

UNA MIRADA ACTUALIZADA SOBRE LA HEGEMONÍA DE ESTADOS UNIDOS A CINCUENTA AÑOS DE LA FUNDACIÓN DEL CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES Y A VEINTE AÑOS DE “EL FIN DE LA HISTORIA”

LAURENCE WHITEHEAD

HACE UNOS CINCO O SEIS AÑOS hubo mucho interés en los círculos de la política exterior de México por el tema de las “relaciones especiales” en las relaciones internacionales.¹ El gobierno de Tony Blair acababa de mostrar su anhelo de reafirmar e intensificar la añeja “relación especial”, como se la llamaba, de Gran Bretaña con Washington, mediante su adhesión a la Casa Blanca de Bush en su “coalición de los dispuestos” para invadir (o como ellos decían, “liberar”) al Iraq de Saddam Hussein.

Con el liderazgo del secretario de Relaciones Exteriores, Jorge Castañeda, el gobierno de Vicente Fox también trató de manifestar su renovación democrática con el desmantelamiento de limitaciones anteriores a la colaboración diplomática entre Estados Unidos y México, y empeñándose en intensificar una asociación bilateral con Washington que fuera más equitativa y más “especial”. Esto involucró una reorientación de la posición de México hacia la Revolución cubana, con un cambio de perspectiva que abandonaba a La Habana y acogía a Miami; también hubo un activismo de mayor nivel en Naciones Unidas (incluido un asiento temporal en el Consejo de Seguridad) y una amplificación de la retórica de altos vuelos sobre la promoción y protección de los derechos humanos. Unido a este cambio

¹ He trabajado anteriormente sobre este tema durante mi larga y muy fructífera relación con El Colegio de México. Véase Laurence Whitehead, “Sobre la teoría de las relaciones especiales”, en Rafael Fernández de Castro, Natalia Saltalamacchia y Laurence Whitehead (eds.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos: una visión comparada*, México, Porrúa, 2007; y una ponencia: “Estados Unidos y la hegemonía internacional después de la Guerra Fría”, en Ana Covarrubias (comp.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, El Colegio de México, 2007, pp. 31-60.

en las posturas internacionales, el gobierno de Vicente Fox también trató de estrechar la relación bilateral con Estados Unidos, especialmente mediante un mejoramiento del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que, se esperaba, permitiría un trato más favorable de los migrantes y trabajadores indocumentados mexicanos en el vecino del norte.

En síntesis, la “relación especial” que el recién democratizado México quería con el nuevo gobierno en Washington encabezado por un ex gobernador de Texas parecía prometer una alianza más equitativa y genuina con el coloso del norte. Hasta se la podría presentar en Washington como una encarnación concreta de la clase de futuro que Francis Fukuyama había proclamado como inevitable una vez que había llegado el fin de la Guerra Fría y que la historia ideológica había sido superada por la inevitable convergencia de la humanidad en torno a ciertos valores universales, valores que, según los neoconservadores, hasta entonces sólo habían sido asegurados en Estados Unidos.²

Dentro de este contexto fue que intentamos explorar las implicaciones para la teoría de las relaciones internacionales del concepto de “relación especial”; y, más específicamente, examinar hasta qué punto, si tal fuera el caso, la experiencia británica de incitar una condición de trato favorable con la única potencia global que quedaba podía considerarse que se parecía, era análoga o enseñaba algo a un México democrático que aparentemente seguía el mismo derrotero. Pero lo que tales exploraciones revelaron de hecho fueron las asimetrías involucradas en toda la retórica alrededor de las supuestas “relaciones especiales”, y también la imprecisión (e incluso auto-engaño) inherente en tal terminología.

Quizá las dos conclusiones más sólidas que emergieron de ese ejercicio fueron que las dos relaciones (la angloestadounidense en oposición a la mexicoestadounidense) divergían mucho más de lo que se traslapaban; y que, en cualquiera de los casos, típicamente era el socio subordinado el que amplificaba la importancia del lazo bilateral, mientras que el socio hegemónico procedía de una manera más “realista”, si bien condescendiendo a hacer gestos de poco valor cuando fuera conveniente para calmar el *amour propre* del socio de menor jerarquía.

Siete años después de la intervención militar que tomó el control de la soberanía de Iraq y derrocó la dictadura de Saddam Hussein, es posible volver a examinar la idea de las “relaciones especiales” desde una perspectiva diferente. Esto también proporciona un punto de entrada a mis reflexiones más generales acerca del Estado y perspectivas de la “hegemonía

² Véase Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, trad. de P. Elías, Buenos Aires, Planeta, 1992.

internacional” de Estados Unidos en el año 2010. La Gran Bretaña no sólo se unió a Estados Unidos en su ocupación de Iraq, sino que Londres también usó el peso de su influencia en apoyo de la campaña internacional para presionar a los miembros indecisos del Consejo de Seguridad (como Chile y México) para que otorgaran la legitimidad de Naciones Unidas a lo que gran parte de la opinión internacional (y dentro de Gran Bretaña) consideraba que era una operación militar injustificada y cuestionable en cuanto a su legalidad.

El gobierno de Tony Blair apenas pudo conseguir la autorización del Parlamento para esta acción; fue necesario dividir los votos del Partido Laborista y apoyarse en una votación en bloque de la oposición conservadora para superar los escrúpulos legales internacionales del Partido Liberal minoritario. Se preparó un informe de seguridad nacional “maquillado” que violaba los procedimientos normales de seguridad nacional en un intento de asustar a los votantes de manera que creyeran que Gran Bretaña se enfrentaba a un ataque inminente de Iraq y para emborronar la diferencia entre Saddam Hussein y Al-Qaeda. Las fuerzas armadas británicas exigieron garantías inviolables de que la guerra era legítima, así que el gobierno recurrió a sus principales asesores legales hasta que se consiguiera obtener un veredicto engañoso que fuera acorde con la decisión del gobierno de Blair.

Las manifestaciones más grandes en la historia británica (“not in our name”, no en nuestro nombre) no lograron impedir la participación de Gran Bretaña en la invasión. Una serie de investigaciones oficiales posteriores ha puesto al descubierto las fallas del proceso democrático que se necesitaron para asegurar que la lógica de la “relación especial” prevaleciera por encima de cualquier otra consideración política. En cualquier caso, la invasión habría seguido adelante, dado que las tropas británicas no eran indispensables desde el punto de vista militar, y su valor era más político que estratégico. Nunca se encontraron las armas de destrucción masiva, así que la justificación ostensible de la guerra aparecía entonces más como un pretexto. El gobierno de Blair nunca se recuperó de este acto de voluntarismo, el cual ha costado las vidas de cientos de soldados británicos, por no hablar de enormes trastornos en Iraq. El ataque terrorista en Londres de julio de 2005 quizá en parte fue motivado por este acto de solidaridad con el gobierno de Bush en Washington.

Con el tiempo, incluso algunos líderes laboristas que autorizaron la decisión (mediante su pasividad en el gabinete y su docilidad al votar en el Parlamento) han llegado a admitir que en retrospectiva quisieran haberse comportado de otra manera. Peor aún, desde el punto de vista de este acercamiento a la “relación especial” angloestadounidense, Washington posteriormente pasó a elegir como presidente a un candidato que se

había mantenido al margen de la operación en Iraq desde el principio. La elección de mayo de 2010 puso fin al gobierno laborista que se había incapacitado a sí mismo por sus ansias de demostrar sus inclinaciones proestadounidenses. Tanto el vocero liberal como el de los conservadores en la campaña expresaron su repudio a la idea de sacrificar los intereses nacionales en aras de una alianza unilateral pero supuestamente privilegiada con Washington. En septiembre de 2010, un nuevo líder laborista, hablando como dirigente de la oposición, por fin admitió el error de su partido.

También en México, los acontecimientos desde 2003 han destruido algunas ilusiones de aquellos esperanzados en poder imitar el aparente éxito británico en ganarse el favor de la única superpotencia mundial que queda. Las esperanzas iniciales de una asociación más igualitaria entre las democracias de América del Norte no se concretaron, por lo menos en parte porque el ataque de Al-Qaeda a las Torres Gemelas tuvo enormes repercusiones en la opinión pública estadounidense. Esto motivó que el gobierno de Bush reajustara sus prioridades de seguridad y que también se encerrara en sí mismo. Las preferencias para alianzas internacionales desde entonces han consistido en “coaliciones de los dispuestos”, cuyos socios se comprometen en alto grado a colaborar decididamente en la indefinida “guerra contra el terrorismo” con final abierto que Washington promovió desde entonces. Los valores democráticos y asociaciones donde el respeto fuera mutuo a partir de ese momento quedan subordinados a consideraciones más primordiales de lealtad y sacrificio compartido en una lucha común.

Obviamente, México no estaba alineado con el fundamentalismo islámico, pero sus aspiraciones internacionales eran distintas de las de su vecino del norte, como sería de esperar en un mundo “plural”.

