menos desarrollados a la estructura de poder internacional prevaleciente, Karl Sauvant consideraba que esto no era así, sino al contrario, creía que el planteamiento de ese nuevo orden resultaba favorable a los intereses de los países desarrollados. Si bien, efectivamente, con este nuevo orden los países menos desarrollados intentaban reestructurar el sistema económico internacional, de manera que ellos también resultaran beneficiados con el mismo y que su dependencia de los países más desarrollados disminuyera, la realidad era que las propuestas apuntaban hacia una consolidación de la estructura económica prevaleciente. De esa manera, Sauvant expresaba que si se ponían en práctica las principales peticiones de los países en desarrollo para crear un NOEI, las estructuras del sistema económico internacional no cambiarían sustancialmente, pues él consideraba que la filosofía subyacente en el NOEI era más bien reformista. De esta manera, estimaba que no sería contrario a los intereses de los países desarrollados si se otorgaba a los menos desarrollados lo que pedían: el acceso irrestricto a los mercados de las economías desarrolladas, mayores flujos financieros, mejor acceso al financiamiento por parte del FMI, un código para transferencia de tecnología y para las empresas transnacionales, así como la reubicación de las industrias.

³ *Ibid.*, 1-3. Excepto donde se indique, las traducciones son mías.

Como puede apreciarse, casi todas estas demandas se han ido poniendo en práctica desde mediados de los ochenta y hasta la fecha, sólo que no como resultado de la aplicación del NOEI, sino como parte de los condicionamientos del BM y del FMI a las economías en desarrollo que han enfrentado problemas de deuda y otras dificultades financieras. A pesar de ello, ahora, como lo preveía Sauvant, existen quejas de que esas políticas no han resuelto los problemas de pobreza, marginación y desigualdad que siguen enfrentando los países menos desarrollados. Y es que, como señalaba entonces Sauvant, el principal objetivo de los países menos desarrollados con sus demandas de un NOEI era colocarse

[...] en una mejor posición para perseguir sus objetivos, especialmente para comprometerse con el libre comercio y participar en una división internacional del trabajo “racional” [...]. Como tal, el programa básicamente reflejaba un enfoque económico liberal para la solución de los problemas de las naciones en desarrollo, lo cual no era sorprendente —añadiría Sauvant—, en vista del entrenamiento de muchos de los líderes y expertos del tercer mundo en los centros académicos de las economías de mercado desarrolladas.⁴

Otro autor, C. Fred Bergsten, consideraba en ese momento que “el asunto básico de las relaciones internacionales para el porvenir que se vislumbraba es la tensión entre los imperativos de la interdependencia internacional y la búsqueda por retener grados adecuados de autonomía nacional”.⁵ Bergsten opinaba que la búsqueda de dicho equilibrio habría de permear la evolución de los acuerdos internacionales en el futuro. Igualmente consideraba que otros dos problemas habrían de preocupar en los años siguientes: en primer lugar, la necesidad de integrar adecuadamente, mediante una mejor participación en el sistema internacional, a los nuevos países con mayor poderío económico y militar en el mundo, así como a los países del bloque comunista de entonces, que estaban reingresando a la

⁴ Véase Karl Sauvant, “The New International Economic Order”, en Finger y Harbert, eds., *U.S. Policy International...*, 125-146.

⁵ Véase C. Fred Bergsten, “Interdependence and the Reform of International Institutions”, en Finger y Harbert, eds., *U.S. Policy in International...*, 147-166.

economía capitalista, particularmente en los mercados de alimentos (sobre todo la Unión Soviética) y de los energéticos (China). En segundo lugar, le preocupaba la necesidad de encontrar un líder de todo este sistema internacional más interdependiente que estuviese dispuesto a asimilar los costos de ese liderazgo. Recordaba que Estados Unidos ya había jugado ese papel después de la Segunda Guerra Mundial, pero que en ese momento, aunque aún jugaba un papel relevante en la administración del sistema económico internacional, tanto su política interna como la falta de voluntad de otros países de seguir su liderazgo impedían lograr el mismo grado de dominio que los estadounidenses habían obtenido en el pasado. Por lo tanto, Bergsten proponía buscar el liderazgo individual de otro país, o bien, un liderazgo colectivo. Como puede apreciarse, las reflexiones de este autor también resultan por completo vigentes, ya que ahora se está discutiendo de nuevo sobre el futuro del liderazgo estadounidense en el sistema mundial.

