ENTRE EL 9/11 Y EL 11/9: DEBATES Y PERSPECTIVAS SOBRE EL CAMBIO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES¹

FEDERICO MERKE

¿AHORA SÍ?

LOS ESTUDIANTES DE RELACIONES INTERNACIONALES coinciden en señalar que el 9 de noviembre de 1989 constituye una fecha clave para entender el tercer cambio en la estructura de la política internacional del siglo XX: del multipolarismo de principios de siglo al bipolarismo de la Guerra Fría y luego al unipolarismo de fin de siglo. También coinciden en afirmar que el optimismo intelectual y político instalado por el fin del orden bipolar fue desmesurado en sus previsiones, limitado en el tiempo y reducido en su geografía. La distribución de poder entre los estados se había modificado, la naturaleza de las relaciones internacionales perduraba.

El estudio de la globalización no encontró coincidencias sino desacuerdos. Mientras algunos (Friedman 1999) anunciaban que la globalización significaba un nuevo sistema internacional que traería cambios cualitativos en la política mundial, otros insistían en que la globalización no tenía mucho de nuevo y que los cambios centrales se daban en la cantidad de lo transportado y no en la calidad del orden internacional (Weiss 1998, Hirst y Thompson 1999, Waltz 1999, 2000).

Los hechos ocurridos el 11 de septiembre de 2001 plantearon nuevamente la posibilidad de estar ante una transformación profunda del sistema internacional. Donald Rumsfeld destacó días después de los atentados la necesidad de encontrar un nuevo vocabulario para explicar lo que había sucedido. El mismo George Bush (h) se refirió a la "primera guerra del

¹ Este trabajo fue presentado en una versión preliminar en el VI Congreso Nacional de Ciencia Política, Argentina, Universidad Nacional de Rosario, noviembre de 2003. Agradezco las críticas y comentarios de Miryam Colacari, Valeria Di Fiori y Alejandra Kern. Los errores son todos del autor.

siglo XXI",² Fareed Zakaria (2001) dio por finalizado el "fin de la historia", Lawrence Freedman (2002) habló de "un nuevo tipo de guerra" y Fred Halliday (2002) diagnosticó una "nueva configuración global". Los diarios y revistas poblaron sus páginas con títulos como "el día que cambió el mundo", "ya nada será igual", o el "comienzo del siglo XXI". En busca de comprensión se revisó, sin éxito, lo ocurrido en Sarajevo en 1914, en Pearl Harbor en 1941, en Cuba en 1962.

La pretensión de buscar las causas del cambio en la política internacional en temas tan diversos como una modificación estructural (el fin de la Guerra Fría), un proceso (la globalización) o un acontecimiento (el 11/9) da cuenta de un problema central: la dispersión de herramientas analíticas para comprender las posibilidades de cambio en las relaciones internacionales en una perspectiva de largo alcance. Esta dispersión ha llevado a estudiar eventos o procesos como si fueran cambios estructurales sin poder explicar cómo éstos pueden transformar la política internacional. También ha provocado confusión metodológica a la hora de buscar el nivel y la unidad de análisis más útiles para saber dónde detectar los cambios o dónde identificar las continuidades. Como observa John Ruggie (1993: 140), dado que "no existe un vocabulario compartido en la literatura para describir el cambio y la continuidad [...] no estamos muy bien como disciplina al momento de estudiar la posibilidad de discontinuidad en el sistema internacional". De este modo, según qué registro tomemos, el mundo habrá cambiado mucho, en parte o en nada y el escenario post 11/9 no es ajeno a estos registros dispares.

El objetivo de este trabajo es triple. Primero, presentar una metodología de análisis del cambio organizando los modos de abordaje que la teoría de las relaciones internacionales ha venido trabajando para estudiarlo. Segundo, intentar utilizar esta metodología para entender de manera resumida las posibles transformaciones del orden internacional desde el 11 de septiembre de 2001. Tercero, presentar algunas conclusiones e hipótesis de trabajo sobre el estudio del cambio en la política internacional.

El trabajo se compone de cuatro secciones. La primera sección sistematiza el modo de abordar las perspectivas sobre el cambio. La segunda sección aborda las perspectivas de cambio en función del nivel ontológico que privilegian a la hora de explicarlo: el nivel material, el nivel institucional y el nivel de las ideas. La tercera sección introduce los acontecimientos del 11 de septiembre y sus posteriores efectos en la metodología desarrollada. El trabajo termina con un conjunto de conclusiones y preguntas abiertas sobre el problema del cambio en la política internacional.

² Citado en Stephen Walt (2001).

I. EL CAMBIO EN LA TEORÍA DE LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Organizando las teorías

La tensión entre el cambio y la continuidad en la política internacional ha estado presente desde el comienzo de la disciplina de las relaciones internacionales. En un sentido general, este debate ha reflejado una discusión más amplia entre idealismo y realismo, sujeto y estructura, ser y devenir. En un sentido más específico, la teoría de las relaciones internacionales ha sido un diálogo permanente entre los enfoques cientificistas y los enfoques normativos, los primeros dando cuenta de las regularidades, los segundos buscando alternativas de cambio. Así, la visión cíclica del realismo, la visión lineal del liberalismo y la visión dialéctica del marxismo han poblado las revistas especializadas. Aunque esta clasificación parece ser la más adecuada para revisar la literatura sobre el cambio, sus limitaciones son significativas por tres motivos. Primero, esta clasificación oscurece las similitudes que puedan existir entre realistas y marxistas, como el compartir una epistemología materialista, o entre marxistas y liberales, como la atención sobre los fenómenos económicos o sus predisposiciones hacia la inclusión de lo normativo en el análisis de la política internacional. Segundo, aunque comprenden sectores amplios de la política internacional, estas teorías dejan de lado variables menos conocidas pero con potencial para dar cuenta de los cambios, como el rol de las ideas y los discursos acerca de la realidad social. Tercero, aunque de importancia para la filosofía política, estas teorías han ido sufriendo modificaciones en sus programas de investigación por lo que difícilmente podamos encontrar modelos “puros” de teorías liberales o marxistas. El liberalismo devino en institucionalismo neoliberal, el marxismo en teoría crítica y el realismo en neorealismo. Estas modificaciones han generado lo que algunos denominan la síntesis neorrealista y neoliberal *vis á vis* su nuevo desafiante: el constructivismo social.

Descartada esta posibilidad, aparece una segunda opción: ordenar los tipos de cambio por estudiar en función de su lógica de despliegue. En primer lugar tenemos el cambio como *big bang*: grandes acontecimientos que crean un nuevo sistema con nuevas reglas, normas e instituciones. La Paz de Westfalia puede ser tomado como el *big bang* que dio nacimiento al sistema de estados soberanos. Otros *big bangs* menores serían el Congreso de Viena de 1815 o el fin de la Segunda Guerra Mundial en 1945. Luego tenemos el cambio como “tendencia”. Acá no se trata de grandes eventos que alteran el orden internacional sino de procesos de larga duración que van socavando lentamente los fundamentos del sistema internacional. La

globalización o la erosión del Estado-nación suelen analizarse en este sentido. En tercer lugar tenemos “cambios estructurales” que bien pueden coincidir con un *big bang* pero que no necesariamente alteran las reglas de juego ni sus instituciones principales. El fin de la Guerra Fría significó un cambio de estructura pero no alteró las reglas de juego ni sus instituciones. Finalmente tenemos “cambios institucionales”. Estos cambios son alteraciones que se producen en el conjunto de normas y prácticas que establece el modo en que los actores centrales de un sistema dado se vinculan. La “deslegitimización” de la guerra como medio para resolver conflictos es un cambio institucional; la desaparición del colonialismo como práctica imperial también. Aunque sugestiva, esta forma de ordenar los tipos de cambio presenta igualmente dificultades. La idea de un *big bang* en política internacional puede generar una percepción errónea al momento de estar ante un cambio de este tipo. La Sociedad de Naciones parecía marcar el comienzo de una nueva era pero la Revolución rusa, la crisis económica internacional y el surgimiento del fascismo y el nazismo dieron paso a la Segunda Guerra Mundial. El “nuevo orden mundial” de Bush nunca estuvo a la altura de lo esperado: el colapso del orden civil en Yugoslavia, Somalia, el Cáucaso y Ruanda dejaron ver los límites de la seguridad colectiva y las dudas sobre la intervención. En cuanto al cambio como tendencia, el problema consiste en identificar su origen y sus consecuencias. Como observa Kal Holsti: “Una cosa es presentar estadísticas sobre comercio [y] otra cosa distinta es proclamar que en algún punto (¿cuándo?) estos cambios crean una nueva realidad. ¿Cuál es la vara contra la cual medir estos cambios?” (2002: 2). En otras palabras, el problema con analizar tendencias para puntualizar cambios consiste en la dificultad de determinar a partir de qué punto los cambios cuantitativos se transforman en cambios cualitativos. El cambio estructural, por el contrario, parece ofrecer más posibilidades para dar cuenta de transformaciones en la política internacional. Las estructuras nos dicen mucho acerca del comportamiento de los estados en términos de alineamiento, equilibrio o concierto. No se puede entender el origen de la integración europea sin antes analizar la estructura bipolar en la que se hallaba inmersa. Sin embargo, al acotar los cambios estructurales a cambios materiales, esta perspectiva no puede captar otro tipo de transformaciones. Esto nos lleva a la cuarta forma de entender el cambio centrada en el análisis de las instituciones internacionales. Aunque no hay acuerdo en definir qué son las instituciones, la literatura (Bull 1977, Buzan 2002a, Holsti 2002) suele incluir la soberanía, la diplomacia, el derecho internacional y la guerra. Este modo de abordaje es quizás el más rico en su posibilidad de registro, pero muchas veces los cambios institucionales son reflejos de cambios en las relaciones de poder

entre los estados o una transformación en la cosmovisión que los actores tienen del orden internacional. Suele decirse, por ejemplo, que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ya no refleja la distribución de poder que justificó su diseño.

Una tercera opción consiste en ordenar estas perspectivas de cambio no en función de sus concepciones teóricas ni de la lógica del cambio, sino de acuerdo con el nivel ontológico que privilegian al momento de abordarlo: el nivel material, el nivel institucional y el nivel de las ideas. Al considerar la literatura del cambio desde un nivel ontológico nos vemos facilitados de incorporar teorías que si bien a primera vista pueden parecer opuestas comparten un mismo nivel de análisis ontológico. Otra ventaja que presenta este abordaje es que estos niveles ontológicos que se preguntan "de qué está hecho el cambio" no se excluyen entre sí sino que pueden ser vistos como complementarios. Un cambio en la distribución de poder puede provocar cambios institucionales. Cambios en los discursos acerca de la realidad internacional pueden alterar instituciones internacionales, etc. De esta manera, la organización ontológica del cambio aquí propuesta intenta señalar dónde ponen el acento distintas teorías de relaciones internacionales. Cuando hablamos de cambios materiales hacemos referencia a la distribución de capacidades materiales entre estados. Concretamente, nos referimos al poder estratégico-militar y al poder económico. Las instituciones son un conjunto de normas y prácticas que regulan los modos de acción. Un cambio en éstas es un cambio institucional. Por último, el término "ideas" es tomado en un triple sentido como el conjunto de creencias establecidas, los mapas cognitivos dominantes y los discursos acerca de la realidad internacional.

2. LOS TRES NIVELES DEL CAMBIO INTERNACIONAL

A) *Los cambios materiales*

Entre las teorías que han privilegiado el cambio en las capacidades materiales como significativo de transformaciones profundas en el sistema internacional encontramos el realismo y el marxismo.