En los comienzos del gobierno de Vicente Fox, algunos funcionarios mexicanos imaginaron que el TLCAN podría ser “ampliado” a partir de entonces para incluir disposiciones más favorables a los migrantes mexicanos “indocumentados”. Pero esto era una lectura optimista del equilibrio de fuerzas políticas dentro de Estados Unidos; una vez que la sacudida del 11 de septiembre fue absorbida, surgió una política bastante diferente. El Departamento de Seguridad Nacional (Department of Homeland Security) adquirió poderes mucho mayores para monitorear movimientos amenazantes en las fronteras, y a su debido tiempo se ordenó construir una “cerca” de seguridad.

Quizá esto era una expresión de la naturaleza “especial” de la frontera entre México y Estados Unidos, pero lo especial era aquí una fuente de fricción y no de convergencia. Aunque el Congreso de Estados Unidos estuvo cerca de hacer cambios importantes a la Ley de Inmigración, algunos de los cuales habrían sido ventajosos para México, a raíz de los sucesos el

impulso para ello se perdió. En cambio, los funcionarios estadounidenses poco a poco se fueron enfocando en la expansión del narcotráfico y en la violencia organizada asociada a la delincuencia fronteriza, de manera que en el Washington actual ya no es la relación especial angloestadounidense la que es el principal patrón para rediseñar las relaciones de Estados Unidos con México, sino más bien posibles comparaciones con Colombia. Gran parte de la opinión pública en México ha expresado hasta ahora con fuerza su oposición a la idea de que la Iniciativa Mérida se establezca a la manera del “Plan Colombia”, pero muchos en Washington no logran captar la fuerza real de estas objeciones. A medida que se deteriora la seguridad pública en México, y a medida que se refuerzan los vínculos militares y de inteligencia entre Estados Unidos y México, la relación entre estos dos Estados se intensifica, pero también se vuelve más tensa y potencialmente más desequilibrada.

Así que en eso quedó el tema de las “relaciones especiales” con Estados Unidos, que dejó de ser oportuno. En un panorama más amplio, a veinte años de la caída del Muro de Berlín, la historia y los conflictos geopolíticos todavía parecen tener toda la fuerza de antes. Samuel Huntington hizo célebre su respuesta a la tesis del “fin de la historia” con la alternativa del “choque de civilizaciones”,³ pero ninguna de estas visiones totalizadoras ha demostrado ser apropiada para la tarea de captar ordenadamente las principales fuerzas en operación desde el fin de la Guerra Fría. En lugar de intentar presentar otra metanarrativa más que las reemplace (“el surgimiento de Asia” o el “agotamiento de la globalización”), me inclino por subrayar la multiplicidad, complejidad y relativa indeterminación de las grandes fuerzas en operación que estarían dando forma al panorama político global en las próximas décadas.

Así, se podría especular acerca de la naturaleza cambiante de la guerra y el mutable equilibrio de seguridad; por ejemplo, hasta qué punto el mundo se volvería inestable si la proliferación nuclear continúa a su ritmo actual. O podríamos enfocarnos en la creciente competencia por recursos naturales escasos como el petróleo, el agua o las tierras agrícolas. O se podría tratar de averiguar las consecuencias de un progreso científico cada vez más rápido en áreas como las tecnologías de la información y la ingeniería biológica (de qué manera esto podría alterar el equilibrio de poder entre el individuo y el Estado, o entre los sanos, los ricos y los pobres o los enfermos). También está la cuestión de la inestabilidad financiera mundial: ¿acaso la banca privada es actualmente demasiado grande y dema-

³ Véase Samuel P. Huntington, *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, trad. de José Pedro Tosaús Abadía, México, Paidós, 1997.

siado internacional como para seguir siendo susceptible de alguna forma eficaz de supervisión o regulación política?; y de ser así, ¿qué implica para la prosperidad mundial y la estabilidad social? Quizá el cambio climático mundial sin control ya está tomando impulso al grado de sobrepasar cualquiera de estas consideraciones y de hacerlas ver más triviales y rutinarias. Es posible que la Cumbre de Cancún de Naciones Unidas no logre frenar suficientemente ese impulso.

Cualquiera de estos temas guarda dentro de sí una amplia variedad de resultados posibles; cada uno impone desafíos sin precedentes a las autoridades públicas del presente. No está para nada claro si una unipolaridad intensificada o un sistema fortalecido de gobernanza global estarían a la altura de manejar cualquiera de estas situaciones con éxito. Y no obstante, todas necesitan ser manejadas en conjunto y las interacciones entre ellas deberán ser tomadas en cuenta de igual manera. Por estas razones, más que adoptar alguna narrativa maestra, como la clave del orden mundial del futuro, me inclinaría por destacar las insuficiencias e inconsistencias de semejantes constructos intelectuales. En otro lugar me he referido a la metáfora de la “navegación en la niebla” como la más apropiada para describir el entorno internacionalista posterior a la Guerra Fría y al periodo liberal que los políticos mundiales enfrentan actualmente.⁴ Tal no es el tema principal de este trabajo, sino el antecedente necesario para el propósito del título, de “una mirada actualizada sobre la hegemonía”.

Mi texto anterior sobre este tema es de 2004, cuando concluía el primer periodo de gobierno de George W. Bush. En aquel entonces, la intención fue tomar distancia de la presión de los acontecimientos inmediatos, y reflexionar sobre los supuestos teóricos subyacentes que deberían dar forma a nuestro análisis de la hegemonía internacional y sus perspectivas. El enfoque atendía la hegemonía “liberal” posterior a la Guerra Fría, un sistema relativamente abierto. Con base en sus reglas, la potencia dominante invierte un esfuerzo significativo en estabilizar los arreglos internacionales cuya intención es promover la cooperación voluntaria entre Estados relativamente autónomos. Tras un recuento bastante convencional de lo que yo entendía por el concepto de hegemonía estadounidense,⁵ pasé a resaltar

⁴ Laurence Whitehead, “Navigating in a Fog: Meta-Narratives in the Americas Today”, en A. F. Cooper y Jorge J. Heine (eds.), *Which Way Latin America? Hemispheric Politics Meets Globalization*, Nueva York y Tokio, United Nations University Press, 2009, pp. 27-49.

⁵ “Hegemonía denota la construcción y el mantenimiento de un sistema de reglas que no sólo sirve a los intereses de la potencia dominante, sino que también estructura la matriz de oportunidades de que disponen los actores secundarios que pueden ejercer un grado importante, aunque limitado, de autonomía.” Whitehead, “Estados Unidos y la hegemonía internacional después de la Guerra Fría”, p. 35.

sus dimensiones “temporales” y la importancia de captarla como un proceso perpetuo de “devenir”, más que una condición estática o estado final en equilibrio. Esto quería decir que habría que darle a las percepciones y expectativas subjetivas una prominencia considerable; en alguna medida esto me colocaba en el campo “constructivista” más que en el “realista” en la teoría de las relaciones internacionales.⁶

De manera más específica, aquel primer recuento dirigía la atención al proceso mediante el cual tales afirmaciones y exigencia de derechos de hegemonía se mantienen, renuevan y propagan tanto dentro de Estados Unidos como entre las otras naciones a la cuales anhela liderar. En seguida identifiqué tres obstáculos principales que impedían llegar a una conclusión firme acerca de las perspectivas a mediano plazo para la persistencia de la hegemonía de Estados Unidos; a saber: primero, las distorsiones que surgen del hecho de que mucho de lo que se escribe y analiza en este tema tiene su origen “dentro” de la sociedad hegemónica; segundo, el ritmo acelerado y multifacético e impredecible de cambio en el mundo de afuera; y tercero, la tensión entre las presiones políticas internas dentro de la sociedad estadounidense, y las necesidades de un ejercicio eficaz de la influencia sobre el resto del sistema internacional.

Seis años después, no obstante el cambio de Bush a Obama, de Iraq a Afganistán, y de la euforia financiera al pánico financiero, todavía parece que vale la pena seguir trabajando gran parte de mis argumentos precedentes. En los ámbitos más importantes de aplicación de políticas, una estructura de coordinación internacional relativamente estable, abierta y cooperativa parece ser más necesaria que nunca, con todo y que los apuntalamientos de semejante sistema se ponen en duda cada vez más. Fuera de Estados Unidos, los críticos alzan cada vez más la voz acerca de la necesidad de una mayor difusión del poder, mientras que dentro del Estado hegemónico crece la exigencia de mayor atención en las prioridades nacionales, incluso a expensas de las consideraciones de orden internacional. Así pues, en esta “mirada actualizada” paso ahora a revisar las cuestiones de *i*) temporalidad, *ii*) derechos de hegemonía, *iii*) selectividad académica, *iv*) inquietud política nacional, para llegar finalmente –una vez más– a *v*) el tema de la naturaleza impredecible e inestable de los desafíos internacionales que todos enfrentamos. ¿Qué tanta diferencia hay en cuál sea el gobierno que en Washington está encargado de estabilizar la hegemonía de Estados Unidos? En la conclusión haré algunas reflexiones acerca de

⁶ En general soy escéptico de estas disputas que defienden territorios académicos. En este caso en particular, el realista tiene derecho a contestar que la construcción de la hegemonía es una empresa que en buena medida es llevada a cabo por la propia potencia hegemónica.

hasta dónde el contraste entre Obama y Bush tiene importancia, y hasta dónde las exigencias subyacentes de liderazgo hegemónico generan continuidades en los resultados pese al cambio de liderazgo y funcionarios.