Como último ejemplo, se puede mencionar a Joseph S. Nye Jr., quien en otro artículo analiza el problema de la participación de las corporaciones multinacionales en la política mundial. Al respecto, Nye señalaba que las multinacionales representaban para muchos una amenaza debido no sólo a su creciente influencia política, sino también económica. Explicaba que su importancia había aumentado debido a la creciente relevancia de los objetivos económicos y de bienestar en las agendas de seguridad nacional de los países. Y es que, observaba,

la mayoría de las políticas de seguridad nacional en el mundo de hoy están diseñadas no simplemente para asegurar la sobrevivencia física de los individuos dentro de las fronteras nacionales, sino para asegurar un mínimo de nivel esperado de bienestar económico, una cierta autonomía política y social de la nación, y un grado de estatus político nacional.

De hecho, opinaba que algunas políticas de seguridad nacional incrementaban los riesgos de sobrevivencia física, con el propósito de asegurar una mayor certidumbre en el goce de bienestar económico, estatus político y autonomía nacional”.⁶ Y se preguntaba respecto de

⁶ Véase Joseph S. Nye Jr., “Multinational Corporations in World Politics”, en Finger y Harbert, eds., *U.S. Policy in International...*, 173-194.

las corporaciones multinacionales: ¿cuáles son de hecho los papeles políticos buscados o no que desempeñan? ¿Qué puede decir uno sobre su impacto a largo plazo? ¿Qué puede hacerse para amortiguar o regular el conflicto que muchos ven ahora entre las corporaciones multinacionales y los países menos desarrollados? Así pues, como se señalara, hace más de veinte años, muchas de las preguntas que inquietaban a los analistas acerca de las tendencias políticas y económicas del mundo, siguen atrayendo la atención de los analistas actuales; además de que ahora esas preguntas son inherentes a las consideraciones que deben hacer los estudiosos y formuladores de la política exterior estadounidense.

LAS APARENTES CONTRADICCIONES EN LA FORMULACIÓN Y LA INTERPRETACIÓN

Cuando se revisan las principales discusiones generadas sobre los marcos teóricos más adecuados para interpretar la política exterior estadounidense, así como los elementos más característicos de esa política, pareciera que existen contradicciones y tendencias opuestas que dificultan entender con claridad lo que está ocurriendo en realidad.

Entre las aparentes contradicciones perceptibles y de posible dilucidación se encuentran: si Estados Unidos está en declive o si aún goza de hegemonía; si se advierte un liderazgo hegemónico o un institucionalismo cooperativo; si la política estadounidense es internacionalista o aislacionista; si Estados Unidos busca consolidar un mundo unipolar o uno de equilibrio de poder; si está en busca de la profundización de los procesos de globalización e interdependencia, o si intenta introducir ajustes a dichos procesos; o bien si la política exterior estadounidense es realista o neoliberal.

Empero, un análisis más cuidadoso de todo el conjunto facilita comprender que, en realidad, el uso de varios marcos teóricos resulta complementario, y la identificación de diversas políticas aplicadas por Estados Unidos en sus relaciones con el exterior simplemente refleja un uso de medios e instrumentos más amplio en la prosecución de sus políticas de lo que muchos esperarían encontrar.