Ya sea debido a la naturaleza humana o a la condición anárquica del sistema internacional, el realismo nos ofrece una visión cíclica de la historia en donde el conflicto y la competencia entre comunidades de poder es la característica central. La idea realista de que un Tucídides renacido no encontraría problema alguno en explicar el orden internacional actual parece indicar el escepticismo general de esta teoría con respecto al cam-

bio.³ La afirmación central del realismo es que la esencia de la política internacional consiste en la lucha por el poder entre unidades organizadas. El teórico realista afirma vivir en un mundo anárquico cuya ausencia de un gobierno central implica la recurrencia de la guerra y un sistema de autoayuda.

La versión estructural del realismo (también conocido como neorealismo) constituye uno de los esfuerzos más acabados por comprender la naturaleza de la política internacional. El argumento central del neorealismo es que los efectos profundos de la política internacional se derivan más de las constricciones de la estructura internacional que de las conductas de los estados o los individuos. Para Kenneth Waltz, el comportamiento de los estados no se explica por la calidad de su régimen político ni por los atributos de sus líderes. La conducta externa de los estados se explica por su posición en la estructura. El concepto de estructura se define *a*) por su principio ordenador, *b*) por las funciones de las unidades que la componen y *c*) por la distribución de poder entre las mismas. Waltz distingue entre estructuras jerárquicas y anárquicas. En las primeras, las unidades cumplen distintas funciones de acuerdo con su ubicación en la cadena jerárquica; las unidades son estructuralmente dependientes unas de otras y un cambio de posición dentro de la jerarquía implica un cambio en las funciones por desarrollar. En los sistemas anárquicos, por el contrario, las unidades desarrollan las mismas funciones y evitan ser dependientes unas de otras. De esta forma, el principio ordenador de la estructura internacional es la anarquía. Como consecuencia, los estados persiguen funciones similares y evitan depender de otros estados. Finalmente, aunque los estados desarrollan tareas similares la estructura se define por la distribución de poder entre los estados para cumplir con esas tareas. Esta distribución puede adquirir tres formas: una estructura unipolar, bipolar o multipolar. El paso de un orden multipolar a uno bipolar es un cambio de estructura. De esta definición tripartita, dos elementos son estables (la anarquía y la similitud funcional) y uno fluctuante: la distribución de poder. Dado que el neorealismo no contempla un cambio en el principio ordenador del sistema internacional (de la anarquía a un gobierno mundial) y por ende tampoco un cambio en las funciones de los estados (de la similitud a la división de tareas) los únicos cambios que entran en el radar del neorealismo son los cambios ocurridos en el tercer elemento de la estructura: la distribución de poder. En términos históricos, la estructura del

³ Robert Gilpin (1981: 227) reflexiona: "Con honestidad, uno debe averiguar si los estudiosos de las relaciones internacionales del siglo XX saben o no algo que Tucídides y sus compatriotas del siglo V a.C. no supieran acerca del comportamiento de los estados."

sistema internacional desde 1648 permaneció multipolar por más de dos siglos. En 1945, la crisis europea y el ascenso de los Estados Unidos y la Unión Soviética marcará un cambio estructural del multipolarismo al bipolarismo. Desde 1991, la desaparición de la Unión Soviética le estaría dejando a Estados Unidos disfrutar de su "momento unipolar" (Krauthammer 1991). Estos cambios, según el neorrealismo, cuentan significativamente. Europa no hubiera comenzado su integración si además de Jean Monet, Robert Schuman o Konrad Adenauer no hubiera existido Joseph Stalin del otro lado de la cortina de hierro. La acción decisiva de Bush padre en la guerra del Golfo Pérsico no hubiera sido posible cinco años antes. El comportamiento de Bush (h) no encuentra su explicación en la variable doméstica del fervor patriótico post 11/9 o en la influencia ideológica del pensamiento neoconservador: la explicación estructural es que un Estado poderoso sin equilibrio se ve tentado de manera permanente a hacer un mal uso de su poder, incluso si ese Estado es Estados Unidos.

Aunque el realismo estructural ha arrojado luz sobre las implicancias de la estructura de la política internacional sobre el comportamiento de los estados, las posibilidades para ir más allá del cambio en la distribución de capacidades tienden a cero. Esta visión continuista de la historia se sostiene en tanto deja sin problematizar la historia de la anarquía, como si fuera un principio ordenador que existe desde las primeras relaciones entre Sumer y Asiria. John Ruggie (1993) argumenta que las estructuras que Waltz trata como continuas son de hecho un producto de la discontinuidad histórica. Para Ruggie, Waltz no puede explicar el paso de un sistema heterogéneo y no anárquico como la Edad Media a un sistema homogéneo y anárquico como es la Edad Moderna. Esta crítica es lo que Buzan y Little (2000) denominan el "presentismo" teórico que consiste en explicar el pasado en función del presente, cuando en todo caso debería ser al revés. Llevando esta crítica al extremo, Robert W. Cox (1986) insiste en que la disciplina de las relaciones internacionales, incluyendo la variedad del realismo estructural, debería ser entendida dentro del contexto histórico en el que se inscribe su origen como saber.

A partir de estas consideraciones históricas, Adam Watson intenta revisar el concepto de anarquía despojándolo de su estatus de "principio ordenador" inmutable y transformándolo en un "momento" del sistema internacional. En *The Evolution of International Society* (1992) sostiene que una mirada histórica a las relaciones internacionales nos muestra que la organización del espacio político ha fluctuado a la manera de un péndulo entre dos extremos: la anarquía y la jerarquía. El extremo de la anarquía supone una organización horizontal de absoluta independencia entre las unidades, tal como lo supone el realismo estructural. El extremo de la

jerarquía supone una organización imperial de carácter vertical. Watson aclara que los extremos del imperio absoluto y la independencia absoluta son rarezas históricas y que los sistemas internacionales se han encontrado por lo general en posiciones intermedias como el "dominio" o la "hegemonía". De esta manera, la forma en que Watson concibe el cambio es a través de un movimiento del péndulo de un tipo de organización a otra y este movimiento se da debido a la dispersión o concentración de poder material. Un movimiento de "independencia" hacia "hegemonía" es un cambio de sistema. Para Watson la hegemonía es la condición material de superioridad tecnológica, económica y estratégica por parte de un Estado o un conjunto de estados y que limita la independencia o el margen de acción del resto de los estados. Watson sostiene que una forma de comprobar si nos estamos alejando de la independencia westfaliana y acercándonos a un sistema hegemónico es prestar atención a los conceptos que más resuenan en la literatura para entender la realidad internacional. Ideas como "soberanía", "coaliciones antihegemónicas", "equilibrio de poder", "igualdad jurídica de los estados" o "no-intervención" repercuten cuando el péndulo se encuentra en el extremo de múltiples independencias. Por el contrario, cuando el péndulo se aleja de la independencia y se acerca hacia la hegemonía, ideas como "intervención", "estándares de civilización", "derogaciones de soberanía" o "manejo del sistema internacional" cobran actualidad. Para Watson, al igual que para Waltz, el cambio de sistema se explica por un cambio en la distribución de poder. La diferencia radica, sin embargo, en que para Watson el cambio en la distribución de poder puede generar una transformación de la anarquía a la jerarquía, por ejemplo ante el ascenso del Imperio Romano. Si para Waltz la anarquía es un dato de la estructura que no se altera, para Watson la anarquía es un momento en el péndulo susceptible de ser abandonado. No se trata de que Waltz niegue la posibilidad de un imperio. Lo que niega es que el imperio perdure y no se reconstituya el equilibrio de poder. Mientras la concepción de Watson explica la ruptura del equilibrio entre unidades independientes, la de Waltz explica cómo, una vez roto, el equilibrio será establecido nuevamente. Estas visiones, como veremos más adelante, resultan de significativa importancia para comprender el orden post 11/9.

A diferencia del neorrealismo, el marxismo se aleja de la visión estado-céntrica del sistema internacional y pone al sistema capitalista bajo análisis. De este modo la estructura del sistema internacional se basa en la relación asimétrica y de explotación entre un centro desarrollado y una periferia subdesarrollada o en vías de desarrollo. Uno de los trabajos en clave marxista más desarrollados es el enfoque del "sistema-mundo" de Immanuel Wallerstein. Puesto de manera sencilla, un sistema-mundo es una "unidad

compuesta de una única división del trabajo y múltiples sistemas culturales” (Wallerstein 1974: 390). Un sistema-mundo puede adoptar dos configuraciones: un imperio-mundo o una economía-mundo. El imperio-mundo está dotado de un poder político centralizado; en la economía-mundo, el poder político está fragmentado. Hasta el siglo XVI aproximadamente, los sistema-mundo fluctuaban entre la desintegración paulatina y la creación de un imperio-mundo que agrupaba varios sistemas. Sin embargo, Wallerstein destaca que, a partir del siglo XVI, se consolidó lo que dio en llamar la economía-mundo capitalista. Este cambio cualitativo (de un imperio-mundo a una economía-mundo como el sistema-mundo “fuerte”) comenzó en Europa y se desarrolló a lo largo de cinco siglos, cubriendo hoy todo el planeta. Wallerstein aclara (1997: 34) que este cambio cualitativo no ha significado progreso material sino la continuación de la explotación y desigualdad material entre las unidades que habitan la economía-mundo. La economía-mundo capitalista pudo durar cinco siglos debido a “la esperanza en el reformismo gradualista, la posibilidad de cerrar el foso” (1997: 67).⁴ A pesar de su resistencia, Wallerstein sostiene que, como todo sistema histórico, la economía-mundo capitalista está llamada a desaparecer.

Es interesante notar que, dado que Wallerstein privilegia las capacidades materiales económicas por encima de las militares, su visión de la economía-mundo contemporánea consiste en un sistema unipolar. Este sistema no comienza en 1991, como lo supondría un realista, sino en 1945 con el ascenso de Estados Unidos como potencia de la economía global (1996: 13), luego de una “guerra de 30 años” entre este país y Alemania.⁵

Para Wallerstein, tenemos dos tipos de cambio. Los primeros se dan dentro de un sistema-mundo; los segundos son los que reemplazan un sistema-mundo por otro. Los cambios dentro de la economía-mundo actual se dan en función de los “ciclos de Kondratieff” (Wallerstein 1974) que duran entre 50 y 60 años y que poseen dos fases. La fase A refleja “esencialmente la cantidad de tiempo por la que es posible proteger monopolios económicos particulares significativos”. La fase B es el periodo de “reubicación geográfica de la producción cuyos monopolios se han agotado, así

⁴ Wallerstein (1997: 67) continúa: “La afirmación de sus virtudes ha servido para persuadir a muchos de los beneficios a largo plazo del sistema. Y la discusión de los vicios hizo que muchos sintieran que podían organizarse de forma efectiva para hacer llegar transformaciones políticas. La civilización capitalista ha sido no sólo una civilización que ha tenido éxito sino, por encima de todo, una civilización capaz de seducir. Ha seducido incluso a sus víctimas y oponentes.”

⁵ Wallerstein (2002: 61) sostiene que la dos guerras mundiales del siglo XX pueden ser analizadas como una sola guerra que duró 30 años y que consistió en la puja entre los Estados Unidos y Alemania para suceder a Gran Bretaña como potencia hegemónica.

como el periodo de lucha por el control de los futuros monopolios" (1996: 29-30). Cada ciclo cuenta con una potencia hegemónica que se convierte en la sede de la acumulación de capital. Holanda fue la potencia hegemónica durante el siglo XVII. Inglaterra y Francia lucharon por la sucesión, quedando Inglaterra como hegemón en el siglo XVIII. Luego Estados Unidos y Alemania lucharon por la sucesión de Inglaterra, quedando Estados Unidos. Para Wallerstein, estamos entrando en la etapa final de una fase B de Kondratieff que dará lugar a una fase A entre el momento actual y el 2025 aproximadamente. En este periodo, dice Wallerstein (1996: 43), "espero poca paz, poca estabilidad, poca legitimidad".