I. TEMPORALIDAD

Para ejercitar la autoridad hegemónica, es necesario no sólo acumular el poder y los recursos necesarios, sino ejercerlos durante el suficiente tiempo para crear expectativas de que la estructura relevante de reglas y procedimientos persistirá. Así que hay un umbral mínimo de tiempo antes del cual una potencia dominante no es efectivamente hegemónica (como cuando el rey de Suecia Gustavo Adolfo triunfó brevemente pero luego desapareció de la Europa central en la Guerra de los Treinta Años). Una vez franqueado ese umbral, es posible desarrollar instituciones que tienden a presentarse a sí mismas como atemporales y que pueden adaptarse a la desaparición de su justificación original mediante algún argumento o razonamiento que justifique una existencia indefinida. El ejemplo que ilustra esto es la OTAN tras el fin de la Guerra Fría.

Al mismo tiempo, cualquier repaso histórico servirá para subrayar el hecho de que, por lo menos hasta ahora, todos los sistemas imperiales y de hegemonía son finitos en el tiempo.⁷ Los teóricos de la hegemonía estadounidense, y de la “estabilidad hegemónica”, por ello no pueden eludir enfrentarse a la pregunta de por qué esta vez habrá de ser distinta de las demás, o de cuánto falta para que la hegemonía de Estados Unidos también se desvanezca.⁸

Durante la Guerra Fría, la pregunta podía hacerse en términos de la duración y resultado de la rivalidad bipolar con el bloque soviético. A partir de 1990, una lectura de la unipolaridad y el fin de la historia era que el siglo de Estados Unidos se prolongaría *sine die*. Pero siempre hubo ansiedades —quizá Japón llegaría en algún momento a hacer a Estados Unidos a un lado, o Europa, o (ahora) China. Ninguna de estas alternativas parecía muy importante, así que era posible imaginar el desafío en términos de generaciones, pero persistía un sentimiento de finitud. La ansiedad por el declive ha sido un acicate recurrente para la revitalización periódica de la

⁷ Mi colega John Darwin acaba de publicar un estudio magistral de este tipo: *After Tamerlane: The Global History of Empire*, Londres, Allen Lane, 2007.

⁸ Para una muestra representativa reciente de obras publicadas en Estados Unidos en esta área, véanse Fareed Zakaria, *The Post-American World*, Nueva York, W. W. Norton, 2008; Bruce Russett, *American Hegemony and Its Limits*, Londres, Routledge, 2011; y Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New Haven, Yale University Press, 2010.

hegemonía estadounidense; esto se puso en evidencia una vez más después de 2001. A falta de un verdadero reemplazo externo, también es posible temer que la complacencia y un sentido de tener derechos pueden orillar a la potencia dominante a bajar la guardia o a relajar sus esfuerzos para permanecer como líder. Desde un enfoque constructivista, tales temores y expectativas pueden ser considerados una fuerza esencial que sostiene la empresa hegemónica –de ser necesario mediante la amplificación desmesurada de riesgos que no representan verdaderamente amenazas para ella.

Desde la perspectiva de 2010, por una parte debe notarse que la hegemonía internacional de Estados Unidos ha persistido más o menos sin interrupción durante digamos setenta años, y que tiene todos los visos de durar un tiempo más. No hay un reemplazo creíble en el horizonte antes de 2030, cuanto más pronto.⁹ Así que se trata de una empresa duradera y exitosa si se compara con casi cualquier caso de la historia. Al mismo tiempo, hay considerables evidencias de estar llegando a los límites de las reservas militares, financieras y de recursos, y quizá también de un declive de la cohesión interna concerniente a la prioridad que debe darse a la labor de estabilizar al resto del mundo, frente a la de la atención a las tensiones internas.¹⁰

Aunque los términos de este debate han cambiado significativamente entre 2004 y 2010, no veo una razón convincente para cambiar mi evaluación precedente de la duración relativa, pero finalmente temporal, de la empresa hegemónica estadounidense. Los años de Bush en el gobierno amenazaron con erosionar el liderazgo de Estados Unidos por el unilateralismo y el “Síndrome de Ícaro”.¹¹ El gobierno de Obama, al corregir

⁹ Para intentos de reflexionar este problema, véanse Stephen G. Brooks y William C. Wohlforth, *World out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton, Princeton University Press, 2008; y *National Intelligence Council Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, noviembre de 2008.

¹⁰ Actualmente, el gasto militar de Estados Unidos es de 4.8% del producto interno bruto; su fuerza militar supera con creces la de todos los posibles competidores, incluso si fueran capaces de unirse entre sí. Pero las cargas de la guerra y el cambio subyacente de poder económico de América del Norte y Europa a Asia significan que en lo previsible este predominio de *hard power* unilateral sólo cabe esperar que decline. Desde 2001 el gasto militar estadounidense casi se ha duplicado, antes de los últimos severos recortes anunciados por el secretario de Defensa Gates. El comando de fuerzas conjuntas de Estados Unidos también reveló una propuesta para reducir gradualmente el derecho del Pentágono sobre los recursos nacionales hasta un porcentaje entre 2.6 y 3.1 del PIB para 2028. Aunque esto fue recibido al inicio con un ostensible silencio, con toda probabilidad Washington se verá obligado a hacer una reducción de este tenor antes de ese tiempo.

¹¹ Véase Peter Beinart, *The Icarus Syndrome: A History of American Hubris*, Nueva York, Harper, 2010. Personalmente me gustaría más hablar del efecto del “niño de alquitrán” (“*tar baby*” effect), pero la referencia quizá no es muy conocida. Se refiere a las fábulas de *Brer Rabbit* (Her-

estos errores, parece constituir un intento de restaurar el equilibrio pero aparentemente sólo dentro de límites bastante estrechos. Es posible argumentar en términos realistas que Washington todavía posee tantas ventajas materiales que las restricciones físicas a su poder discrecional aún no son el problema real. En cambio, desde el punto de vista constructivista, el manejo de las expectativas acerca de lo que el liderazgo estadounidense puede (y debe) lograr, y a qué precio, es lo que sigue siendo el meollo de las restricciones al ejercicio contemporáneo de la hegemonía internacional de Estados Unidos.

II. DERECHOS DE HEGEMONÍA

Desde el enfoque constructivista, el éxito de un Estado hegemónico –su seguridad en sí mismo y su poder de convencimiento– descansa no sólo en los recursos materiales que controla, sino en la plausibilidad de sus afirmaciones de legitimidad. Por ejemplo, durante el siglo XIX el Reino Unido logró un grado considerable de unidad interna cuando proyectaba su poder exterior, porque el gobierno convencía tanto a su propio pueblo, como a muchos otros, de los beneficios que podía garantizar (o, en su imperio, otorgar). Estos atractivos debían incluir libertades comerciales garantizadas por un Estado de derecho bastante impersonal y confiable; así como un orden público y un sistema relativamente abierto de libertad de expresión y asociación sometido a estructuras predecibles (aunque hoy en día nos parezcan duras) de disciplina social y aplicación de la ley, etc. También es cierto que los británicos además obligaron a los chinos a aceptar el comercio de opio, que “entraron a la rebatiña” por los recursos explotables de África y que propagaron creencias racistas. Lo que quiero decir no es que en algún sentido abstracto *tuvieran* derecho a dominar el mundo de esta manera, sino sólo que ellos mismos se convencieron de este derecho y tuvieron éxito en convencer a otros de ello.

Ahora bien, consideremos a Estados Unidos. Antes de alcanzar el liderazgo mundial en los años cuarenta, las afirmaciones de legitimidad asocia-

mano Rabito del folklore de las viejas comarcas sureñas de Estados Unidos). Este personaje hace un niño de alquitrán junto al camino para engañar al Hermano Zorro (o sea el *Brer Fox*, pero no se trata de una referencia a México). Cuando el Hermano Zorro ve al sospechoso niño de alquitrán, lo cree una amenaza y lo golpea; pero el brazo se le pega en la brea. Todavía más enojado, golpea más fuerte con el otro brazo, pero también se le atasca. Así que patea al formidable enemigo. Para esto, el Hermano Rabito lo ha estado viendo desde su escondite (¿caso como en Tora Bora?) y ríe encantado al ver el lío en el que se ha metido su archienemigo por sí solo.

das al gobierno con sede en Washington ya ejercían una fuerte influencia sobre la mayor parte del pueblo estadounidense, pese al disenter de una minoría. Son tan conocidas para el mundo de hoy que apenas hay que repetir las aquí —el discurso estadounidense del aumento de la libertad gracias a la Constitución desde hace mucho ha incluido una auto-descripción de la Unión Americana como “la última y mejor esperanza” para un mundo atribulado y corrupto. Al ser un fuerte polo de atracción para migrantes de todos los rincones del planeta, la experiencia interna de formación de la nación de este país una y otra vez ha confirmado su arraigada creencia de ser el mejor escenario político para alcanzar el cumplimiento de las ambiciones personales que comparten todas las personas en todo el mundo.