De hecho, aun cuando la postura de Estados Unidos en el mundo ha cambiado en los últimos treinta años, los datos sobre su capacidad militar, poderío económico e influencia política siguen mostrando una supremacía objetiva, aunque matizada por una creciente interdependencia con el resto del mundo; es decir, en el mundo se presenta una mayor multipolaridad o difusión de capacidades militares y económicas, lo cual genera que el alcance de la supremacía de Estados Unidos se encuentre en un proceso de aminoración, pues la difusión del poder altera los equilibrios regionales en el mundo.⁷

Hoy, esa hegemonía se constata en el ámbito económico si se observa que Estados Unidos representa casi una cuarta parte de la producción mundial bruta anual de bienes y servicios; los quince países de la Unión Europea representan una quinta parte y Japón, una décima. Ninguno de los otros países restantes del mundo representa más de 5 por ciento de la actividad económica mundial, y en conjunto sólo representan una tercera parte.⁸

En cuanto a su postura relativa, es evidente que en los últimos treinta años ha habido un proceso de pérdida de poder frente a otros polos que se han fortalecido, cuando se toma en cuenta que entre 1960-1990 la proporción del producto bruto mundial de Estados Unidos pasó de 34 a cerca de 20 por ciento, y su participación en el conjunto de exportaciones mundiales disminuyó de 17 a casi 10 por ciento en ese mismo lapso.⁹

Por su parte, la mayor interdependencia queda de manifiesto cuando se apunta que la proporción de su comercio exterior es ahora mayor que antes, es decir, 12 por ciento del PIB en 1998, frente a 4 por ciento del mismo en 1960. Sin embargo, el peso que sus vínculos económicos externos representan actualmente es mucho menor de lo que pasa en muchos otros países, existiendo casos en los que más de la mitad de su PIB se basa en las exportaciones.¹⁰ Así pues, estos datos reflejan que aunque Estados Unidos ha perdido poder, sigue siendo la potencia hegemónica mundial. De esta manera, se entiende la

⁷ Véase Thomas L. Brewer y Lorne Teitelbaum, *American Foreign Policy: A Contemporary Introduction* (Nueva Jersey: Prentice Hall, 1997), 8.

⁸ Datos tomados de *ibid.*, 9.

⁹ *Ibid.*

¹⁰ *Ibid.*

coexistencia de los análisis relativos al declive estadounidense, con aquellos vinculados con la supremacía mundial de dicho país.

Frente a los anteriores procesos, la política exterior estadounidense ha optado por buscar fortalecer el internacionalismo frente a las tendencias aislacionistas de algunos grupos internos de su sociedad y ha buscado conservar su hegemonía, pero generalmente no por medio de la imposición sino a través del institucionalismo, a fin de enfrentar los problemas internacionales que se presentan por medio de la cooperación, misma que resulta más conveniente y menos costosa a raíz de la naturaleza de las amenazas actuales.

Al respecto, resultan muy ilustrativos los discursos pronunciados por el secretario del Tesoro de Estados Unidos, Lawrence Summers, y dados a conocer en mayo de 1998 y en la primavera de 1999, respectivamente.¹¹ En tales discursos, el secretario Summers señala que la integración económica internacional es algo bueno y promoverla ha estado y está en el interés de Estados Unidos. Asimismo, señala que dicho país ha apoyado la existencia de instituciones como la ONU y el FMI, las cuales han promovido la integración política y económica a nivel mundial, y al hacerlo han representado los intereses y valores estadounidenses. Sin embargo, como la búsqueda de tal integración puede generar problemas entre los países, recomienda, en primer lugar, buscar la integración en aquellas áreas donde los conflictos son menos obvios; en segundo, persuadir por medio de pronunciación de los beneficios de la integración, en lugar de amenazar la soberanía de los países recelosos, y en tercero, en las áreas donde es más difícil lograr la integración proceder a promoverla en un ámbito más restringido. Y toda esta política estadounidense de promoción de una economía global más abierta y estable se refleja, según Summers, en que Estados Unidos actualmente está recogiendo los beneficios de unas políticas macroeconómicas acertadas y, después de cuatro décadas de un proceso de gradual convergencia con Japón y Europa, la economía estadounidense crece más rápido

¹¹ Véanse Lawrence Summers, "On-Call 24-7: America's Role on the Holding the Global System Together", Delivery at the Economic Strategic Institute, 6 de mayo de 1998, en <<http://www.econstrat.org/econstrat/summer2.html>>, consultada el 14 de octubre de 1999, e ídem, Distinguished Lecture on Economics in Government, "Reflections on Managing Global Integration", *Journal of Economic Perspectives* 13, no. 2 (primavera de 1999): 3-18.

que la de sus competidores, logrando despegarse y colocarse a la cabeza mundial.