Sin embargo, a Wallerstein no le interesan solamente los cambios dentro de un sistema-mundo sino también el cambio entre un sistema y otro. A diferencia de Fukuyama, quien leyó la caída del comunismo como el triunfo del capitalismo, Wallerstein afirma que el colapso soviético representa un desafío a la supervivencia del capitalismo, ya que era su gran "Otro" el que garantizaba la estabilidad dentro de la economía-mundo. Según el autor, la economía-mundo actual ha comenzado un proceso de bifurcaciones que culminarán en la crisis del sistema y finalmente en la aparición de otro. "Parece que estamos en medio de un proceso de bifurcaciones en cascada que podrían durar todavía unos 50 años más", dice Wallerstein (1997: 87). Y aclara que podemos "estar seguros de que surgirá un nuevo orden histórico", pero "no podemos estar seguros de qué orden será" (1997: 87). Así, Wallerstein abre tres tipos posibles de fórmulas sociales. La primera es un sistema neofeudal: "un mundo dividido en soberanías parceladas, de regiones considerablemente más autárquicas, de jerarquías locales" (1997: 94). La segunda es lo que llama "fascismo democrático" y que implicaría una división del mundo en dos castas: una con poca gente con poder y desarrollo igualitario y otra con enormes desigualdades sociales. La tercera fórmula es un orden radicalmente descentralizado y altamente igualitario aunque la más utópica.

Al igual que el realismo estructural, el modelo de Wallerstein no ha estado ajeno a las críticas. En particular, la idea de que la economía-mundo está en crisis sigue siendo problemática. Las contradicciones internas señaladas por Wallerstein no difieren sustancialmente de las observadas por el mismo Marx. Hablar de crisis no significa que el cambio sea inminente. Tampoco Wallerstein puede afirmar cómo será ese orden posterior al capitalismo o si deberíamos aceptar que ese orden sea más justo y equitativo que el actual. Más allá, el modelo de Wallerstein ha sido puesto en duda en el núcleo duro de su sistema. El *mainstream* de la teoría de las relaciones internacionales afirma que Wallerstein ha subestimado el rol del Estado en el sistema internacional. El Estado no es un mero comité ejecutivo

de la burguesía globalizada ni tampoco opera a merced de la estructura económica internacional. Las guerras las deciden los estados, así como también las negociaciones internacionales en materia comercial y ambiental.

B) Los cambios institucionales

Una de las críticas frecuentes hechas al realismo estructural es que su estrecha definición de estructura no le permite registrar cambios operados al nivel de la unidad. Tampoco le permite dar cuenta de procesos que van conformando nuevas instituciones y, lentamente, dinamizan la estructura. En este sentido, si el realismo estructural es una teoría para dar cuenta de las continuidades más que del cambio, una visión institucional de la política internacional se presenta como el complemento adecuado para explicar el cambio.

Kal Holsti es quizás quien más haya trabajado la perspectiva del cambio desde un análisis de las instituciones internacionales.⁶ Para Holsti (2002) las instituciones poseen tres características centrales: prácticas, ideas y reglas. Estos tres elementos interactúan y dinamizan las instituciones generando cuatro posibilidades. Primero, una vez creadas, las instituciones pueden hacerse más complejas. La complejidad significa incorporar más tareas, más agentes y más capacidades, pero retener las funciones esenciales. La diplomacia es un ejemplo. Segundo, las instituciones pueden transformarse. Esto significa que mientras algunas actividades y tareas permanecen, las funciones principales han sido alteradas. El caso de la monarquía ilustra este tipo de cambio. Tercero, las instituciones pueden tomar la forma de reversión o “desinstitucionalización”. Cuarto, las instituciones pueden volverse obsoletas y entrar en una fase de desaparición. El colonialismo es un ejemplo en cuestión.

Una vez distinguidos los tipos de cambio que pueden sufrir las instituciones, Holsti distingue entre instituciones fundacionales e instituciones procedimentales. Las instituciones fundacionales “definen y otorgan esta-

⁶ ¿Por qué Holsti y no Robert Keohane? Ésta es la primera pregunta que puede aparecer al momento de pensar en las instituciones internacionales. Sin embargo, encuentro problemático el abordaje de Keohane para explicar el cambio. En su teoría del institucionalismo neoliberal, Keohane entiende que el cambio en la política internacional está dado por un proceso de mayor institucionalización de la política internacional que influye en el comportamiento de los estados. En otras palabras, Keohane le agrega al sistema de Waltz y sus constricciones estructurales la variable “institucionalización” como proceso que también influye en los estados pudiendo alterar los efectos de la anarquía. Esta visión sigue siendo limitada para comprender cambios históricos en la política internacional. Véase Robert Keohane (1993).

tus privilegiado a ciertos actores. También definen los principios, reglas y normas fundamentales sobre las cuales se basan sus mutuas relaciones" (2002: 6). Estas instituciones son la soberanía, el Estado, la territorialidad y el derecho internacional, en donde la soberanía es para Holsti (2002: 13) la "base de todas las instituciones". Esta idea de "base" supone asignar a la soberanía un estatus especial, incluso dentro de la categoría fundacional.⁷ Las instituciones procedimentales son las prácticas que regulan las interacciones y transacciones entre los actores. Estas instituciones "no se refieren a preguntas como "quiénes somos" y "cómo reclamamos estatus y legitimidad", sino a cuestiones más instrumentales sobre cómo nos comportamos unos con otros en el manejo de intercambios normales y conflictivos" (2002: 6). Éstas son el comercio, la guerra, la diplomacia y el colonialismo.⁸

Luego de un análisis sumamente articulado que por problemas de espacio omitimos, Holsti llega a cuatro conclusiones con respecto a las instituciones fundacionales. En primer lugar, en términos de los tipos de cambio posibles, la institución de la soberanía no se ha vuelto obsoleta sino más compleja en su alcance y en su definición. Aunque reconoce la problemática que presentan los estados fallidos (donde la soberanía parece desaparecer) y los estados integrados (donde la soberanía parece desplazarse), Holsti afirma que no son patrones para entender esta institución en su conjunto. En segundo lugar, el tipo de cambio que le corresponde al Estado es también la complejidad. Contrariamente a las afirmaciones sobre la "erosión estatal" o el "fin del Estado", Holsti concluye que una mirada histórica a esta institución nos dice que el Estado es hoy más complejo que nunca: "[l]as tareas y funciones de los estados se han expandido de manera significativa a lo largo del siglo pasado, y en su mayoría los estados

⁷ Para Barry Buzan, la inclusión del Estado como institución fundacional se presenta problemática. "No está claro", dice Buzan (2002b: 8), "que quede algo que traiga consecuencias si uno le sustrae al Estado la soberanía y la territorialidad." Precisamente, el Estado es la conjunción de soberanía y territorialidad. Esto se hace más confuso aún al observar que la definición de instituciones fundacionales de Holsti no puede contener el Estado. Si las instituciones (2002: 6) "definen y otorgan estatus privilegiado a ciertos actores" y al mismo tiempo "definen los principios, reglas y normas fundamentales sobre las cuales se basan sus mutuas relaciones", entonces los estados no pueden ser instituciones. Si así fuera serían instituciones autogeneradas y no derivadas de otras instituciones como la misma soberanía y la territorialidad.

⁸ Holsti destaca el hecho de que la guerra no es una institución fundacional del sistema internacional. La guerra podría desaparecer sin alterar de manera radical las instituciones fundacionales. De hecho, destaca que la guerra entre los estados desarrollados prácticamente ha desaparecido sin por eso alterar la soberanía, el territorio o las características de estos estados.

descansan sobre una base de legitimidad y fortaleza que los monarcas de la temprana Europa envidiarían” (2002: 11). En tercer lugar, la institución de la territorialidad también se ha hecho más compleja: el nivel del tráfico entre límites, el monitoreo de las fronteras por cuestiones de salud, seguridad e impuestos ha requerido más normas, más personal y más capacidades. Sin embargo, Holsti observa que en la Unión Europea la territorialidad está sufriendo un proceso de reversión, en donde el patrón estaría volviendo a los modelos del siglo XVIII, cuando los ingresos y egresos eran relativamente libres y los pasaportes y la ciudadanía no existían. Finalmente, Holsti encuentra en la institución del derecho internacional el lugar donde más cambios se pueden observar. Citado en extenso, Holsti (2002: 23) observa que “[h]a habido cambios significativos (complejidad, transformación, novedad y obsolescencia) en al menos cuatro áreas: los individuos y las organizaciones no estatales se están volviendo sujetos de derecho, las organizaciones internacionales pueden sancionar la intervención colectiva para proteger poblaciones en riesgo, el derecho de conquista[...] ha sido abolido y el uso de la fuerza se ha vuelto altamente circunscrito. La soberanía, la integridad territorial, la igualdad legal, la no interferencia, el consentimiento y el carácter vinculante de los tratados continúan siendo principios que subyacen en transacciones diplomáticas y de otro tipo que no han cambiado significativamente en los últimos tres siglos”.

¿Qué alteraciones encuentra Holsti en las instituciones procedimentales? Con respecto al comercio, la globalización implica un cambio cuantitativo en lo transportado pero no equivale a cambios en las instituciones. Con respecto a la guerra Holsti señala una tensión entre un proceso de reversión de la guerra, por un lado, y la aparición de la violencia sistémica dentro y entre los estados, por el otro. El primer caso se daría entre los países desarrollados, el segundo en los países en vías de desarrollo. La diplomacia, observa Holsti, se ha hecho más compleja pero sus funciones permanecen intactas. En cuanto al colonialismo como institución, Holsti la da por muerta.

C) El cambio en las ideas

Alexander Wendt y las culturas de la anarquía

El constructivismo es particularmente significativo para dar cuenta del cambio en el nivel ontológico de las ideas. La perspectiva constructivista de Alexander Wendt es definida como un abordaje “idealista-estructural”. Por el término “idealista” Wendt (1999: 1) entiende que “las estructuras

de asociación humana están determinadas primariamente por ideas compartidas antes que por fuerzas materiales". El término estructural significa que "los intereses y las identidades de los actores son construidos por estas ideas compartidas antes que por la naturaleza". De este modo, el concepto de ideas compartidas está definido en clave "social" antes que "material" y la idea de estructura implica privilegiar la visión "holista" antes que la "individualista". Wendt explicita sus diferencias con el neoliberalismo y el neorrealismo acerca de la naturaleza de las relaciones internacionales del siguiente modo: "Los neorrealistas ven la estructura del sistema internacional como una distribución de capacidades materiales porque abordan su objeto de estudio con lentes materialistas; los liberales la ven como capacidades e instituciones porque han agregado a la base material una superestructura institucional; y los constructivistas la ven como una distribución de ideas porque tienen una ontología idealista" (1999: 5). Y más adelante afirma: "El carácter de la vida internacional se encuentra determinado por las creencias y expectativas que los estados tienen unos de otros, las que a su vez se encuentran constituidas en gran medida por estructuras sociales antes que materiales" (1999: 20).