Este punto de partida proporcionó una poderosa fuente para las afirmaciones de legitimidad, que también se podrían proyectar más allá de las fronteras nacionales a medida que crecía el poderío estadounidense. Al principio, Washington trató de establecer su hegemonía regional en el continente mediante el pan-americanismo. Cuando Cuba y Filipinas siguieron el camino de California y Texas, parecía, para todos los que se beneficiarían del crecimiento del poder de Estados Unidos, que también llevaría las bondades del sistema de libertades estadounidense a estas nuevas posesiones. Como en el caso de los británicos, no es necesario aceptar estas afirmaciones de legitimidad como si fueran un hecho comprobable para darse cuenta de su poder. No sólo dentro del país se las aceptó firme y consistentemente, sino que encontraron eco entre una gran variedad de aliados y socios exteriores; por ello se generalizaron sin problemas del nivel regional al global. Para citar un ejemplo particularmente vívido posterior a la Guerra Fría, muchos polacos parecen estar más convencidos que la mayor parte de los estadounidenses de la beneficencia del poder norteamericano; y su apoyo firme a su vez refuerza la confirmación para la opinión norteamericana.

Típicamente, los que buscan conseguir relaciones “especiales” con Washington son los que respetan y admiran a esta potencia hegemónica. Aparte de cualesquiera intereses pragmáticos que quizá también tengan, aspiran además a parecerse más a Estados Unidos. Puede ser que las universidades, los productos de entretenimiento de masas o las libertades para los negocios de Estados Unidos constituyan el atractivo principal, pero en cualquier caso esto promueve una disposición a ofrecer apoyo más firme y duradero del que se puede derivar únicamente de un cálculo del interés nacional. La entrada de México al TLCAN ilustra de qué manera tales consideraciones se pueden cristalizar en reacomodos a largo plazo que ensanchan la base de apoyo de la potencia hegemónica.

Por otra parte, también es posible que la hegemonía agote su reserva de buena voluntad internacional, por ejemplo cuando da por hecho tal

apoyo en un grado demasiado alto, o cuando deja enmarañados sin haber necesidad a sus aliados más leales en aventuras mal planeadas, con lo que hace a un lado a críticos benévolos para favorecer las “coaliciones de los dispuestos” incondicionales como en Iraq, y quizá ahora también con la ISAF (International Security Assistance Force) en Afganistán. En consecuencia del uso excesivo de estas técnicas, especialmente desde septiembre de 2001, actualmente puede ser más difícil lograr el apoyo sin calificativos de socios en ascenso y que son básicamente amistosos, como Brasil y Turquía, al hacer frente a Irán.

Sin embargo, sorprende que la encuesta más reciente de Latinobarómetro sigue mostrando visiones sumamente positivas de Estados Unidos en los países de América, incluso en países como Venezuela. Y esto pese a los ocho años de gobierno de Bush, y la decepción reciente por el desempeño de Obama, por ejemplo, aunque posiblemente sea más la sociedad de consumo norteamericana y no tanto la política de Washington lo que genera la mayor parte de esa aprobación. Pero también vale la pena notar que la afirmación de los derechos de hegemonía también puede estimular un discurso en sentido contrario. Para mí, el mayor problema de Washington con La Habana surge del hecho de que el nacionalismo cubano directamente hace frente a esta presunción de hegemonía.¹²

Con el presidente George W. Bush, el discurso del derecho de hegemonía se amplió a tal grado que todos los aliados (excepto los que nunca lo critican) de Estados Unidos se sintieron incómodos por el alcance exagerado del mismo. En el texto que mencioné al principio, he llamado la atención sobre algunos aspectos de su documento de Estrategia de Seguridad Nacional, en el que estos supuestos unilateralistas quedaban al descubierto. Por ello, interesa comparar el nuevo documento de estrategia que el presidente Obama reveló en West Point a fines de 2009. Contiene una remodelación de carácter multilateral de las ideas de antes y pone el acento en objetivos globales compartidos, como el logro del desarrollo internacional y el apoyo para la democracia y los derechos humanos. También alaba los logros del aparato militar estadounidense en Iraq y defiende la idea de tender puentes hacia quienes tienen visiones distintas. Vale la pena subrayar que para el presidente Obama “esta participación no es un fin en sí misma. El orden internacional que buscamos es aquél que pueda resolver los desafíos de nuestros

¹² Fue interesante observar que cuando el presidente Calderón habló en una sesión conjunta del Congreso de Estados Unidos en mayo de 2010, le dieron un aplauso de pie por señalar que México fue de los primeros países del Hemisferio Occidental en abolir la esclavitud. No obstante, tuvo la cortesía de no decir que cuando Texas se separó de México la esclavitud fue reestablecida allí, algo que los cubanos no habrían dejado pasar por alto.

tiempos”.¹³ Desde el punto de vista de Estados Unidos, quizá es lo más a lo que puede llegar el gobierno de Obama para reubicar el discurso de legitimación de Washington. Sigue dejando sin respuesta la pregunta de quién decide cuáles de los desafíos de nuestros tiempos serán atendidos y cómo.

La Reunión de Copenhague sobre el cambio climático presenta una ilustración de hasta dónde llega el desfase entre las expectativas internas y externas en este tema. Pese a los escándalos recientes sobre aspectos secundarios de las evidencias de cambio climático, hay una necesidad obvia y apremiante de acuerdo internacional acerca de cómo atacar este problema global, potencialmente superior a todas las fuerzas de que se dispone. Si la palabra *liderazgo* tiene algún significado, debería incluir algún esfuerzo serio y eficaz para encontrar una base común y elaborar una estrategia compartida. Por razones políticas internas, Estados Unidos permaneció al margen del tratado de Kyoto, al mismo tiempo que continuamente insistía en que su gobierno podía presentar una alternativa más apropiada, la cual nunca llegó.

Diciembre de 2009 fue la oportunidad del gobierno de Obama de reactivar y demostrar su liderazgo antes de que fuera demasiado tarde. Hay que admitir que factores dentro de Estados Unidos que habían estorbado al gobierno de Clinton todavía estaban activos. Pero con todo, una aproximación genuinamente hegemónica habría involucrado la construcción de un apoyo internacional convincente tal que favoreciera que este problema se convirtiera en un interés claramente nacional para los grupos políticos internos, de manera que apoyaran el liderazgo norteamericano en esta área. En lugar de ello, los socios cruciales cuya cooperación sería necesaria fueron despreciados y el desafío climático fue en efecto sacado de la agenda internacional de acciones urgentes. Está por verse si la reunión de Cancún podrá restaurar un mínimo de cooperación en este asunto clave, o si la comunidad internacional sencillamente dejará que la naturaleza marche este potencialmente catastrófico curso. Esta falta de correspondencia entre una elaborada retórica y el compromiso serio difícilmente podría ser más palpable.

En un tenor semejante, en el frente de seguridad internacional, por más que el gobierno de Obama encomie la democracia, los derechos humanos y la cooperación internacional, Guantánamo sigue siendo un hoyo negro judicial, y a las claras Washington no tiene la intención de suspender los ataques con aviones no tripulados (teledirigidos) a objetivos en todo el

¹³ Barack Obama, “National Security Strategy”, mayo de 2010, introducción sin título y sin paginar. Texto completo en http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf Cita tomada de la versión en español de la introducción en <http://www.america.gov/st/peacesec-spanish/2010/May/20100528083413fjnoeled6.213015e-02.html>

mundo seleccionados completamente a su discreción.¹⁴ Declaraciones recientes de la secretaria de Estado, Hillary Clinton, dejan claro que cuando socios amistosos y democráticos como Brasil y Turquía adoptan una visión distinta de la que tiene el gobierno de Obama acerca de cuál es la mejor manera de promover la causa de la no proliferación de armas nucleares, lo más seguro es que se deseché sumariamente su propuesta. Aunque el panorama no sea tan claro en otros campos de la coordinación internacional, como la liberación del comercio y la reforma del sector financiero, ahí también el gobierno de Estados Unidos puede estar dando por hecho demasiadas cosas (o, por decir lo menos, podría tener demasiadas ataduras en cuanto a restricciones institucionales y partidistas en el interior del país). Ni la Ronda de Doha en la Organización Mundial de Comercio, ni la cooperación en cuanto se refiere a políticas económicas anti-crisis, se pueden dar como pruebas de la seriedad de las intenciones de Estados Unidos para corresponder a la retórica de liderazgo mundial con acción coherente.