Así pues, si se interpreta lo que ha ocurrido a fines del siglo xx con la política exterior estadounidense, se observa que los enfoques realista y neorrealista resultan útiles, ya que en el diseño de esta política no se ha soslayado la estructura de poder existente en el mundo. A la vez, los enfoques del liberalismo y del neoliberalismo, así como el de la globalización también ayudan a explicarla, pues la política exterior estadounidense no sólo toma en cuenta los procesos de globalización ocurridos en el mundo, sino que ésta los ha promovido. A su vez, los enfoques liberales facilitan la comprensión de apoyo otorgado por Estados Unidos a los procedimientos institucionales y de cooperación para encauzar las relaciones internacionales.

Como señala Robert Jervis, para entender las verdaderas diferencias entre los enfoques realistas y los neoliberales o institucionalistas, es importante considerar los temas que cada uno analiza. Así, se aprecia que los neoliberales se concentran en asuntos de política económica internacional y del ambiente; mientras que los realistas son más proclives a estudiar la seguridad internacional y las causas, conducción y consecuencias de las guerras. Además, no es que el neoliberalismo vea más cooperación que el realismo, sino que el neoliberalismo cree que hay más cooperación potencial o no realizada, de lo que cree el realismo. Igualmente, ambas escuelas difieren acerca de la cantidad de conflictos que son innecesarios o evitables en la política mundial.¹²

En síntesis, lo que parece estar ocurriendo es que la política exterior estadounidense sigue una estrategia realista, ya que en su diseño parte de una visión global del mundo y de las relaciones de poder entre sus componentes, pero las tácticas para alcanzar sus fines son neoliberales, pues en la última década, principalmente, ha puesto énfasis en el institucionalismo y la colaboración con otros países para enfrentar los problemas internacionales. Esto, sin embargo, no significa que haya renunciado al uso de la fuerza y al unilateralismo, cuando en función de sus intereses lo ha considerado necesario.

¹² Robert Jervis, "Realism, Neoliberalism, and Cooperation: Understanding the Debate", *International Security* 24, no. 1 (verano de 1999): 42-63.

Tocante a la estructura del sistema mundial, debido a la pérdida de poder relativo por parte de Estados Unidos en los últimos años, algunos analistas han considerado que más que una hegemonía estadounidense lo que existe es un mundo multipolar, de ahí que se hable del regreso a un mundo de equilibrio de poder como antes de las dos guerras mundiales. Sin embargo, analistas como Samuel Huntington¹³ han descrito la actual etapa de una manera más acertada al denominarla *unimultipolar*, ya que como considera William C. Wohlforth,¹⁴ otro prestigiado analista, aunque Estados Unidos comparte cada ámbito de poder con otros polos, es el único país que prevalece si tomamos en cuenta todo el conjunto de recursos de su dominio. Y esto ha llevado, además, a hablar de la estabilidad o inestabilidad de las estructuras de poder existentes, considerando entonces como más firme un mundo unipolar, a diferencia de uno de equilibrio de poder, ya que cuando existe un poder de tal manera hegemónico como el de Estados Unidos, a los demás países les resulta demasiado costoso tratar de alcanzarlo; en cambio, cuando existe el equilibrio de poder, cualquier país puede tratar de rebasar con menos costos a los demás.

Con base en lo anterior, se puede decir que los análisis de hegemonía y de equilibrio de poder son válidos para el estudio del papel de Estados Unidos en el mundo, ya que ambos se pueden aplicar dependiendo del ámbito de poder específico que se analice y de los actores que se consideren.