Uno de los argumentos centrales de Wendt es que la anarquía no puede ser el principio ordenador inmutable del sistema internacional porque la anarquía es una construcción social entre estados y por ende susceptible al cambio. Para Wendt (1994) "la anarquía es lo que los estados hacen de ella". De esta manera no existe para los constructivistas una sola "lógica de la anarquía" sino varias. El argumento de Wendt se fundamenta en la idea de que los procesos internacionales dan forma a las limitaciones estructurales, instaurando diferentes "culturas de anarquía". Wendt presenta tres tipos diferentes de cultura de la anarquía: hobbesiana, lockeana y kantiana. Cada cultura posee su propia lógica y responde a distintas distribuciones de conocimiento. Las identidades prevalecientes de los estados determinan si los mismos interactúan sobre la base de enemistad, rivalidad o amistad. De acuerdo con qué cultura domina los asuntos mundiales, se puede obtener distintos modelos de orden mundial. Una estructura bipolar en una cultura hobbesiana resulta muy diferente de una estructura bipolar inscrita en una cultura kantiana. Como afirma Wendt (1999: 24), "la polaridad material del sistema internacional importa, pero *cómo* importa depende de si los polos son amigos o enemigos, lo cual es una función de las ideas compartidas". Cada cultura tiene un juego de roles específicos como ser "enemigo", "rival" o "amigo". Estos roles se definen por las interacciones entre los actores, las cuales, a su vez, moldean la identidad de los actores. Dicha identidad es reproducida por las expectativas mutuas y las estructuras cognitivas.

Desde esta perspectiva, el constructivismo piensa el cambio no en términos materiales sino culturales. Así, el fin de la Guerra Fría en 1989 fue un cambio estructural, aunque la Unión Soviética continuara hasta 1991. En segundo lugar, si la anarquía es lo que los estados hacen de ella, ese “hacer” puede ir cambiando: los estados han vivido mucho tiempo en una cultura hobbesiana en donde la lógica de la anarquía era matar o ser matado. En el siglo XVII, sin embargo, principalmente a partir de la Paz de Westfalia, los estados impusieron una lógica de la anarquía de tipo lockeano en donde el mutuo reconocimiento de derechos soberanos fue un aliciente para los años de guerra. “[E]l cambio estructural”, dice Wendt (1999: 336-337), “tiene lugar cuando los actores redefinen quiénes son y qué quieren.” En este sentido, una nueva comunidad de seguridad, la emergencia de la paz democrática entre ciertos estados o el fin de la Guerra Fría en 1989 (no de la bipolaridad en 1991) son, para los constructivistas, cambios estructurales. Aunque de manera tímida y poco desarrollada, Wendt sugiere que el siglo XX ha dado inicio a una lógica kantiana de la anarquía. En esta lógica primaría la seguridad colectiva. Wendt reconoce que este cambio sólo se da dentro del mundo desarrollado de Occidente y convive con mundos lockeanos y hobbesianos por igual.

Michel Foucault y los cambios discursivos

Una visión más radical que el constructivismo es el conjunto de enfoques llamado “postpositivista”. La diferencia fundamental entre el postpositivismo y el constructivismo es que mientras el primero descarta la posibilidad de hacer ciencia positiva, el constructivismo cree posible utilizar una epistemología positivista y aplicarla a una ontología postpositivista. Contrariamente a lo que se cree, el postpositivismo no desprecia el análisis empírico *per se* sino que intenta despojarlo de pretensiones epistemológicas positivistas que nos aseguran que la realidad está “ahí afuera” y que sólo basta el método correcto para que nos hable. Según Frederich Kratochwil (2003), mientras que el positivismo demanda una “respuesta” de la naturaleza, como esperando que mediante pruebas y refutaciones las teorías se acerquen cada vez más a la realidad y la misma responda las preguntas del investigador, una visión alternativa nos dice que la naturaleza no puede “responder” porque necesita un lenguaje para comunicarse. De este modo, continúa Kratochwil, la verdad no puede ser pensada como una propiedad del “mundo ahí afuera” sino “como una de las proposiciones acerca de ese mundo” (2003: 124).

Los enfoques postpositivistas o, como los denomina Robert Keohane (1993: 223), “reflexivos”, niegan la posibilidad de generar un conocimien-

to científico y acumulativo sobre la "realidad", ya que la misma es el producto de una relación intersubjetiva (y por tanto incommensurable) antes que una relación de sujeto-objeto. El punto central de los reflexivos es mostrar cómo determinados modelos teóricos que se presentan como desarrollos científicos objetivos que explican la realidad son en definitiva construcciones discursivas cargadas de valores y orientaciones normativas que construyen la misma realidad que pretenden explicar. Así, por ejemplo, el realismo no es una teoría objetiva libre de orientaciones normativas. El realismo es, a los ojos reflexivos, una ética aplicada que privilegia el Estado soberano, tiene una definición muy estrecha de la comunidad moral, ve el derecho y normas internacionales como meros instrumentos y cree que en muchos casos el fin justifica los medios. En otros términos, el realismo es la ética aplicada del egoísmo estatal.

En cuanto a los cambios históricos, el postpositivismo intenta sacar a la luz la lógica de los racionalistas: dichas teorías asumen que, detrás de la marea de datos y fenómenos empíricos, existe una "causa profunda" que es necesario develar. Autores como Adam Smith, Karl Marx o Friedrich Hegel han trabajado sobre este supuesto: la historia es conducida por la mano invisible, por la lucha de clases o por el espíritu-mundo. Frente a la idea de que la historia posee una verdad, el postpositivismo se pregunta cómo la historia puede tener una verdad si la misma idea de verdad tiene una historia (Foucault 1977). Desde esta óptica, toda verdad está inscrita en determinado orden discursivo y todo discurso es una configuración de subjetividades, prácticas sociales y relaciones de poder. En lugar de tratar de entender "la causa", la tarea de los reflexivos consiste en analizar cuáles son las consecuencias políticas y los efectos que una determinada representación produce y cómo esa representación ha tenido lugar. Mientras que los neorrealistas y neoliberales entienden la investigación científica como una actividad aislada del poder, la subjetividad y las orientaciones normativas, los reflexivos afirman que la producción de conocimiento es, al mismo tiempo, producción de poder.⁹

⁹ Evitemos simplificaciones: no se trata de entender el conocimiento como una máscara del poder o como una ideología que oculta mecanismos de dominación bajo formas hegemónicas. Se trata, en palabras de Michel Foucault (1997: 256), de un intento de responder a esta pregunta: "¿bajo qué condiciones es posible que se constituya un determinado cuerpo de conocimiento?" De esta forma, decir que el conocimiento es poder no significa establecer una igualdad entre conocimiento y poder. Significa entender que toda construcción teórica está inscrita en relaciones de poder y que todo poder necesita producir un campo de saberes en donde se pueda desplegar. Si los enfoques postpositivistas han sido descalificados por los teóricos del *mainstream* racionalista en relaciones internacionales es debido a la existencia de un discurso aceptado entre los racionalistas que establece *qué se puede conocer, qué está permitido conocer y cómo se puede conocer lo que se conoce*. Para resumir, pensar la teoría de las relaciones

Es dentro de esta perspectiva en donde el análisis de las formaciones discursivas puede arrojar luz sobre los cambios en la política internacional. El término “discurso” sigue siendo problemático para los que se dedican a cuestiones ligadas con la filosofía del conocimiento o la relación entre lenguaje, pensamiento y realidad. En términos generales, las formaciones discursivas vendrían a ser los principios organizadores de una episteme. Los mismos trabajan para hacer posible el lenguaje, organizar las ideas o conceptos y producir “objetos de conocimiento”. La idea de discurso supone una estrecha relación entre procesos sociales y textuales, en donde la producción de conocimiento se encuentra ligada con la construcción, acumulación y despliegue del poder. Entender la teoría como discurso significa asumir que las teorías son en definitiva “prácticas que forman sistemáticamente los objetos de que hablan” (Foucault 1999: 81). Mediante discursos acerca de la realidad, creamos la realidad. Mediante discursos establecidos sobre cómo deben actuar los estados subdesarrollados en el sistema internacional, creamos las nociones de comportamientos “normales” o “anormales” de dichos estados. Mediante discursos acerca de qué es la globalización y cuáles son sus amenazas, limitamos el margen de acción de los estados periféricos. Mediante discursos acerca de la amenaza que genera “el otro” en nuestro estilo de vida, reproducimos conductas xenóforas. Mediante discursos sobre la “guerra contra el mal”, producimos políticas exteriores que justifican cualquier acción con el pretexto de expandir el bien y la civilización.

Conclusión

Esta sección ha organizado distintos enfoques de la teoría de las relaciones internacionales de acuerdo con el nivel ontológico donde sitúan el cambio.

Tanto los realistas como los marxistas privilegian el nivel material a la hora de abordar el cambio. En la versión del realismo estructural, el dato clave es observar cambios en la distribución de capacidades entre estados. En la versión marxista de Wallerstein, el objeto de cambio es la crisis de acumulación originada en el seno de un sistema-mundo que se resuelve como cambio intrasistema o cambio de sistema. El nivel ontológico material resulta importante como cuadro global del cambio, pero su radar no capta otro tipo de transformaciones más sutiles y secuenciales.

internacionales en términos de discursos implica reflexionar acerca de por qué aparecen determinadas construcciones teóricas y no otras, qué fines sirven, la identidad de quién reflejan y qué silencios o supuestos acallados esconden y deben ser sacados a la luz. La pregunta de fondo que se hacen los que trabajan con discursos es “cómo es que ha aparecido tal enunciado y ningún otro en su lugar” (Foucault 1999: 4).

Quienes privilegian el cambio institucional advierten que las instituciones pueden volverse complejas, transformarse, involucionar o desaparecer. Instituciones como el Estado o el comercio se han vuelto más complejas. El derecho internacional se ha encontrado con transformaciones, desusos y complejidades. El cambio institucional complementa el análisis macro del cambio material en tanto que muchas veces los cambios institucionales obedecen a cambios en las relaciones de poder.

Finalmente el cambio en las ideas y los discursos ofrecen un panorama bien amplio de cómo nuevas construcciones sociales del conocimiento alteran la forma en que percibimos el mundo y la relación con “el otro”.

De manera esquemática, la próxima sección intenta dar cuenta del 11 de septiembre desde la perspectiva ontológica del cambio.

3. EL 11 DE SEPTIEMBRE EN LAS PERSPECTIVAS DE CAMBIO

¿Qué luz puede arrojar la triple distinción entre cambio material, institucional y discursivo para comprender el 11 de septiembre? En esta sección analizamos los efectos del 11 de septiembre en cada uno de los niveles ontológicos.

El 11 de septiembre y los cambios materiales

Tanto para los neorrealistas como para los marxistas, el 11 de septiembre es *consecuencia* de cambios pasados y no *causa* de transformaciones profundas. De acuerdo con Waltz (2002: 352), “[e]n lugar de interrumpir la continuidad de la política internacional, la actividad internacional es la respuesta a los cambios que han tenido lugar en las dos décadas pasadas”.

Al igual que el realismo estructural, la teoría del sistema-mundo no observa una transformación radical desde el 11 de septiembre sino tan sólo la “aceleración” de un proceso de largo alcance y que se inscribe en la crisis de la economía-mundo actual: el declive de los Estados Unidos como potencia hegemónica.

En la visión neorrealista, la primera causa en el tiempo es el derrumbe del sistema bipolar y su reemplazo por uno unipolar. Este cambio material provocó que Estados Unidos dejara de prestar el apoyo que le brindó a Afganistán en su resistencia contra la Unión Soviética. En efecto, Bin Laden y su red fue en parte un producto de la política de los Estados Unidos que fue apoyado y solventado en tanto la Unión Soviética existía del otro lado del muro. Muerta la URSS, Estados Unidos no vio ningún motivo para se-

guir solventando “luchas de liberación”.¹⁰ En segundo lugar, y ligado a este cambio estructural, para el neorrealismo los atentados son consecuencia de un sistema unipolar en donde Estados Unidos se presenta como el único responsable (y por ende el único blanco de ataque) de los problemas que enfrenta la política internacional.