Sí existe, por supuesto, una reacción realista frente a estas quejas; es necesario al menos darle una breve consideración aquí. Una de las razones más contundentes es porque puede resurgir durante un próximo gobierno estadounidense en un futuro no muy lejano. En lugar de intentar congraciarse con una abigarrada batería de críticos y *oportunistas* (*free-riders*) internacionales acerca de una amplia gama de temas muy diversos, dice este argumento, una potencia hegemónica verdaderamente eficaz escogería un conjunto muy limitado de sus propias prioridades —asuntos que no amenacen su unidad interna— para de ahí pasar a promover las soluciones que haya elegido con un bajo umbral de tolerancia para los que dudan o los que asienten sin muchas ganas. De esa manera se diferencié Reagan de Carter; es la única forma en que el liderazgo estadounidense puede realizarse. Aceptar una agenda más amplia delineada desde afuera, y tratar de obtener el consentimiento voluntario de demasiados socios autónomos, es equivalente a quedar como “el que paga los platos rotos”, lo que sólo puede resultar en una parálisis a medida que un torrente de exigencias incom-

¹⁴ Cuando el presidente Obama dio su discurso de aceptación del premio Nobel de la Paz de 2009, hizo mucho énfasis en su compromiso con la teoría de la “guerra justa”, que pide específicamente requisitos para la guerra tales como una causa justa, autoridad apropiada, proporcionalidad y el no atacar a civiles. Sin embargo, en mayo de 2010, el Relator Especial de Naciones Unidas para las Ejecuciones Extrajudiciales, Philip Alston, hizo notar que la postura del gobierno de Estados Unidos con respecto a los aviones no tripulados (o teledirigidos) equivale a un “marco normativo personalizado”, el cual Estados Unidos difícilmente consideraría aceptable si otros países lo utilizaran. Como se cree que unos cuarenta países ya adquirieron esta tecnología, la discrecionalidad y menosprecio por parte de Estados Unidos de las protestas provenientes de los países afectados establece un precedente que probablemente traerá consecuencias indeseables para sus autores.

patibles e incumplibles se apila en el limitado espacio disponible para las políticas, incluso para el mejor de los gobiernos. Si queremos un ejemplo latinoamericano para este contraste, comparemos el esfuerzo de Carter por regresar la Zona del Canal de Panamá (al que siguieron exigencias revolucionarias imposibles de cumplir en Centroamérica) con la determinación de Reagan de poner fin a la revolución nicaragüense, aunque fuera necesario para ello echar mano de medios cuestionables (el escándalo Irán-contras, o *Iran-gate*).

Esta interpretación de la historia reciente aún cuenta con muchos seguidores en el Estados Unidos de la actualidad (incluyendo a algunos en el gobierno de Obama). Aunque sus narrativas históricas podrían ser rebatidas por algunos expertos, para la mayor parte de la opinión pública estadounidense la historia la escriben los vencedores, y Reagan sin lugar a dudas es el campeón. El problema es que, independientemente de cómo se interprete el fin de la Guerra Fría, de ahí saldrá un modelo muy malo para lidiar con las realidades internacionales, muy diferentes a las que se enfrenta hoy Washington. Los problemas que requieren atención urgente son definidos por fuerzas que caen fuera de las elecciones favorecidas por la Casa Blanca; tales fuerzas son inherentemente complejas, contenciosas e interconectadas. La opinión dentro de Estados Unidos tiene que ser educada acerca de las realidades científicas, financieras e incluso las de seguridad, y no sólo adulada con pseudoaforismos sacados de discursos políticos. Pero ésta no es la manera en que la altamente polarizada política electoral parece estar funcionando en el sistema contemporáneo estadounidense. Igualmente, la cooperación internacional tendría que formarse mediante amplias negociaciones y diálogo sostenido, porque Brasil, China, India, Japón, Rusia y los demás socios necesarios no mantendrán su apoyo —o podrían oponerse— únicamente por un principio de lealtad basado en la distinción nosotros/ellos. Al cabo de los dos periodos de gobierno de George W. Bush, fuera de Estados Unidos la creencia generalizada era que la elección de Barack Obama era la señal del reconocimiento de estas lecciones. No obstante, por las razones indicadas más arriba, parece que la opción multilateralista no tiene un apoyo interno sólido. Además, en términos generales y como crítica, la postura realista tiene al menos algo de verdad, pese a que apenas ofrece algunos remedios positivos para los problemas actuales. Así pues, la herencia de Bush está resultando más difícil de superar de lo que muchos esperanzados liberales favorables a Estados Unidos en los demás países deseaban. El gobierno de Obama heredó un sobrecargado legado y un entramado de severos desafíos externos que no podían ser ignorados ni rápidamente revertidos. La potencia dominante ya no podía apoyarse siempre en la cooperación voluntaria de sus aliados secundarios, en sus poderosas afirmaciones

de legitimidad dentro de sus fronteras o en su poder económico, financiero y militar para apuntalar sus expectativas de derechos de hegemonía. Y un sector importante de la opinión nacional se inclinaba por echar la culpa de estos contratiempos al gobierno saliente más que al ambiente internacional. En tales condiciones, el gobierno actual en Washington tiene poco margen de maniobra y no ha podido encontrar la forma de romper con el pasado, al menos no hasta ahora.

En pocas palabras, el sentimiento de tener el derecho asociado a un largo periodo de ejercicio de la hegemonía internacional no se refrena fácilmente. Algunos países en el sistema (como Irán y Venezuela) seguramente subrayarán estos persistentes supuestos de una autoridad internacional privilegiada y pedirán que se apliquen medidas que compensen el desequilibrio. Otros, como China y Rusia, por ahora podrán aceptar que no se cuestione tal principio, con la esperanza de obtener algún beneficio derivado de ello por sus buenos oficios.

Sin embargo, desde un punto de vista más analítico, un desfase demasiado grande entre la manera en que se entienden los derechos de hegemonía dentro de la potencia hegemónica y fuera de ella, no puede ser sino fuente de inestabilidad. Actualmente son pocos los que en Gran Bretaña no se sienten en alguna medida incómodos por los excesos en derechos de hegemonía como fueron reclamados por nuestros antepasados victorianos –aunque más bien preferimos no reconocer esta herencia. Mientras al gobierno de George W. Bush parecía no importarle para nada tales asuntos, muchos de los estadounidenses que votaron por Obama para la presidencia se habían vuelto muy sensibles en cuanto a este aspecto. A raíz de las elecciones intermedias para el Congreso de Estados Unidos de 2010, parecería que la opinión estadounidense actualmente está más polarizada de lo normal acerca de estas cuestiones. Las consecuencias de esto se examinan más adelante en la sección IV, pero antes necesitamos considerar la opinión de la élite, y en particular la de los académicos.

III. SELECTIVIDAD ACADÉMICA

Este tema requiere reflexión aparte. En 2004 me limité a señalar que la bibliografía sobre las relaciones internacionales se escribe abrumadoramente en inglés y sugería que podría estar sesgada por el hecho de que tantos de sus lectores y practicantes tácitamente se alinean del lado de los supuestos de la hegemonía estadounidense (o más estrictamente, están inconscientemente incrustados dentro de dichos supuestos). Con ello apuntaba hacia una realidad que cambia muy lentamente y parece reaccionar con mucha

parsimonia ante los acontecimientos en el escenario internacional. Sin embargo, se trata de un área compleja donde falta hacer más investigación, e importa no hacer una caricatura de ello.

Por ejemplo, en lo que toca al idioma, gran parte de la teoría contemporánea de las relaciones internacionales se fundamenta en ideas que se formularon originalmente en otros idiomas. Por ejemplo, la Alemania decimonónica fue la que proporcionó los fundamentos de gran parte de la reflexión actual sobre estabilidad y realismo hegemónicos y demás.¹⁵ Aunque sin duda la expansión y prestigio de la profesión después de la Segunda Guerra Mundial se deben mucho a los servicios que presta al orden internacional de hoy en día, también hay que reconocer que los académicos radicados en Estados Unidos disfrutaron de un notable grado de autonomía respecto del gobierno, y que la comunidad de estudiosos de las relaciones internacionales incorpora un amplio espectro de puntos de vista.

A pesar de los Kissingers y Brzezinskis, apenas hay un vínculo directo entre el prestigio académico y el acceso al poder. De hecho, son pocas las evidencias bibliográficas de que el volantazo hacia el unilateralismo a raíz de los acontecimientos de 2001, o en sentido contrario hacia un hegemotismo más consensuado desde 2008, haya tenido algún impacto importante en el pensamiento de esta comunidad académica. Académicos muy leídos como Francis Fukuyama y Samuel Huntington sin duda deben parte de su éxito a su defensa de distintas variantes de la hegemonía estadounidense, pero el grueso de la profesión se enfoca mucho más estrechamente en trabajo especializado que opera en un nivel muy diferente.

Sus supuestos tácitos pueden incluir algunas disposiciones favorables hacia el despliegue internacional del poderío estadounidense; pero, de ser así, la tendencia es expresarlo sin darle importancia, y no existe una razón necesaria de por qué algunos no puedan también ser críticos de la hegemonía. La mayor parte de ellos prefiere permanecer al margen de una participación directa en tales discusiones, porque puede ser un estorbo en sus carreras.¹⁶

¹⁵ Woodrow Wilson fue uno de los primeros conductos de dichos conceptos al inglés; asimismo, la inmigración subsecuente de académicos europeos que huyeron del nazismo llevaron este proceso de transmisión mucho más lejos.