LAS NUEVAS PROPUESTAS Y LOS NUEVOS TEMAS

Entre los nuevos temas que han surgido en la última década y que seguramente tendrán un impacto en la política exterior estadounidense destacan principalmente tres: la era digital, la necesidad de efectuar ajustes a las políticas neoliberales y la transición del sistema internacional actual hacia otro tipo de orden:

¹³ Samuel P. Huntington, "The Lonely Superpower", *Foreign Affairs* 78, no. 2 (marzo-abril de 1999): 36.

¹⁴ William C. Wohlforth, "The Stability of a Unipolar World", *International Security* 24, no. 1 (verano de 1999).

- 1) Por lo que se refiere a la era digital, lo más probable es que en los próximos años haya un mayor número de análisis sobre su impacto, concretamente de la Internet, en la política exterior estadounidense. Si bien la invención de la supercarretera de la información data de 1969, su uso generalizado no se impulsó sino hasta la última década del siglo xx. También, en los últimos cinco años, el llamado comercio electrónico empezó a florecer y lo mismo ha ocurrido con el uso de la red para fines políticos. Por lo tanto, los análisis sobre el impacto económico y político de la Internet están sólo comenzando, de manera que será en la presente década cuando proliferen los estudios sobre los efectos respectivos.¹⁵
- 2) Por otra parte, diversos análisis de la situación mundial contemporánea señalan la necesidad de efectuar ajustes en las políticas de promoción de la globalización y la interdependencia actualmente realizadas por Estados Unidos, debido a los riesgos que tales políticas implican sobre todo para los países menos desarrollados. Asimismo, se habla de los desequilibrios que esas políticas generan en los países, incluso entre los más desarrollados, como Estados Unidos, por lo que se sugiere medidas de ajuste ante esa situación.

Después de varios años de la promoción de políticas de mercado en el mundo y de la consiguiente crítica surgida por los resultados obtenidos en cuanto a agudización de las desigualdades socioeconómicas entre los grupos de población dentro de los Estados, el discurso gubernamental estadounidense plantea la necesidad de promover el crecimiento económico con atención a las demandas sociales mundiales, enfatizando la necesidad de proceder de esta manera por la vinculación entre política económica externa y seguridad nacional de Estados Unidos. Al respecto, resulta muy ilustrativo un discurso pronunciado el 14 de septiembre de 1998 por el presidente William Clinton ante el Consejo de Relaciones Exteriores, en Nueva York, donde señaló:

Hoy en día la baja inflación que mantenemos ha sido crucial para la salud de nuestra economía y la de otros países. Sin embargo, es un

¹⁵ Una obra que ya se ubica en el análisis del impacto del uso de la Internet en las políticas es la de David Ronfeldt y John Arquilla, *The Zapatista Social Network in México* (Santa Mónica, Calif.: The Rand Corporation, 1998).

hecho que los riesgos han cambiado ahora, con un cuarto de la población mundial que vive en países con una tasa de crecimiento económico en declive o con un crecimiento económico negativo. Por lo tanto, creo que la principal prioridad del mundo industrial hoy es promover el crecimiento [...]. También debemos intensificar nuestros esfuerzos para reformar nuestras instituciones comerciales y financieras de manera que puedan responder mejor a los desafíos que ahora enfrentamos y aquellos que probablemente enfrentaremos en el futuro. Debemos construir un sistema comercial global más fuerte, presionando con más iniciativas para abrir mercados, pero también protegiendo los intereses laborales y ecologistas, y haciendo más para asegurarnos de que el comercio ayude a las vidas de ciudadanos ordinarios a lo largo del mundo. Sobre todo, debemos acelerar nuestros esfuerzos para reformar el sistema financiero internacional [...]. Debemos desarrollar políticas para que los países puedan obtener los beneficios del libre movimiento de capitales de una manera que resulte segura y sostenible [...]. Debemos encontrar formas de obtener la energía de los mercados globales sin sentenciar al mundo a un ciclo de continuas crisis extremas [...]. En resumen, debemos mejorar nuestra habilidad para enfrentar la actual emergencia financiera y debemos construir un sistema para prevenir tales emergencias en el futuro, en la medida de lo posible, y para atemperar su impacto cuando ocurra. No existe objetivo más crítico para nuestra propia fuerza y seguridad que éste [...]. El crecimiento interno [de Estados Unidos] depende del crecimiento en el exterior.¹⁶