Kenneth N. Waltz (2002) desconfía de que el 11 de septiembre haya provocado un cambio sustancial en la política internacional. Desde su visión materialista, Waltz afirma que las dos características más importantes de la posguerra fría son un sistema unipolar y la presencia de armas de destrucción masiva. El 11 de septiembre no alteró ninguna de las dos. Por el contrario, afirma Waltz, consolidó la primera y volvió más peligrosa la segunda. “Los terroristas”, dice Waltz (2002: 352), “no cambian el segundo dato de la política internacional: las armas nucleares gobiernan las relaciones militares de las naciones que las tienen. Más allá, las políticas americanas estimulan la proliferación vertical de armas nucleares y promueven su dispersión de un país a otro.”

Desde este punto de vista, el debate entre realistas gira en torno a si la política exterior “neoperperial” de los Estados Unidos provocará o no un reequilibrio de poder y, finalmente, un cambio de estructura. En efecto, analistas como Christopher Layne (1993) o Kenneth N. Waltz (2000b, 2002) creen que este periodo unipolar es una ilusión o un “momento” (de 15 a 20 años de duración), una anomalía en la teoría del equilibrio de poder. Tarde o temprano, observan, los estados verán amenazada su posición y comenzarán el proceso de equilibrio. De este modo, Japón, China o la Unión Europea se verían amenazados por la presencia abrumadora de los Estados Unidos y, de manera paulatina, emprenderán prácticas de equilibrio de poder. “El poder”, afirma Kenneth N. Waltz, “no atrae sino que rechaza”.

Para otros teóricos, como William Wohlforth (1999), la unipolaridad vino para quedarse por varias décadas y proveer al mundo de paz y estabilidad. Wohlforth cree que los posibles candidatos a equilibrar no están dispuestos a enfrentar el poder abrumador de Estados Unidos.

Stephen Walt (2002) critica estas dos visiones. La ausencia de equilibrio de poder no es meramente una transición hacia un orden con más de un polo, ni se debe al temor de los aliados, ni a la red de instituciones. Para Walt, los estados no equilibran capacidades materiales sino amenazas. Si al momento no hubo equilibrio de poder es porque Estados Unidos no ha representado una amenaza seria a las potencias mayores. Según Walt, la

¹⁰ El abandono de Afganistán es analizado por Robert Jervis (2002), quien se pregunta contrafacticamente si la permanencia de Estados Unidos hubiera eliminado las posibilidades de un ataque terrorista.

unipolaridad continuará mientras Estados Unidos se comporte como un Estado hegemónico “benigno” que nos haga creer que lo que es bueno para él es bueno para todos.¹¹

A pesar de coincidir en que el 11 de septiembre representa la continuidad de la política internacional, quienes escriben privilegiando las cuestiones materiales reconocen (Jervis 2002) que lo nuevo del 11 de septiembre es la forma y la escala de la violencia sumado al impacto que produce el terrorismo en la conciencia de la gente y en la economía del país atacado.

En la visión materialista de Wallerstein, el 11 de septiembre no significa un cambio de un sistema-mundo por otro sino un proceso de aceleración de la declinación de los Estados Unidos comenzada en 1970 (2002: 60). “Los factores económicos, políticos y militares”, dice Wallerstein, “que contribuyeron a la hegemonía de los Estados Unidos son los mismos factores que inexorablemente producirán su declinación” (p.60). Desde esta óptica, Wallerstein cree que el 11 de septiembre es el cuarto “símbolo” del proceso de declive americano, luego de Vietnam, la revolución del 68 y la caída del muro de Berlín en 1989. Wallerstein cree que la reacción de Washington frente al terrorismo hará que Estados Unidos se concentre de manera excesiva sobre lo militar y descuide, a favor de China, Japón y la Unión Europea, el crecimiento económico. “La pregunta real”, observa Wallerstein, “no es si Estados Unidos es una hegemonía en retroceso sino

¹¹ Este debate sobre el equilibrio de poder se inscribe en el debate sobre la naturaleza de la política exterior de los Estados Unidos. Llama la atención que los realistas, entre ellos Waltz, Walt, Mearsheimer, se hayan mostrado desde un comienzo en total desacuerdo con el tipo de política implementada por George Bush. Para Walt y Mearsheimer (2003), no había evidencia alguna de que la disuasión no fuera eficaz contra Iraq y por ende ir a la guerra para sacar del gobierno a Saddam Hussein era un error que traería consigo más desorden que el que se buscaba evitar. En un mensaje del 26 de septiembre de 2002 publicado en el *Nueva York Times* el núcleo duro del realismo americano afirmó que la guerra en Iraq estaba en contra de los intereses nacionales de los Estados Unidos. El objetivo era luchar contra Al-Qaeda, no contra Saddam Hussein. Este mensaje observaba también que “[i]ncluso si ganamos fácilmente, no tenemos una estrategia de salida plausible. Iraq es una sociedad profundamente dividida que los Estados Unidos debería ocupar y controlar por muchos años para crear un Estado viable”. No se equivocaron. A casi seis meses de haber ocupado Iraq, Estados Unidos ya está pensando en cómo incorporar la colaboración de otros países, cómo acelerar la transición y cómo retirarse de ese país. Como observó Stephen Walt (2003), a tres años de los atentados, “los arquitectos de esta guerra han estado errados en todos los aspectos. No había armas de destrucción masiva. El pueblo de Iraq no recibió a las fuerzas americanas con los brazos abiertos y flores. No había vínculos significativos entre el partido Ba’ath y Al-Qaeda”. Y agrega: “derribar al señor Hussein no causó que otros estados villanos levantaran la bandera blanca: Corea del Norte permanece desafiante, el programa nuclear de Iraq todavía está activo y Siria ha vuelto a permitir al Hezbolá usar su territorio como base desde donde atacar a Israel. Conquistar a Iraq no ayudó al *road-map* de la administración para la paz entre Israel y los palestinos. Y no hay signos de una incipiente ‘transformación democrática’ en otras partes de la región”.

si los Estados Unidos pueden diseñar una forma de descenso agradable, con un mínimo de daño para el mundo y para ellos mismos” (2002: 68).

El 11 de septiembre y los cambios institucionales

¿De qué modo se han visto alteradas las instituciones internacionales luego del 11 de septiembre?

Lo primero que se dijo al respecto es que la idea de que un “micropoder” atacara un “superpoder” representaba la vulnerabilidad creciente de los estados en un mundo poblado por otro tipo de actores. El Estado americano había fracasado en proteger a sus ciudadanos. Se hizo referencia al carácter transnacional y globalizado del terrorismo en cuanto a la utilización de los recursos tecnológicos globales para movilizar dinero, entrenamiento y tecnología de un punto a otro del planeta. Sin embargo, desde una perspectiva institucional de largo plazo se puede afirmar todo lo contrario. El 11 de septiembre puede mostrar que el Estado tiene serias debilidades pero en realidad esas debilidades siempre estuvieron. Lo nuevo no es eso sino las capacidades materiales arriba mencionadas que hacen más destructivo un ataque.

Primero, el terrorismo no puede existir si no cuenta con una institución analizada por Holsti llamada “territorialidad”. Afganistán amparó la red de Al-Qaeda otorgando áreas desde donde operar sus actividades. El terrorismo necesita de la protección abierta o no de los estados.

Segundo, observando todos los cambios introducidos por Washington en materia de seguridad desde el 11 de septiembre, lo único que podemos afirmar es que el Estado se ha fortalecido. La creación de agencias especiales para la *homeland security* lo dejan ver.

Tercero, las ONG, los partidos políticos, las empresas, los ciudadanos en general han recurrido al Estado buscando apoyo financiero y de otro tipo. “En un tiempo de crisis”, afirma Jervis (2002: 41), “los americanos no se dirigieron a las iglesias, a las corporaciones multinacionales o a las Naciones Unidas, sino al gobierno nacional.” “Para mejor o para peor”, continúa, “una de las consecuencias de largo plazo del 11 de septiembre es casi seguro que sea un aparato estatal más grande y poderoso.”

Una segunda institución que hay que considerar es el derecho internacional inscrito en el conjunto de organismos de las Naciones Unidas. Richard Perle (2003) anunció la “muerte de Naciones Unidas” aclarando que no toda la organización desaparecería sino solamente su demanda jurídica de que la única forma posible de usar la fuerza era a través de la aprobación del Consejo de Seguridad. El principio de ataque preventivo mediante coaliciones unilaterales *ad hoc* serían la base del nuevo orden mundial.

En esta misma línea “necrológica”, Charles Krauthammer (2002) anunció la “muerte de la OTAN” y un año después, a punto de terminar la guerra en Iraq, le sugirió a George Bush “que no volviera a las Naciones Unidas”. “[S]i vamos a negociar términos”, afirmaba Krauthammer, “debería ser con los aliados que nos ayudaron, que comparten nuestra visión y nuestros propósitos. No con Francia ni Alemania, ni Rusia ni China” (2003a). “¿Por qué resurgirla luego de la guerra?”, se preguntaba Krauthammer. “Cuando no es destructiva, como en Iraq, es inservible como en Corea del Norte.” “El Consejo de Seguridad”, agregó, “no es más que la victoria de la coalición de 1945. Esto fue seis décadas atrás. Dejemos que surja una nueva estructura de la coalición contra Iraq.”

Seis meses después, a la luz de los problemas encontrados en Iraq para reconstruir el país, Krauthammer publica un artículo titulado “Help Wanted” (2003b), donde admite que Estados Unidos no es Dios ni puede serlo y que necesita de la ayuda de los mismos países que criticara en su artículo de marzo. Krauthammer ahora viene a creer que es necesaria una resolución del Consejo de Seguridad para que Rusia o India puedan ayudar a los Estados Unidos y también pide a las Naciones Unidas que legitime el Consejo de Gobierno iraquí.

Si uno observa la rapidez con que “Don’t Go Back to UN” se convierte en “Help Wanted” concluye que dar por terminada las Naciones Unidas fue un deseo político más que una posibilidad.

La tercera institución internacional en cuestión desde el 11 de septiembre es la guerra. La idea de “guerra contra el terrorismo” y “guerra preventiva” parecen anunciar un cambio institucional en la forma de hacer la guerra. Sin embargo, uno se pregunta cuán viable es hablar de una guerra contra el terrorismo y hasta qué punto la comunidad internacional está dispuesta a embarcarse en esta lucha.

Robert Jervis (2002) argumentaba luego de la guerra en Afganistán que, a pesar del rechazo de la comunidad internacional a lo sucedido el 11 de septiembre y más allá del apoyo a la invasión de Afganistán, el mundo no se iba a unir contra el terrorismo. De manera similar, Waltz (2002: 353) afirmaba que si el “ancho” de la coalición antiterrorista era de una milla, su “profundidad” era de una pulgada.

La guerra contra el terrorismo dista de representar un cambio institucional en el plano internacional y se encuentra más cerca de ser un cambio de agenda en la política exterior de los Estados Unidos. El caso paradigmático es la Unión Europea, espacio público que ha conocido y conoce el desorden que puede causar el terrorismo, y, sin embargo, no percibió la necesidad de una transformación cualitativa en la forma de luchar contra él. Como afirma

Andrew Moravcsik (2003), para la Unión Europea, el 9/11 fue más importante que el 11/9.

El 11 de septiembre y los cambios discursivos

Si el nivel del cambio material e institucional registran números bajos en la escala de Richter del cambio, ¿qué alteraciones se pueden percibir desde el plano de las ideas y los discursos políticos? A partir del 11 de septiembre dos discursos fueron reconsiderados, uno de corte liberal, el otro de tipo realista.