¹⁶ Un caso de prueba muy ilustrativo podrían ser los críticos llamados “realistas”, los cuales recientemente sugirieron que el interés nacional estadounidense podría necesitar que se distanciara de una alineación sin calificativos con las políticas más expansionistas de Israel. Parece que a tales personas les sería difícil encontrar un oído desinteresado entre el público para sus opiniones, no obstante que hay evidencias claras de que la Casa Blanca de Obama ha mostrado su preocupación en este asunto. Para una reseña reciente y representativa del estado actual de este debate en Estados Unidos, véase Christopher Layne, “The Waning of U.S. Hegemony - Myth or Reality? A Review Essay”, *International Security*, vol. 34, núm. 1, 2009, pp. 147-172.

Con todo, el trabajo académico realizado en Estados Unidos acerca de su papel de líder mundial sí hace una contribución significativa a la legitimación de la hegemonía estadounidense. No sólo por la manera en que interactúa con la generalidad de la opinión pública de ese país, sino porque también ha ejercido influencia en la formación de grupos afines de reflexión en muchos otros países. Allí, las generaciones posteriores a la Guerra Fría han mirado hacia Estados Unidos para tener una guía de cómo dar nueva forma a lo que a menudo veían como formas locales caducas de análisis de la política internacional.

Desde una perspectiva de más largo plazo y más global, las visiones alemana, francesa, marxista y latinoamericana de la “dependencia” acerca de la política mundial han declinado del horizonte a medida que el expansionismo liberal de Estados Unidos prevalecía por encima de sucesivos competidores, desde el Káiser al bloque soviético. Los estudios internacionales bajo la conducción de Estados Unidos se han expandido hasta ocupar una posición de dominio en el espacio que abandonaron sus rivales.¹⁷ De hecho, existen paralelos significativos entre las trayectorias de los estudios bajo la conducción estadounidense sobre economía, ciencia política (de manera notable los estudios sobre democratización) y la divulgación de trabajos realizados por estadounidenses acerca de la seguridad internacional y el “nuevo orden mundial” posterior a la Guerra Fría. Sin embargo, hay bases legítimas para dudar de si alguna de estas tres disciplinas de las ciencias sociales (o al menos orientadas hacia las ciencias políticas) seguirá centrada en la visión estadounidense a largo plazo.

En cada caso, si bien algunos principios y metodologías básicos seguramente no cambiarán con la diseminación de estas disciplinas por todo el mundo, gran parte de su contenido práctico será cuestionado cuando comunidades académicas fuertes en las potencias emergentes cobren mayor confianza en sí mismas y hagan frente a las exigencias por parte de sus propias sociedades de ciencia social, con sus propias experiencias y prioridades. Por ejemplo, ya es aparente, a raíz de la crisis financiera mundial de 2008, que muchas ortodoxias de liberalización de la economía de las ciencias económicas anglosajonas en adelante serán recibidas con un escepticismo mayor. De hecho, puede ser que el pensamiento innovador proveniente de fuera de los centros tradicionales del saber económico desde ese momento obtenga mayor impulso que la corriente principal de la profesión, aunque esto tomará tiempo.

¹⁷ Desde la perspectiva británica, nos gusta pensar que la llamada “escuela inglesa” conserva su viabilidad, pero se trata más de un suplemento del trabajo académico estadounidense que de un desafío frontal al mismo.

En cuanto al pensamiento sobre las relaciones internacionales, uno bien podría esperar que esta evolución avanzara más rápido. A fin de cuentas, incluso si no existiera el apremiante contexto de Iraq y Afganistán, las suposiciones tácitas acerca del beneficio esencial de la hegemonía estadounidense, que sería demasiado delicado desafiar desde adentro, con toda probabilidad habrán de toparse con una resistencia instintiva mucho mayor entre los nuevos centros de poder que actualmente están desarrollando su propio conocimiento profesional de la política internacional. Por ejemplo, no es de esperarse que comunidades de especialistas en relaciones internacionales en ascenso en Brasil y Turquía permanezcan sometidas a un saber convencional que discrepa tan claramente de los puntos de vista e intereses de sus propios Estados y naciones. En China, la India y Rusia, ya existen interpretaciones alternativas de las realidades políticas internacionales que están creando su propio ímpetu académico. Es verdad que en estos países el patrocinio del gobierno quizá distorsione en alguna medida el campo analítico, y que los mejores académicos aún valoren la aproximación de sus colegas angloparlantes al mismo punto que desean atraer a los grupos políticos nacionales. Pero la globalización de la academia debiera conducir a un pluralismo mayor en cuanto a la visión de las cosas en la comunidad de las relaciones internacionales. Sin embargo, es decepcionante notar cuán poco la academia europea tiene que ofrecer en esta área (pese a la proclamación de las ambiciones de la Unión Europea de promover sus propias contribuciones distintivas al campo de las relaciones exteriores).¹⁸ También es notable la falta de trabajo académico crítico de Japón.¹⁹ No tengo dudas de que El Colegio de México hará su parte para atender este vacío.

IV. INQUIETUD POLÍTICA NACIONAL

Hasta aquí, mi breve actualización de la temporalidad, derecho y dimensión académica de la hegemonía internacional de Estados Unidos ha indicado

¹⁸ Me siento tentado a especular acerca de un contraste entre las orientaciones implícitas hacia la hegemonía estadounidense de las sociedades que han sido ocupadas, y posteriormente “liberadas”, por las fuerzas militares de Estados Unidos—desde Cuba y Filipinas hasta Alemania, Italia, Japón y, ahora, Iraq— y la cosecha actual de potencias mundiales en ascenso o que vuelven por sus fueros, como China, Rusia, Irán, Turquía, Brasil y Sudáfrica, e incluso quizá Arabia Saudita. Estas naciones han conservado tradiciones nacionales más ininterrumpidas y autónomas de pensamiento acerca de las relaciones internacionales.

¹⁹ No bien acababa yo de escribir esto cuando ya Takashi Inoguchi me refutaba con su artículo “World Order Debates in the Twentieth Century”, *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 3, núm. 2, 2010, pp. 155-188.

pocos cambios básicos entre 2004 y 2010. ¿Acaso podría ser que la verdadera fuerza de cambio esté en otra parte? En 2001, un resurgimiento del sentir patriota en el corazón de Estados Unidos fue lo que contribuyó más que nada a definir el perfil internacional del gobierno de George W. Bush. En 2008, una reacción popular en contra de su legado parecía proporcionar un contra impulso potencialmente sustancial, aunque, si bien eso fue un factor importante en el resultado de la competencia entre McCain y Obama, sus efectos han sido embotados posteriormente. Sin embargo, las elecciones intermedias de 2010 y el ascenso del movimiento del Tea Party confirman que la opinión dentro de Estados Unidos sigue inquieta. Aunque el principal punto focal de la polarización política es indudablemente nacional, alcanza a derramarse sobre la política exterior.

Aun cuando el presidente Obama mantiene hasta ahora al republicano Robert Gates en el Pentágono, y pese a que dejó el Ministerio de Relaciones Exteriores a su rival por la candidatura demócrata a la presidencia, Hillary Clinton, quien sigue una línea relativamente dura, y aunque ha dado continuidad a aspectos clave de las políticas de su predecesor, notablemente en Iraq y Afganistán, sus opositores republicanos siguen pintándolo con tintes antipatriotas. Sus perspectivas electorales negativas incluyen un grado considerable de insatisfacción con aspectos importantes de la diplomacia internacional de su gobierno. La reciente ley anti-inmigrante de Arizona ofrece una ilustración de esto que es particularmente inquietante para la opinión pública en México. Pero también hay otras señales. Baste decir que nadie está todavía dispuesto a desechar la posibilidad de que en 2012 otro retroceso, esta vez en contra del presunto internacionalismo de Obama, sea otra discontinuidad significativa en la orientación de la política exterior estadounidense. ¿Acaso será que la mayor amenaza a la perduración de la añeja postura hegemónica internacional de Washington provenga de la rebelión del Tea Party dentro del Partido Republicano, antaño globalista?

Hay algunos argumentos razonables de por qué la inquietud política dentro de Estados Unidos pudiera obstruir la continuidad del liderazgo hegemónico estadounidense en las relaciones mundiales. A fin de cuentas, fue la resistencia dentro de Estados Unidos lo que evitó que el gobierno de ese país se uniera a la desaparecida Liga de las Naciones y que en consecuencia asumiera su lugar propio en el escenario internacional entre las dos guerras mundiales. Más recientemente, factores similares hicieron que el proyecto de una región de libre comercio para el continente americano se precipitara a una infame conclusión en 2005; y ayudaron a obstruir las conferencias para la liberación del comercio internacional de la Ronda de Doha y las negociaciones de la conferencia de Copenhague sobre el cam-

bio climático. En todos estos casos, fue el Congreso estadounidense el que impuso su voluntad, más que las preferencias políticas del poder ejecutivo.