Sin embargo, debe reconocerse que las propuestas del presidente de Estados Unidos no son únicas. Pueden ubicarse en el contexto más general de la búsqueda de una “tercera vía” dentro del sistema capitalista, por parte de líderes centrozquierdistas de Europa, y que buscan introducir ajustes a los modelos neoliberales predominantes en las últimas dos décadas, de manera que no se desatiendan los impactos sociales negativos que esos modelos han tenido en el mundo.¹⁷

¹⁶ Véase William Clinton, “Remarks by the President to the Council on Foreign Relations”. The White House, Office of the Press Secretary, en <<http://www.whitehouse.gov/wh/new/html/19980914-520>>, consultada el 10 de julio de 1999.

¹⁷ Sobre el viraje europeo hacia “la izquierda”, véase “A Continental Drift to the Left”, *The Economist*, 3 de octubre de 1998, 59-60.

Respecto a las discusiones sobre el tema en los medios estadounidenses, oscilan desde análisis sobre si el capitalismo mundial ya murió; si la corriente conservadora en el mundo ya llegó a su culminación desde 1989, apreciándose entonces los primeros signos de una corriente contraria que hacia 1993 ya era más visible, y que en 1997 fue obvia durante las elecciones inglesa y francesa; si debe diseñarse un nuevo enfoque financiero en el siglo XXI; si la crisis global se profundizará; si puede hablarse ya de un Nuevo Orden del Mercado Mundial; de la aplicación de la nueva política económica del desarrollo; de cómo lograr la igualdad en la economía global; si existe una alternativa al neoliberalismo en América Latina, o si debe haber reglas internacionales para las finanzas globales.¹⁸

- 3) En cuanto a la actual estructura de poder dentro del sistema mundial, diversos análisis señalan una transición hacia un nuevo bilateralismo o un multipolarismo. No obstante, también hay estudiosos que insisten en que la actual unipolaridad o hegemonía de Estados Unidos persistirá aún muchos años.

William C. Wohlforth argumenta precisamente que el poder hegemónico de Estados Unidos es de tal magnitud que pasará mucho tiempo antes de que cualquier otro Estado pueda compararse en su poderío económico, militar y político. También reconoce que diversos analistas, entre ellos Samuel Huntington y Kenneth Waltz pronostican un regreso rápido a la multipolaridad; asimismo afirma que, para

¹⁸ Véanse Robert J. Samuelson, "Global Capitalism, R.I.P.?", *Newsweek*, 1998, 21-22; "Clinton: The Widening Politico-Economic Imbroglio", *The American Political Report* XVIII, no. 24 (2 de octubre de 1998): 2-4; Robert E. Litan y Jonathan Rauch, *American Finance for the 21st Century* (Washington, D.C.: U.S. Department of the Treasury, 17 de noviembre de 1997); William Greider, "The Global Crisis Deepens. Now What?", *The Nation* 267, no. 12 (19 de octubre de 1998): 11-16; y John Gray, "Not for the First Time, World Sous on Free Markets", *The Nation*, 19 de octubre de 1998, 17-18; Brendan Clifford, "New World Market Order", *Labour and Trade Union Review*, no. 78 (octubre de 1998): 15-19; Ankie Hoogvelt, *Globalization and the Postcolonial World. The New Economy of Development* (Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1997); Andrew Glyn, "Egalitarianism in a Global Economy", *Boston Review*, New Democracy Forum, en <<http://bostonreview.mit.edu/BR22.6/glyn.html>>, consultada el 10 de octubre de 1999; Lucy Conger, "A Fourth Way? The Latin American Alternative to Neoliberalism", *Current History* 97, no. 622 (noviembre de 1998): 380-384, y Ethan B. Kapstein, "Global Rules for Global Finance", *Current History* 97, no. 622 (noviembre de 1998): 355-360.