El discurso liberal era la tesis de Francis Fukuyama sobre el fin de la historia. “Lo que emerge victorioso”, argumenta Fukuyama, “no es tanto la práctica liberal sino la idea liberal” (1992: 45). Fukuyama afirmaba que la idea liberal había eliminado otras alternativas de organización social, no en el plano empírico sino en el plano de las ideas. Según el autor, “si ahora estamos en un punto en donde no podemos imaginar un mundo sustancialmente diferente del nuestro, en el cual no hay una forma obvia o aparente en el que el futuro representará un mejoramiento fundamental de nuestro orden actual, entonces tenemos que considerar la posibilidad de que la Historia misma esté llegando al fin” (1992: 51). Para Fukuyama, el fin de la historia se traducía en un cambio cualitativo radical: la globalización del capitalismo y la democracia. Esta visión era diametralmente opuesta al realismo, teoría que Fukuyama ponía en cuestión ya que “habla como si la historia no existiese” (p. 246).¹² Fukuyama coincidía con la teoría de la paz democrática que afirma que las democracias no van a la guerra entre sí y que él mismo confirmaba al observar “las relaciones extraordinariamente pacíficas que mantienen una con otras” (p. 262).

¹² Es curioso observar el sentimiento nostálgico que transmite Fukuyama al contemplar el fin de la historia como un espacio en donde la docilidad y el aburrimiento constituyan el modo común del ser humano. Paradójicamente, observa, los seres humanos parecen “requerir injusticia, por que es la lucha contra la injusticia lo que llama a lo más alto que hay en el hombre” (p.311). Si la visión del cambio en Fukuyama se sostiene en el triunfo de la idea liberal, ese mismo triunfo podría ser el comienzo de un retorno a la historia. Fukuyama teme que los hombres puedan regresar al “primer hombre” y entrar en “batallas por prestigio sangrientas y sin sentido” (p. 328). Así, “si una gran parte del mundo donde viven se caracteriza por una democracia pacífica y próspera, entonces lucharán contra esa paz y prosperidad, y contra la democracia” (p. 330). Implícita en este discurso está la posibilidad de considerar que el hombre no está “preparado” para aceptar el despliegue de la idea liberal y de ahí su radical imposibilidad de vivir en paz y armonía. En este punto uno se pregunta si la teoría realista no es condición de posibilidad del pensamiento de Fukuyama, aporía que excede el alcance de nuestro trabajo.

El 11 de septiembre echó un manto de duda a la tesis del fin de la historia. Aunque para Fukuyama (2002) “el ataque no implicó un renacer de las ideologías”, George Will (2001) afirmaba que la historia “había vuelto de vacaciones” y Fareed Zakaria (2001) decía que los atentados daban por terminado el fin de la historia. Uniéndose a las críticas, Stanley Hoffmann advirtió que Fukuyama “fue incapaz de percibir que el nacionalismo sigue gozando de excelente salud” y “pasó por alto el explosivo potencial de las guerras religiosas que se difundió en gran parte del mundo islámico” (2002: 69).

Si el 11 de septiembre marginó el discurso liberal de Fukuyama, todo parecía indicar que la tesis realista del choque de civilizaciones estaba llamada a revitalizarse.¹³ De hecho, con los atentados del 11 de septiembre se profundiza una tendencia que ya se venía presentando no sólo en determinados círculos académicos sino también en el imaginario social. Esta tendencia discursiva puede ser resumida en tres enunciados. Primero, el islam representa un sistema de creencias, valores, conocimientos y cultura que poco o nada tiene que ver con la civilización occidental. Segundo, el islam encuentra su identidad en tanto negación a un mundo cada vez más penetrado por los valores de Occidente. Tercero, el proceso de globalización incrementa las comunicaciones y los intercambios de mercancías, ideas y valores. Dicho intercambio “enfrenta” con mayor profundidad estas dos civilizaciones antagónicas. De manera esquemática, este discurso se sustenta en tres supuestos. Primero, que las civilizaciones conforman un todo homogéneo, cerrado, con una identidad única, igual a sí misma y que se afirma en la negación del otro. Segundo, y de acuerdo con el primer supuesto, la civilización occidental e islámica son civilizaciones incompatibles y no hay forma de que puedan coexistir. Tercero, que la globalización no produce espacios para el diálogo y la tolerancia sino que explícita diferencias radicales a través del flujo de información, personas, ideas y culturas. En términos más sofisticados, Alter y Ego se reconocen diferentes al entrar en contacto y la misma interacción define sus identidades como algo distinto o diferente del “otro”. En términos más coloquiales, sabemos quiénes somos cuando sabemos contra quién estamos.

Aunque Huntington presenta una numerosa evidencia empírica en sus postulados, esta evidencia no puede explicar cinco problemas que a riesgo de sobresimplificar presentamos de manera muy resumida. Primero, Huntington no explica por qué la lealtad al Estado-nación está mutando hacia una lealtad a las civilizaciones. Segundo, y ligado al primer punto, las civilizaciones no toman decisiones. Así como Kissinger preguntó en plena Guerra Fría quién era el “señor Europa” para llamarlo por teléfono

¹³ Digo tesis “realista” porque Samuel Huntington utiliza una lógica realista de enfrentamiento entre unidades, aunque en su versión esa unidad no es el Estado sino la civilización.

no, uno le podría pedir a Huntington el número de teléfono de la civilización ortodoxa o islámica. Tercero, de la misma manera que la similitud cultural no es garantía de cooperación, la diferencia de culturas no es sinónimo de conflicto. Durante la primera Guerra del Golfo un Estado islámico atacó a otro Estado islámico, el cual fue defendido por Occidente y por Israel. Estados Unidos intervino en la ex Yugoslavia para defender a los musulmanes de los serbios. Y Rusia poco hizo para apoyar a los serbios, a pesar de ser los dos miembros de la civilización ortodoxa. Cuarto, América Latina y África no conforman civilizaciones *per se*. Huntington duda y dudar significa dejar a 1 300 millones de personas entre signos de interrogación. Finalmente, si admitimos que el ataque de Al-Qaeda a las Torres Gemelas viene a confirmar la tesis de Huntington del choque de civilizaciones, también deberíamos admitir que la alianza para luchar contra Bin Laden está compuesta por países de Occidente, Japón (en sí misma una civilización para Huntington), la civilización ortodoxa, islámica, etc. Estas alianzas nos dicen más acerca de viejos esquemas de equilibrio de poder definidos por intereses nacionales que de nuevos ordenamientos sociales definidos por intereses “civilizacionales”. En este sentido, Stanley Hoffmann sostuvo que el concepto de civilización de Huntington es vago y “por ello no pudo definir claramente el vínculo entre una civilización y las políticas exteriores de sus estados miembros” (2002: 69).

Si el discurso del fin de la historia y el del choque de civilizaciones no logran imponerse como episteme para comprender el orden internacional, ¿cuál es el discurso triunfante?

En *La arqueología del saber*, Foucault hace referencia a los “conocimientos subyugados”: discursos que se encuentran latentes en una sociedad y que debido a una secuencia de eventos salen a la superficie con pretensiones autoritativas en cuanto a sus verdades. El discurso neoconservador en los Estados Unidos entra en esta categoría. Desde principios de los noventa, analistas como Wolfowitz, Perle, Kagan, Krauthammer o Kristol vienen hablando de la necesidad de ejercer un rol más decisivo en la política internacional, alejarse del internacionalismo liberal y del multilateralismo y establecer un nuevo modo de unipolarismo. El ascenso del republicanismo al gobierno y el 11 de septiembre fueron los dos eventos que posicionaron este discurso en el centro de la toma de decisiones.

El discurso neoconservador se sustenta en una idea de superioridad moral (nótese el nombre inicial de “Operación Justicia Infinita” dado a la estrategia militar contra el terrorismo) y de superioridad material. Ambas operan en términos de categorías binarias. En cuanto a la superioridad moral, el discurso de Bush se construye sobre los pares civilización/barbarie, estados buenos/estados villanos, etc. En cuanto a la superioridad material Estados

Unidos es visto como un hombre fuerte, joven y viril y cuya identidad se define en contraposición a la Unión Europea: una mujer adulta y débil. El joven se sustenta en el poder, la mujer en las normas. El joven actúa en soledad, la mujer siempre está acompañada. Robert Kagan (2003) sintetiza esta idea al decir que Estados Unidos es Marte y la Unión Europea es Venus.

Quienes analizan formaciones discursivas encuentran en la política exterior de Bush una masa crítica de textos sumamente atractivos. Uno de los problemas que se pueden percibir desde esta óptica es la relación entre la construcción del conocimiento acerca de las características del orden post 11/9 y la construcción de la política exterior. En este sentido, Washington marca una línea de análisis que va de la incertidumbre de la lógica terrorista al sinsentido de la disuasión y luego a la necesidad de la prevención. Donald Rumsfeld expresó esta incertidumbre de la siguiente manera: "Hay cosas que sabemos que conocemos. Y hay incógnitas conocidas; es decir, cosas que sabemos que no conocemos. Pero también hay incógnitas que no conocemos; cosas que no sabemos que ignoramos."¹⁴

Frente a una construcción del diagnóstico basada en la incertidumbre, se desprende que la disuasión no puede servir en ausencia de un disuadido con domicilio. Si la disuasión deviene inefectiva, la opción es tomar la ofensiva. De nuevo Rumsfeld lo justifica: "La falta de elementos de prueba no es prueba de la falta de armas de destrucción masiva."¹⁵

Si la falta de prueba no es obstáculo (como quedó claro en Iraq), se desprende entonces que Estados Unidos puede practicar ataques preventivos contra estados que entran bajo la sospecha del ojo americano.

Llevando este análisis (por cierto bastante simplificado) a un paso posterior, uno de los cambios discursivos que se detectan es una reconsideración del concepto de soberanía. En esta reconsideración, Estados Unidos asume que la soberanía de un Estado entrará en cuestión cuando ese Estado no actúe de manera respetable y en el marco del derecho internacional. Como afirma Ikenberry (2002: 12), "lo que hoy resulta nuevo y provocador en este criterio es la inclinación del gobierno de Bush a aplicarlo globalmente, arrogándose la autoridad de determinar cuándo se han perdido los derechos de la soberanía, y a hacerlo basándose en previsiones".

Un análisis de este tipo nos muestra hasta qué punto la política exterior del Estado más poderoso está sujeta a la forma en que cree (des)conocer a los demás estados. El peligro de sustentar una política exterior en el discurso de la incertidumbre es que las acciones que Estados Unidos pueda llevar adelante produzcan la realidad que está intentando evitar: si Bag-

¹⁴ Citado en Ikenberry (2002: 9).

¹⁵ *Ibid.*, p. 10.

dag no era un Estado terrorista antes de la guerra, todo parece indicar que está en camino de serlo.

Un segundo elemento que puede aportar el postpositivismo es nuestra comprensión sobre el proceso de "seguritización" de la agenda de política exterior de los Estados Unidos. Por "seguritización" nos referimos al proceso por el cual diferentes asuntos de la política internacional son analizados antes que nada como problemas de seguridad. Así, se habla de seguridad económica, seguridad ambiental, seguridad humana, etc.¹⁶ Si bien este concepto tiene múltiples usos, desde el postpositivismo, uno puede convertir el concepto de seguridad en una herramienta metodológica útil para identificar formaciones discursivas emergentes cuando un tema es "seguritizado". Como observa Ole Wæver (1999: 80):

La seguridad es una práctica, una forma específica de enmarcar un tema. El discurso de la seguridad se caracteriza por dramatizar un tema como si tuviera absoluta prioridad. Algo es presentado como una amenaza existencial: si no encaramos este problema, todo lo demás será irrelevante (porque no estaremos acá, o no seremos libres para encarar futuros desafíos). Al nombrar a X como un problema de seguridad, el actor ha reclamado el derecho a manejarlo con medios extraordinarios, a romper las reglas políticas normales del juego.