La Constitución de Estados Unidos de hecho confiere enormes responsabilidades internacionales a la presidencia, pero también impone importantes restricciones institucionales. A diferencia de la tradición monárquica europea, los fundadores de la república querían evitar el mantener fuerzas armadas regulares y permanentes y además lidiar con intrigantes cortesanos diplomáticos. Durante todo el siglo xx, se han delegado a la Casa Blanca las responsabilidades internacionales, y actualmente el presidente es el jefe supremo de la potencia militar dominante del mundo. Pero el electorado estadounidense cada dos años emite un veredicto popular sobre él y a menudo adopta visiones acerca del resto del mundo que se alejan mucho de la informada opinión dentro del cerrado círculo de la ciudad de Washington, D. C., o todavía más lejanas de las visiones y expectativas de los principales aliados de Washington.

El día 11 de septiembre de 2001 hizo que esta división se convirtiera en un enorme abismo; las consecuencias de la quiebra de Lehman Brothers en 2008 lo hicieron más profundo. Si la reciente crisis financiera se recrudece, o bien si se fragmenta la cooperación financiera internacional, algunos escenarios posibles serían que los descontentos votantes en Estados Unidos se vuelvan proteccionistas, o por lo menos más hostiles hacia lo que quizá perciban como políticas excesivamente conciliadoras hacia competidores económicos como China. Y desde luego, también hay importantes peligros de seguridad que podrían recrudecer aún más la indignación popular hacia el *establishment* en Washington, el cual es susceptible de recibir críticas por interesarse demasiado en la opinión del exterior y por estar poco atento a las preocupaciones del interior. Otro ataque terrorista, una pandemia, alguna crisis en Medio Oriente que muestre en una luz desfavorable a la élite que elabora la política exterior, cualquier suceso imprevisible de este tipo, podría potencialmente precipitar una exacerbación del sentimiento populista que tendría consecuencias impredecibles para la política exterior.

Sin embargo, aunque tales riesgos son reales, sería un error exagerar su importancia en cuanto amenaza al liderazgo internacional de Estados Unidos, al menos a corto y mediano plazos. Vale la pena recordar que desde 1945 los sucesivos gobiernos de ambos partidos han demostrado ser hábiles para manejar presiones de esta clase sin que se vean superados por ellas. Ni Clinton ni George W. Bush ni Obama han abandonado el control de sus prerrogativas presidenciales, a excepción de áreas bastante marginales. Si el senador McCain hubiera ganado en 2008, también él se habría ocupado de recalibrar pero también de perpetuar la hegemonía internacional de Estados Unidos. La comunidad de la política exterior, gran parte de los

medios de comunicación masiva, las grandes corporaciones, el complejo formado por la industria militar y las fuerzas armadas, y los ámbitos de la academia y de los centros privados de investigación (*think tanks*) siguen comprometidos con esta amplia postura, aun cuando entre ellos discrepen acerca de cómo lograr su consecución. Las voces disidentes e insurgentes que se hacen oír con tanta fuerza durante las campañas electorales no se aglutinan en torno a una alternativa coherente. Son voces de protesta, más que argumentos en pro de cambios estructurados. Así como están las cosas en 2010, todavía parece más probable que una mayoría de la opinión pública estadounidense seguirá aceptando y apoyando las principales premisas del liderazgo global de Estados Unidos, incluso si en algún sentido con respecto a asuntos periféricos (como la aportación de recursos a Naciones Unidas, restricciones a la inmigración indocumentada, el combate al narcotráfico fuera de sus fronteras) sus actos reflejos disientan de la opinión prevaleciente en los países aliados más importantes. De estar en lo correcto, esto deja sólo otra fuente importante de inestabilidad hegemónica, a saber, *un mundo exterior en desorden y sin espíritu de cooperación*.²⁰

Más arriba en este texto, hice un bosquejo de la multiplicidad y diversidad de riesgos y amenazas a la estabilidad internacional que actualmente necesitan ser atendidos por cualquier potencia hegemónica. En suma, dije que ya no era posible reducirlos a una “meta-narrativa” única (como con la Guerra Fría o incluso la propia “guerra contra el terrorismo”). Más bien, los que desean la estabilidad habrán de “navegar en la niebla”, poniendo atención en reaccionar ante varios peligros, a menudo inconsistentes y frecuentemente inesperados. Si esto es correcto, entonces los instrumentos tradicionales para regular el orden internacional (la amenaza militar, la diplomacia y el derecho internacional) podrían volverse menos eficaces y más difíciles de coordinar.

Encima de las limitaciones estándar a cualquier poder proyectado indirectamente —es decir, mediante incentivos y expectativas—, la potencia hegemónica también puede estar sujeta a impedimentos adicionales que surgen del choque entre imperativos de regulación enfrentados; a un vínculo debilitado entre sus instrumentos de control y los efectos esperados; e incluso quizá a una pérdida de coherencia en cuanto concierne a su discurso de legitimación (lo cual puede ser por la menguada viabilidad de lo que transmite, pero también por la cada vez mayor incredulidad entre los muchos públicos a los que quiere convencer). Cuando se navega en la niebla, es difícil juzgar si hay que apremiar el curso o menguarlo, cómo virar para librar los escollos que no se pueden ver y qué señales transmitir,

²⁰ Robert Kagan, *The Return of History and the End of Dreams*, Nueva York, Knopf, 2008.

tanto para mantener el ánimo de tripulantes y pasajeros como para aceptar la ayuda de otros.

Si acaso hay un cambio estructural profundo en contra de la ambición de Washington de seguir ejerciendo una hegemonía efectiva sobre el sistema internacional, probablemente sea allí donde se encuentre. De ser así, no es un desarrollo reciente; por lo tanto no se puede achacar sencillamente a un gobierno en particular, ni siquiera al de George W. Bush. Tampoco puede ser conjurado por la elección de Barack Obama. Quizá se remonte en parte a las retrasadas consecuencias de la victoria encabezada por Estados Unidos en la Guerra Fría, las cuales se podría demostrar que allanaron el camino para muchas fuentes nuevas de divergencias y desorden internacionales. Pero para ser sinceros probablemente fue anterior a la caída del Muro de Berlín. De hecho, incluso ese hito no fue pronosticado, y ahora pudiera entenderse como producto de cambios geopolíticos y económicos más profundos en la distribución del poder mundial que no fueron tanto el resultado de un liderazgo político consciente, como afirman los vencedores.

No obstante, debemos ser cautelosos a la hora de llegar a la conclusión de que las tensiones y contracorrientes geopolíticas y económicas actuales son de tal naturaleza que condenan irremediabilmente la continuidad de la hegemonía internacional de Estados Unidos a su desaparición. Hay tres importantes contra-argumentos que merecen ser considerados.

En primer lugar, si bien hay muchas y diversas fuentes de contestación y peligro, y no tanto una sola amenaza unificada y enorme, tal situación puede convertirse en una fuente de fuerza para la potencia dominante: cada desafío puede ser atendido por separado y en su propio ámbito. Incluso algunos podrían compensar a otros. Quizá el resultado sea un proceso desordenado y errático de re-equilibrio, pero con todo podría resultar duradero.

En segundo lugar, en la medida en que las amenazas y los peligros sucesivos capten la atención de los segmentos relevantes de la opinión pública estadounidense e internacional, podrían servir para generar apoyo colectivo para las fuentes de estabilidad más confiables.²¹ Desde un punto de vista constructivista, la hegemonía se sostiene mediante los desafíos visibles que afirma enfrentar y por las lealtades que por tanto impone su presencia. En tercer lugar, más que valorar un sistema hegemónico en términos de sus

²¹ En el otoño de 2009, en una encuesta realizada en 18 países, 74% de los latinoamericanos encuestados expresaron una opinión favorable de Estados Unidos. En México, la cifra fue de 67% y en Venezuela de 64%. España quedó en el segundo lugar con 65%, mientras que en China llegó a 58% y en Cuba a 40%.

capacidades activas y sus logros positivos, un análisis constructivista puede enfocar su atención en un recurso de poder igualmente significativo en términos subjetivos: los miedos que puedan surgir cada vez que tal sistema parece estar en riesgo de ser opacado, como si dijéramos: “Quizá no nos guste la hegemonía de Estados Unidos, pero ¿acaso estaríamos mejor sin ella? ¿Qué cosa tomaría su lugar? ¿Y no podría ser que eso nos guste menos?”

V. UNA CONCLUSIÓN TENTATIVA

Los que favorecen con entusiasmo un refuerzo de la hegemonía estadounidense, como el gobierno de Blair en el Reino Unido y el gobierno de Fox en sus primeros años en México, son susceptibles de abrigar ilusorias esperanzas y expectativas de lo que pueda lograr. Sin dudarlo, el desempeño del gobierno de George W. Bush no hizo más que desilusionar a muchos de los antaño defensores de las “relaciones especiales” con Washington. No es fácil eludir la conclusión de que una medida considerable de buena voluntad internacional para con Estados Unidos fue inútilmente desperdiciada, al tiempo que regímenes menos amistosos se sintieron a menudo provocados y envalentonados.