que Rusia recupere su condición de superpotencia deberá pasar una generación; o bien, en el caso de Asia surgiría otro polo de poder semejante rápidamente sólo si Japón y China fusionasen sus capacidades, lo cual no ocurrirá muy pronto. En lo que a la Unión Europea se refiere, tendría que funcionar como un solo Estado para que se diera la bipolaridad, empero, para ello deberían abolirse las diferencias nacionales que aún caracterizan a sus países componentes, de manera que Francia y Gran Bretaña tendrían que unir sus capacidades convencionales y nucleares, sin importarles que los alemanes los controlasen. Y aunque es probable que la Unión Europea se desplace en esta dirección, dicho proceso aún se vislumbra lento.¹⁹ Wolphorth señala que en diversas etapas del siglo xx ha habido mucha prisa por parte de los teóricos para proclamar el surgimiento de la multipolaridad, por ejemplo, en los años sesenta y setenta; también para anunciar el declive de Estados Unidos como en los ochenta; para llamar la atención sobre el surgimiento de Japón o China como superpotencias en los ochenta y noventa; y actualmente para despedir la unipolaridad posterior al fin de la guerra fría. Sin embargo, lo que ha ocurrido en todos estos momentos, según este especialista, es que los expertos han cambiado el marco de referencia utilizado para demostrar la pérdida de poder de Estados Unidos, sin tomar en cuenta el conjunto de sus recursos. Finalmente, Wolphorth concluye que la verdadera *pax* americana llega con el fin de la guerra fría, ya que anteriormente era una *pax* americana y soviética.

Por otra parte, autores como Christopher Layne debaten cuáles deben ser los elementos para una nueva gran estrategia de política exterior de Estados Unidos, ubicando las opciones en el siglo xxi entre la hegemonía o el balance de poder. Sobre esto, el autor abunda en que la interdependencia económica ha jugado un papel central en la estrategia de la política exterior estadounidense desde 1945, de manera que la estrategia de este país descansa en una serie de supuestos acerca de la relación entre un poder económico internacional liberal (es decir, una apertura económica basada en un libre comercio multilateral) y la seguridad. Específicamente observa que los diseñadores de la política exterior estadounidense creen que la interde-

¹⁹ Wolphorth, "The Stability...".

pendencia económica conduce a la paz, y de aquí a la creciente seguridad para Estados Unidos. Sin embargo, el autor critica dicho supuesto y, por el contrario, señala que la interdependencia genera serias consecuencias adversas, en términos de seguridad que sus contrapartes no han entendido o no conocen. Al respecto, sugiere que para que la interdependencia conduzca a la paz, Estados Unidos no debe continuar como un poder hegemónico, sino apoyar un sistema internacional de balance de poder en el cual China, Japón, Alemania y probablemente Rusia compartan con aquél la condición de grandes potencias, y que juntas busquen la estabilidad y seguridad en un mundo multipolar emergente.²⁰

En contraste con lo anterior, recientemente Hans Binnendijk y Alan Henrikson, del Instituto para Estudios Estratégicos Nacionales de la Universidad de la Defensa Nacional de Estados Unidos, presentaron como resultado de sus análisis la visión de que el mundo está en posibilidad de cambiar hacia un nuevo sistema bipolar. Sobre esto mencionan que en la época actual, aún denominada posterior a la guerra fría, el sistema internacional cuenta con cinco categorías de actores y cuatro tendencias dominantes. Las primeras son:

- 1) Las democracias de mercado (117 de las 191 naciones del mundo).
- 2) Los Estados en transición hacia democracias de mercado (entre los que destacan Rusia, China e India).
- 3) Los Estados “bribones” (o *rogue states*), por ejemplo Irak, Irán, Corea del Norte, Libia, Sudán, Cuba y Serbia.
- 4) Estados fracasados ante los desastres humanos que han debido enfrentar (Bosnia, Ruanda, Camboya, Argelia, Somalia y Haití).
- 5) Actores no estatales que han empezado a desempeñar algunas de las funciones del Estado (compañías globales, grupos organizados del crimen internacional, organizaciones terroristas).