Bajo este criterio, la securitización de un asunto de la agenda no es una mera reconsideración del problema a la luz de las amenazas a la seguridad sino una demanda autoritativa para romper las normas aceptadas para encarar esas amenazas. Este proceso se encuentra estrechamente vinculado con el modo en que Estados Unidos interpreta qué puede hacer y qué deber hacer para luchar su guerra contra el terrorismo.¹⁷

¹⁶ La idea de securitización hace que la opción binaria seguridad/inseguridad deje de ser sobre opciones exhaustivas para pasar a ser grados de una misma conceptualización. El opuesto a seguridad, en este proceso, no es la inseguridad sino la "aseguridad" (Wæver 1999). Un proceso de securitización es contrapuesto a un proceso de desseguritización en donde un problema X no es un asunto ni de seguridad ni de inseguridad sino que simplemente es concebido como un problema que se encuentra fuera de las preocupaciones acerca de la seguridad. En Argentina, un ejemplo podría ser la educación durante el proceso, y hoy, de la seguridad a la "aseguridad".

¹⁷ Más en nuestra región. Uno encuentra sectores de opinión y burocráticos en Washington que afirman que las cuestiones de comercio e integración en América Latina son esencialmente problemas de seguridad. Deseosos de entrar en la agenda de los Estados Unidos y desconociendo sus peligrosos efectos, actores de diversos estados de América Latina han propuesto la securitización de la pobreza, del sida, de la corrupción y el medio ambiente.

Conclusión

De lo visto queda claro que los tres niveles ontológicos tienen elementos considerables para entender el 11 de septiembre y para reclamar que sus impactos, al menos por ahora, han sido limitados a la política exterior de los Estados Unidos.

Desde una ontología materialista, el 11 de septiembre no ha provocado cambios radicales en la política internacional. El 11 de septiembre es más una consecuencia que una causa. El realismo estructural señala el 11/9 como un efecto del unipolarismo. El marxismo lo explica como una declinación de la hegemonía americana en la economía-mundo actual. En todo caso, el 11/9 ha fortalecido el Estado en tanto dispensador de valores y ha puesto la agenda estratégico-militar en lo alto de la política exterior americana.

Desde una ontología institucional, el derecho internacional, la soberanía y la guerra atraviesan por reconsideraciones hechas desde Washington, pero no se puede deducir un cambio en las instituciones internacionales de un cambio en la política exterior de Estados Unidos. Más allá, el regreso de Estados Unidos al diálogo con las Naciones Unidas hacen tambalear los supuestos neoconservadores sobre cómo administrar el orden internacional.

Desde el nivel de las ideas, el discurso neoconservador implica un cambio sustancial en el modo de construir conocimiento sobre el mundo. Sin embargo, para que el discurso tenga su existencia garantizada, el mismo tiene que mostrar coherencia con la realidad que intenta describir y construir al mismo tiempo.

Por su parte, una de las contribuciones del constructivismo consiste en señalar cómo el 11 de septiembre, parafraseando a Wendt, *fue lo que hicimos de él*. En otras palabras, el constructivismo puede rastrear los distintos modos en que el ataque al World Trade Center fue entendido y cómo esos modos de comprender devienen acciones concretas. Para algunos, el 11 de septiembre fue un ataque al poder militar y económico más grande del mundo. Para otros, fue una ataque a la civilización occidental. Para otros más fue un ataque al proceso de globalización, cuyo motor central es Estados Unidos.

4. REPENSANDO EL CAMBIO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Este trabajo se propuso organizar las perspectivas de cambio en las relaciones internacionales de acuerdo con el nivel ontológico privilegiado y analizar el 11 de septiembre bajo esta organización.

La primera conclusión es que si bien el problema del cambio ha estado presente en toda la literatura especializada, aún estamos lejos de contar con

un modelo consensuado que nos diga qué cambió y cómo cambió. Esto se debe a dos motivos centrales. El primero ha sido y sigue siendo el dominio del realismo como teoría que explique la naturaleza de la política internacional. Una visión continuista del presente no puede dar cuenta del cambio, en parte porque considera que los patrones de conducta en la política internacional recurren y por ende las continuidades son más importantes que las transformaciones. El segundo motivo es la falta de una perspectiva histórica de las relaciones internacionales. Muchos de los anuncios hechos luego del 11 de septiembre como “el día que el mundo cambió” o “necesitamos nuevos conceptos para entender lo que ha pasado” son inmediatamente descartados al situar el 11 de septiembre en una perspectiva histórica de larga duración. Esta falta de visión histórica es constitutiva de nuestra disciplina. La teoría de las relaciones internacionales ha sido concebida como un “saber westfaliano”. Esto es, su capacidad de comprensión encuentra en 1648 el límite temporal y conceptual para entender la política internacional.¹⁸

Barry Buzan y Richard Little (2000) intentan superar esta limitación de la disciplina y desarrollan un extenso proyecto que se propone entrelazar el estudio de la historia con el de las relaciones internacionales. Para esto, los autores afirman que el concepto de “sistema internacional” tiene el potencial de constituirse en el nexo entre la historia y las relaciones internacionales aunque para eso deber ser “liberado” de su comprensión waltziana.¹⁹ Aunque Buzan y Little admiten que la “lógica de la anarquía”

¹⁸ Incluso esta fecha es problemática. No está claro que 1648 sea el punto de cambio profundo que dió origen al sistema internacional europeo, luego internacional. Martín Wight prefiere elegir el Consejo de Constanza de 1494 para fechar el nacimiento del sistema estatal europeo. Incluso Charles Tilly rastrea el sistema de estados europeos hasta el 1000. Véase Stephen Krasner (2001).

¹⁹ Para Buzan y Little uno de los déficit centrales que enfrenta la disciplina de las relaciones internacionales es el poco desarrollo conceptual de la noción de “sistema internacional”. En la jerga diaria este concepto es vagamente definido como el conjunto de estados que integran la comunidad internacional y que interactúan a través de procesos cooperativos y conflictivos. Pero si la noción de sistema presupone que las partes interactúan de acuerdo con una lógica determinada, definir el alcance, el nivel de interpretación y los elementos constitutivos de esa lógica sigue siendo materia de debate. Buzan y Little (2000: 18) reconocen que sobre la noción de sistema mucho se ha escrito pero poco se ha logrado. Para los autores esto se debe a que la noción de sistema internacional está cargada de “presentismo”, que sería usar el presente para conocer el pasado cuando debería ser al revés. Otro defecto es el “ahistoricismo” o la búsqueda de leyes generales acerca del comportamiento de estructuras sin historias. De este modo, la forma de entender la relación entre Esparta y Atenas es a través de las leyes del sistema bipolar de la Guerra Fría. Un tercer déficit es la visión “eurocéntrica”, en donde Europa creó el primer y único sistema internacional. En cuarto lugar, lo que Buzan y Little llaman “anarcofilia”, que es la idea de pensar que todos los sistemas internacional fueron, son y serán anárquicos. Finalmente, la noción de sistema ha sido esencialmente estadocéntrica, en parte debido a la “anarcofilia”.

sigue siendo central en nuestra comprensión del sistema internacional, no ven ninguna razón para excluir de una definición de sistema las interacciones entre las unidades como fuente explicativa. Tampoco coinciden con Waltz en pensar que la anarquía es la única estructura política internacional ni que la anarquía excluya necesariamente la diferenciación de funciones de las unidades. Para los autores, relajar el axioma de la similitud funcional es “una de las claves para entrelazar la teoría de las relaciones internacionales con la historia mundial, y para comprender el cambio estructural en el sistema internacional” (2000: 87). De este modo, Buzan y Little sostienen que una noción de sistema internacional con distintos niveles de análisis (subunidad, unidad, subsistema y sistema), distintas fuentes explicativas (capacidades de interacción, procesos y estructuras) y distintos sectores de análisis (económico, político, militar, ambiental y cultural) puede arrojar luz en los estudios sobre el cambio histórico en la política internacional.

Para Buzan y Little, la historia le enseña a la teoría de las relaciones internacionales que los principales cambios en los sistemas internacionales no son los cambios en su estructura. La historia muestra que “los cambios realmente grandes que definen la transformación” son los cambios ocurridos en la naturaleza de las unidades “cuyas acciones definen largamente el sistema internacional” (2000: 374). Puesto de otra forma, las unidades y el sistema internacional son elementos constitutivos en donde los procesos formativos y los impactos políticos son mutuos y simultáneos. No puede haber cambios estructurales profundos sin cambios en las unidades también profundos. Un ejemplo ya conocido es el caso de la Edad Media. Para Buzan y Little, el marco conceptual con el que trabajan ayuda a entender que la Edad Media no fue ni un sistema anárquico ni jerárquico, sino una “red” (*network*) de instituciones con funciones diferentes, geografías superpuestas y lealtades inclusivas. Otro ejemplo más reciente es la Unión Europea, del cual hacemos dos comentarios. Primero, si bien la similitud funcional prima entre los estados, el desarrollo creciente de una entidad supranacional implica la existencia de una nueva entidad política con funciones diferenciadas. La Unión Europea pasa a ser de este modo un espacio de gobernanza de múltiples niveles en donde lo intergubernamental se entrecruza con lo supranacional y las regiones con los estados. Segundo, la soberanía está siendo redefinida entre los estados europeos. No se trata de “ceder espacios de soberanía”. Se trata de que ciertos temas que antes estaban incluidos en las funciones soberanas, hoy ya no lo están. No hay pérdida de soberanía sino transformación de las funciones gubernamentales.

La segunda conclusión de relevancia es que todos los modelos aquí analizados tienen elementos conceptuales de sobra para comprender lo

ocurrido el 11 de septiembre. De hecho, cada teoría ha encontrado en el 11/9 indicadores para justificar sus postulados. Según Barry Buzan (2002b: 9):

El 11 de septiembre no inclina la balanza en los debates acerca de la territorialidad *versus* desterritorialización, acerca de los usos y límites del poder militar, o acerca del peso de los factores materiales *versus* los sociales en modelar las relaciones internacionales, o acerca del Estado *versus* actores no estatales, o acerca de la globalización *versus* la unipolaridad, o el nivel global *versus* el regional.

La tercera conclusión es que el 11 de septiembre ha despertado un número importante de análisis desde el punto de vista estratégico (terrorismo, seguridad internacional, proliferación de armas de destrucción masiva, guerra preventiva, etc.), pero no impone la necesidad de nuevas teorías radicalmente diferentes de las utilizadas por la de relaciones internacionales. De nuevo en palabras de Buzan (2002b: 9):

El 11 de septiembre no es la liga de descolonización (que dio nacimiento a los estudios sobre el desarrollo) o la Segunda Guerra Mundial (que estableció el realismo como la ortodoxia) o el fin de la Guerra Fría (que minimizó la prioridad de la seguridad militar, estimuló el constructivismo y elevó la prioridad de la comprensión histórica y las cuestiones de identidad) o las crisis de petróleo de los setenta (que apresuraron el renacimiento de la economía política internacional).

Reconociendo las limitaciones de la comparación histórica uno podría comparar el 11 de septiembre con la crisis de los misiles cubanos: una crisis de altísima tensión pero que no alteró radicalmente el sistema internacional.

La cuarta conclusión tiene que ver con el impacto del 11 de septiembre más allá de los Estados Unidos. Si todo parece indicar que el 11/9 ha producido efectos en la política exterior de Estados Unidos que desestabilizan algunas instituciones internacionales (derecho internacional) mientras fortalecen otras (el Estado), la duda aparece sobre cuánto se ha modificado la agenda de los países que secundan a Estados Unidos en poder económico y militar y en estados menos poderosos y más periféricos. Al observar las diferentes formas de entender los efectos del 11 de septiembre se comprende por qué en los días posteriores al atentado “éramos todos americanos” y por qué en las semanas previas a la invasión a Iraq Rumsfeld tuvo que inventar el respaldo de una “nueva Europa” que tiene un PIB combinado inferior al de Holanda. De esto se desprende que el 11 de septiembre alteró radicalmente

la percepción de los Estados Unidos acerca de su propia seguridad pero no tuvo el mismo impacto en el resto del mundo.