Desde este punto de vista, la llegada de Obama al gobierno en 2009 representó una oportunidad para recuperar algo de la perdida credibilidad de Estados Unidos, y para reconstruir la influencia internacional de Washington sobre una base más amplia y sólida. A corto plazo, el gobierno actual puede contar con un fondo de buena voluntad derivado de su legitimidad democrática, con el reconocimiento de los retos a los que se enfrenta y con tranquilidad porque no se trata sencillamente de una continuación de las políticas de su antecesor. Por el lado de lo negativo, sus principales desventajas surgen de su estrecho margen de maniobra (tanto en lo interno como en lo externo), su debilidad fiscal y el tener sus fuerzas militares al límite de su capacidad. Sin embargo, aunque tales cambios de postura de un gobierno a otro pueden marcar una diferencia, es fácil exagerar la medida del cambio si uno se concentra en los episodios a corto plazo. Eso crea un espacio para más decepciones y cambios de posición. Cualquier gobierno de Estados Unidos, por mejor que sea su conducción, es un plazo temporal y está sujeto a las veleidades de los acontecimientos internacionales y de la oposición dentro de sus fronteras.

Desde el punto de vista más amplio de la postura analítica, que expuse en mi texto de 2004, las fuerzas que están dando forma a la evolución (o definitiva erosión) de la hegemonía internacional de Estados Unidos son más estructurales y de largo plazo de lo que se puede detectar mediante

comparaciones de los sucesivos presidentes. Esto no quiere decir que son invariables. En los años ochenta, Washington movilizó a sus fuerzas en torno a la confrontación con Moscú. En los noventa, la afirmación de derecho al liderazgo de Estados Unidos se basaba en la promesa de un orden internacional liberal más inclusivo. Después de septiembre de 2001, la “guerra global contra el terrorismo” ofreció un punto de convergencia alternativo. Hoy en día se están haciendo algunos esfuerzos por poner a Irán en el papel de la amenaza definitiva, pero esto no tiene muchas probabilidades que digamos de ser muy convincente más allá de cierto tiempo, en vista de todas las preocupaciones que compiten con tal amenaza. Fuera de la vista pública, la planeación estratégica estadounidense parece estar contemplando un enfoque a largo plazo sobre los espacios no legislados y en la violencia de actores no gubernamentales (lo que explica los aviones teledirigidos y la guerra cibernética). Pero lo que parece más notable, por lo menos en la coyuntura actual, es la reducida ayuda activa que Washington puede sacarle actualmente a su red de aliados. Muchos parecen preocupados con sus propias prioridades locales y aguardan mejores oportunidades, a raíz de un reconocimiento de la limitada capacidad de respuesta del propio Estados Unidos a sus asuntos nacionales. Parecería que hay una escasez de causas unificadoras que puedan unir a la potencia hegemónica y a sus aliados en un objetivo común. Raymond Geuss capta una preocupación real de los aliados cuando escribe: “El realismo no es afín a sustentar una política internacional en un servilismo ante una hegemonía que ya no tiene el poder de protegernos y cuyas ilusiones nos arriesgan a todos.”²²

Pese a estas dificultades actuales, se puede asumir que, a su debido tiempo, surgirán finalmente nuevas oportunidades para forjar “coaliciones de los dispuestos”, como en Iraq y Afganistán. Pero ésa no es una técnica a la que pueda recurrir frecuentemente una hegemonía asediada. Si la justificación para violar la soberanía de los demás países se lleva a extremos insostenibles, acaso Washington descubra que su supremacía una vez más está sujeta a la resistencia nacionalista proveniente de una variedad de actores estatales con poderes recientemente conquistados, quienes no están dispuestos a ceder demasiada libertad a una “comunidad internacional” que no pueden controlar.

En esta mirada actualizada he intentado marcar cuáles son las áreas más importantes que requieren una consideración más detenida; he presentado algunas impresiones tentativas en cuanto a las maneras en que esas áreas parecen estar evolucionando a veinte años del fin de la Guerra Fría.

²² Raymond Geuss, “The Politics of Managing Decline”, en su *Politics and the Imagination*, Princeton, Princeton University Press, 2010, p. 30.

Un análisis más extenso probablemente hubiera necesitado que dedicara más atención específica a las debilidades del sistema financiero internacional y al cada vez más estrecho margen de maniobra de Washington en tanto potencia hegemónica económica estabilizadora (el inversionista, consumidor y prestamista global de reserva). En el nivel de análisis más general que se puede llevar a cabo aquí, mi conclusión principal es que los sostenes básicos de la hegemonía internacional de Estados Unidos siguen en su lugar, cambian muy lentamente, y que la inercia resultante puede mantener el orden global actual más o menos estable por algún tiempo todavía. Pero esto sólo es una tendencia y no una predicción confiable; existen demasiadas incertidumbres globales y el sistema político estadounidense se ha vuelto tan impredecible que no es posible llegar a conclusiones más sólidas.

En síntesis, pues, esta mirada actualizada, retrata a un Estados Unidos que actualmente en áreas críticas de seguridad y financieras está rebasando seriamente sus límites y en una posición muy desfavorable para lograr obtener más apoyo de sus aliados. Sus afirmaciones de legitimidad son menos convincentes que en su apogeo, aunque todavía saca partido de las extendidas predisposiciones pro-hegemónicas entre las élites angloparlantes y entre los líderes de opinión en general, así como en el sector de las relaciones internacionales de la academia en particular –beneficios que cabe esperar que con el tiempo se agoten. Quizá las fuentes actuales de resistencia política más serias para los requerimientos de estabilidad hegemónica surjan de las corrientes desafectas de opinión dentro de la sociedad estadounidense, las cuales consideran que las consecuencias de la “globalización” liderada por Estados Unidos son perjudiciales para sus intereses. Pero estos distintos rasgos negativos probablemente no son el presagio de una rápida desaparición de la supremacía hegemónica de Washington. Eso puede llegar a suceder gradualmente, a lo largo de una generación más aproximadamente, dependiendo de si las peligrosas consecuencias de tratar de mantener un sistema global abierto y cooperativo pueden ser impedidas sin que haya un claro centro de poder dominante en su base. Si eso parece poco probable, entonces muchos de los aliados de Washington casi con toda certeza se verán forzados a admitir que más vale seguir apoyándose en el líder que conocen (“más vale malo por conocido...”), pese a sus limitaciones.

La ansiedad por el agotamiento de la hegemonía y sus consecuencias probablemente será el factor de más peso que prolongue su vida. Pero a su debido tiempo, a medida que el poder económico, tecnológico, militar y comercial deje de estar en el cinco por ciento de la población mundial que vive en los cincuenta estados de la Unión Americana, llegará el límite de tiempo para la hegemonía estadounidense. Dado que tomará al menos otra generación para que un centro, o centros, alternativo de liderazgo global

emerja, probablemente la transición será pospuesta. En un momento dado, una preocupación importante para el mundo será si esto se puede lograr sin una severa perturbación del semi-orden internacional actual.

Traducción de GERMÁN FRANCO

BIBLIOGRAFÍA

- Beinart, Peter, *The Icarus Syndrome: A History of American Hubris*, Nueva York, Harper, 2010.
- Brooks, Stephen G. y William C. Wohlforth, *World Out of Balance: International Relations and the Challenge of American Primacy*, Princeton, Princeton University Press, 2008.
- Darwin, John, *After Tamerlane: The Global History of Empire*, Londres, Penguin Books, 2008.
- Fernández de Castro, Rafael, Natalia Saltalamacchia y Laurence Whitehead (eds.), *¿Somos especiales? Las relaciones de México y Gran Bretaña con Estados Unidos: una visión comparada*, México, Porrúa, 2007.
- Francis Fukuyama, *El fin de la historia y el último hombre*, trad. de P. Elías, Buenos Aires, Planeta, 1992.
- Geuss, Raymond, *Politics and the Imagination*, Princeton, Princeton University Press, 2010.
- Huntington, Samuel P., *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*, trad. de José Pedro Tosaus Abadía, México, Paidós, 1997.
- Inoguchi, Takashi, "World Order Debates in the Twentieth Century: Through the Eyes of the Two-level Game and the Second Image (Reversed)", *The Chinese Journal of International Politics*, vol. 3, núm. 2, 2010, pp. 155-188.
- Kagan, Robert, *The Return of History and the End of Dreams*, Nueva York, Knopf, 2008.
- Kennedy, Paul, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New Haven, Yale University Press, 2010.
- Layne, Christopher, "The Waning of U.S. Hegemony - Myth or Reality? A Review Essay", *International Security*, vol. 34, núm. 1, verano, 2009, pp. 147-172.
- National Intelligence Council Global Trends 2025: A Transformed World*, Washington, D. C., U.S. Government Printing Office, noviembre de 2008.
- Russett, Bruce, *American Hegemony and Its Limits*, Londres, Routledge, 2011.
- Whitehead, Laurence, "Estados Unidos y la hegemonía internacional después de la Guerra Fría", en Ana Covarrubias (ed.), *México en un mundo unipolar... y diverso*, México, El Colegio de México, 2007, pp. 31-60.
- , "Navigating in a Fog: Meta-Narratives in the Americas Today", en A. F. Cooper y Jorge J. Heine (eds.), *Which Way Latin America? Hemispheric Politics Meets Globalization*, Nueva York y Tokio, United Nations University Press, 2009, pp. 27-49.
- Zakaria, Fareed, *The Post-American World*, Nueva York, W. W. Norton, 2008.