En cuanto a las segundas, las tendencias más importantes que han tenido efecto sobre estas cinco categorías de actores, y que llevan a una creciente polarización internacional, son:

²⁰ Para mayores detalles, véase Christopher Layne, “Rethinking American Grand Strategy. Hegemony or Balance of Power in the Twenty-First Century?”, *World Policy Journal* XVI, no. 2 (verano de 1998): 8-28.

- 1) La rápida globalización de los sucesos económicos, políticos y militares, basada en la nueva tecnología de la información.
- 2) La creciente democratización de los países.
- 3) La fragmentación estimulada por la propia globalización al empujar a los grupos a buscar su diferenciación y maximizar su poder a nivel local.
- 4) La proliferación de armas de destrucción masiva.

Con base en esos actores y tendencias, Binnendijk y Henrikson examinan la actual situación de las relaciones internacionales y concluyen que debido a las dificultades que Estados Unidos ha tenido últimamente con Rusia (sobre la ampliación de la OTAN, la proliferación de armas nucleares, los misiles de defensa y el petróleo del Mar Caspio), así como con China (sobre Taiwán, Tíbet, los misiles de defensa, los derechos humanos, espionaje y política económica), ambos Estados han ido fortaleciendo sus relaciones mutuas de seguridad. Tales lazos se basan en una progresiva sospecha de los países de Occidente, intereses comunes crecientes, una relación natural de venta de armas y la resolución de la mayoría de sus diferencias fronterizas e ideológicas de la guerra fría. Incluso señalan que ambos países se podrían aliar también con India en contra del dominio occidental, además de las evidencias de paulatina cooperación con Estados “bribones”, como en el caso de Irak, Serbia y Corea del Norte, los cuales, a su vez, se están relacionando a través de transferencias de tecnología y tácticas que tratan de minar a las democracias de mercado. De acuerdo con Binnendijk y Henrikson, si en el actual sistema internacional se genera una nueva polarización, se basaría en intereses y no en ideologías, como ocurrió durante la guerra fría. También podría dividir al mundo entre los países tecnológicamente avanzados (democracias de mercado) y los que no (el resto); asimismo, la posible coalición Rusia-China-Estados “bribones” trataría de atacar los intereses de Estados Unidos en su propio territorio, mediante operaciones ilegales transnacionales, haciendo que esta coalición sea más difícil de enfrentar y disuadir que durante la guerra fría.²¹

²¹ Hans Binnendijk y Alan Henrikson, “Back to Bipolarity?”, National Defense University, Strategic Forum, Institute for National Strategic Studies, no. 161 (mayo de 1999), en <<http://www.ndu.edu/inss/strforum/forum161.html>>, consultada el 9 de junio de 1999.

CONCLUSIÓN

Como conclusión, puede señalarse que a fines del siglo xx la política exterior de Estados Unidos ha sido afectada por los cambios acaecidos en el mundo desde los años setenta, y que en la última década del siglo xx se aceleraron tanto por el fin de la guerra fría, como por las innovaciones tecnológicas que han conducido a la era digital o de la comunicación y la información.

Estos cambios en la formulación de la política exterior estadounidense también se reflejan en los nuevos análisis e interpretaciones de dicha política. Sin embargo, en la medida que el mundo se encuentra aún en una etapa de transición, en la que no se vislumbra el nuevo orden internacional imperante después del fin de la guerra fría, las interpretaciones sobre tal política exterior y sobre la conformación de la estructura política y económica mundial apuntan hacia múltiples direcciones, en ocasiones aparentemente contradictorias, lo que dificulta conformar una visión coherente y clara de lo que está ocurriendo realmente en el mundo.

Es factible pensar que los diversos marcos analíticos más que contradictorios son complementarios, como trató de dilucidarse en este trabajo, y que la aparente oposición entre los análisis realistas y neoliberales no es tal.

Por ahora es importante profundizar en los estudios cuyas tendencias apuntan a una caracterización del sistema internacional contemporáneo, a fin de discernir si éste es básicamente unipolar, multipolar o si estamos retornando a un sistema bipolar, pero con componentes diferentes a los que distinguieron la etapa de la guerra fría.