En cuanto a los países periféricos, llama la atención cómo el discurso de la seguridad y de la lucha contra el terrorismo ha ocupado la agenda de gobiernos con problemas más urgentes en su necesidad de resolución y más estructurales en sus orígenes. En la Argentina, un rápido recorrido de conferencias y artículos sobre el 11 de septiembre, que por espacio exceden nuestro detalle, muestra una tendencia a coincidir con Estados Unidos en que el "mundo cambió radicalmente" (Battaleme 2003), en que somos testigos de un "orden mundial verdaderamente nuevo" (Bartolomé 2003) o que surge un "nuevo sistema de poder mundial" (Castro 2003), hechos que hacen necesario "seguritizar" la agenda de política exterior. Mientras algunos aceptaron el hiperpoder con la naturalidad en que se impone la realidad (Massot 2003), otros afirmaron la indecencia del mismo (Paradiso 2003).

Stanley Hoffmann observó en 1977 que para avanzar en su desarrollo la disciplina de las relaciones internacionales necesitaba una triple distancia: del presente hacia el pasado, de la perspectiva del poder hacia la periferia y desde la ciencia política hacia la filosofía política (1991: 35). Si queremos profundizar el problema del cambio en la política internacional, hoy más que nunca es necesario avanzar en estas distancias para superar el presentismo y la parcialidad de nuestros análisis.

Como cuenta Robert O. Keohane (1993: 51), Gertrude Stein preguntó en su lecho de muerte a sus amigos: "¿Cuál es la respuesta?" Al ver que los presentes no podían contestar, dijo: "Bien, entonces, ¿cuál es la pregunta?" Dada la confusión reinante en la disciplina y el público interesado acerca de qué cambió el 11 de septiembre, si es que algo cambió, es necesario construir un conjunto de preguntas desde donde interrogar a la política internacional para detectar dónde hay cambio, dónde hay continuidad y cómo dirigir nuestras acciones hacia un mundo de nuestra elección. Este trabajo es sólo la primera oración.

REFERENCIAS

- Baldwin, David (ed.) (1993), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nueva York, Columbia University Press.
- Bartolomé, Mariano (2003), "Marco estratégico global: del viejo nuevo orden mundial a un orden mundial verdaderamente nuevo", trabajo presentado en el Primer Encuentro de Estudiantes y Egresados de Relaciones Internacionales de Iberoamérica, Buenos Aires, 27 al 30 de agosto.

- Battaleme, Juan (2003), "Argentina y el contexto estratégico mundial pos 11-S", trabajo presentado en el Primer Encuentro de Estudiantes y Egresados de Relaciones Internacionales de Iberoamérica, Buenos Aires, 27 al 30 de agosto.
- Booth, Ken y Tim Dunne (eds.) (2002), *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*, Nueva York, Palgrave.
- Bull, Hedley (1977), *The Anarchical Society. A Study of Order in World Politics*, Londres, Macmillan.
- Burchill, Scott (1996), "Introduction", en Scott Burchill y Andrew Linklater, *Theories of International Relations*, Nueva York, St. Martin's Press.
- Buzan, Barry y Richard Little (2000), *International Systems in World History: Remaking the Study of International Relations*, Oxford, Oxford University Press.
- Buzan, Barry (2002a), "The Primary Institutions of International Society", trabajo para la BISA Conference, Londres.
- Buzan, Barry (2002b), "The Implications of September 11 for the Study of International Relations", trabajo para la Conference on the Research Agenda in International Politics in the Aftermath of September 11th", Estocolmo, 10-11 de abril.
- Castro, Jorge (2003), "¿Una nueva configuración de poder mundial?", en *El Estado de la seguridad y la seguridad del Estado*, Buenos Aires, Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales.
- Cox, Robert W. (1986), "Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory", en Robert O. Keohane (ed.), *Neorealism and Its Critics*, Nueva York, Columbia University Press.
- Foucault, Michel (1977), "Nietzsche, Genealogy, History", en D.F. Bouchard (ed.), *Michel Foucault: Language, Counter-Memory, Practice: Selected Essays and Interviews*, Nueva York, Cornell University Press.
- Foucault, Michel (1987), *El orden del discurso*, Barcelona, Tusquets Ediciones.
- Foucault, Michel (1997), *Ethics. Subjectivity and Truth*, edición de Paul Rabinow, Londres, Penguin Press.
- Foucault, Michel (1999), *La arqueología del saber*, México, Siglo Veintiuno Editores, 19ª edición.
- Freedman, Lawrence (2002), "A New Type of War", en Ken Booth y Tim Dunne (eds.), *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*, Nueva York, Palgrave.
- Friedman, Thomas L. (1999), *The Lexus and the Olive Tree*, Nueva York, Farrar, Strauss and Giroux.
- Fukuyama, Francis (1992), *The End of History and the Last Man*. Londres, Penguin Books.
- Fukuyama, Francis (2002), "History and September 11", en Ken Booth y Tim Dunne (eds.), *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*, Nueva York, Palgrave.
- Gilpin, Robert (1981), *War and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press.
- Halliday, Fred (1994), *Rethinking International Relations*, Londres, Macmillan.

- Halliday, Fred (2002), "A Nueva Global Configuration", en Ken Booth y Tim Dunne (eds.), *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*, Nueva York, Palgrave.
- Hirst, Paul y Graham Thompson (1999), *Globalization in Question*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Hoffmann, Stanley (1991), *Jano y Minerva. Ensayos sobre la guerra y la paz*, Buenos Aires, GEL.
- Hoffmann, Stanley (2002), "Choque de globalizaciones", *Foreign Affairs en Español*, vol. 2, núm. 3 (otoño-invierno).
- Holsti, Kal (2002), "The Institutions of International Politics: Continuity, Change, and Transformation", trabajo presentado en la Annual Meeting of the International Studies Association, Nueva Orleans, Luisiana, 23-27 de marzo.
- Huntington, Samuel P. (1993), "The Clash of Civilizations?", *Foreign Affairs*, vol. 72, núm. 3.
- Huntington, Samuel P. (1996), *The Clash of Civilizations and the Remaking of World Order*, Nueva York, Simon & Schuster.
- Ikenberry, G. John (2002), "La ambición imperial de Estados Unidos", *Foreign Affairs en Español*, vol. 81, núm. 5, otoño-invierno.
- Jervis, Robert (2002), "An Interim Assessment of September 11th: What Has Changed and What Has Not?", *Political Science Quarterly*, vol. 117, núm. 1, primavera.
- Kagan, Robert (2003), *Poder y debilidad. Europa y Estados Unidos en el nuevo orden mundial*, Madrid, Taurus.
- Keohane, Robert O. (1993), *Instituciones internacionales y poder estatal*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Krasner, Stephen D. (2001), *Soberanía: hipocresía organizada*, Buenos Aires, Paidós.
- Kratochwil, Friedrich (1989), *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Kratochwil, Friedrich (2003), "The Monologue of Science", *International Studies Review*, núm. 5.
- Krauthammer, Charles (1991), "The Unipolar Moment", *Foreign Affairs: America and the World*, vol. 70, núm. 1.
- Krauthammer, Charles (2002), "NATO is Dead. Long Live NATO", *Jewish World Review*, 24 de mayo, 13 siván, 5762.
- Krauthammer, Charles (2003a), "Don't Go Back to the UN", *The Washington Post*, 21 de marzo, p. A37.
- Krauthammer, Charles (2003b), "Help Wanted", *Time*, vol. 72, núm. 9, p. 72.
- Layne, Christopher (1993), "The Unipolar Illusion: Why New Great Power Will Rise", *International Security*, vol. 17, núm. 4.
- Massot, Vicente (2003), "Reglas de juego", *Archivos del Presente*, núm. 30.
- Mearsheimer, John y Stephen Walt (2003), "An Unnecessary War", *Foreign Policy*, enero-febrero.
- Moravcsik, Andrew (2003), "Striking a New Transatlantic Bargain", *Foreign Affairs*, vol. 8, núm. 4, julio-agosto.

- Paradiso, José (2003), "Un poder indecente", *Archivos del Presente*, núm. 30.
- Perle, Richard (2003), "Thanks God for the Death of the UN", *The Guardian*, 21 de marzo.
- Ruggie, John (1993), "Territoriality and Beyond: Problematizing Modernity in International Relations", *International Organization*, vol. 47, núm. 4.
- Wæver, Ole (1999), "Insecurity, Security, and Asecurity in the West European non-war Community", en Emmanuel Adler y Michael Barnett (eds.), *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wade, Robert (1996), "Globalization and Its Limits: Reports of the Death of the National Economy Are Greatly Exaggerated", en S. Berger y R. Dore (eds.), *National Diversity and Global Capitalism*, Nueva York, Ithaca, 1996.
- Wallerstein, Immanuel (1974), "The Rise and Future Demise of the World Capitalist System: Concepts for Comparative Analysis", *Comparative Studies in Society & History*, vol. XVI, núm. 4.
- Wallerstein, Immanuel (1996), "The Inter-State Structure of the Modern World-System", en Steve Smith, Ken Booth y Marysia Zaleski (eds.), *International Theory: Positivism and Beyond*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Wallerstein, Immanuel (1997), *El futuro de la civilización capitalista*, Barcelona, Icaria.
- Wallerstein, Immanuel (2002), "The Eagle has Crash Landed", *Foreign Policy*, julio-agosto.
- Walt, Stephen (2001), "From CIAO's Board: Commentary on the Terrorist Attacks against the United States", *Columbia International Affairs Online*, septiembre, University of Columbia, www.ciaonet.org/cbr/cbr00/cbr01.html. Visitada el 30/9/01.
- Walt, Stephen (2002), "American Primacy. Its Prospects and Pitfalls", *Naval War College Review*, primavera, vol. LV, núm. 2.
- Walt, Stephen (2003), "Bush Needs a Mideast Exit Plan", *The Financial Times*, 11 de septiembre.
- Waltz, Kenneth N. (1981), *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.
- Waltz, Kenneth N. (1990), "Realist Thought and Neo-Realist Theory", *Journal of International Affairs*, vol. 44, núm. 1.
- Waltz, Kenneth N. (1999), "Globalization and Governance", *PS Online*, diciembre.
- Waltz, Kenneth N. (2000a), "Globalization and American Power", *The National Interest*, núm. 59, primavera.
- Waltz, Kenneth N. (2000b), "Intimations of Multipolarity", en Birthe Hansen y Bertel Heurlin (eds.), *The New World Order Contrasting Theories*, Nueva York, Palgrave.
- Waltz, Kenneth N. (2002), "The Continuity of International Politics", en Ken Booth y Tim Dunne (eds.), *Worlds in Collision. Terror and the Future of Global Order*, Nueva York, Palgrave.
- Watson, Adam (1992), *The Evolution of International Society. A Comparative Historical Analysis*, Londres, Routledge.

- Weiss, Linda (1998), *The Myth of The Powerless State*, Nueva York, Ithaca.
- Wendt, Alexander (1994), "Anarchy is What States Make of It: The Social Construction of Power Politics", *International Organization*, vol. 46, núm. 2.
- Wendt, Alexander (1999), *Social Theory of International Politics*, Cambridge, Cambridge University Press.
- Will, George (2001), "Holliday from History", *The Cincinnati Post*, 30 de diciembre.
- Wohlforth, William (1999), "The Stability of a Unipolar World", *International Security*, vol. 24, núm. 1.
- Zakaria, Fareed (2001), "The End of the End of History", *Newsweek*, 24 de septiembre.