



RIDAA
Repositorio Institucional
Digital de Acceso Abierto de la
Universidad Nacional de Quilmes



Universidad
Nacional
de Quilmes

Jaguaribe, Helio

El Mercosur y las alternativas para el orden mundial



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Argentina.
Atribución - No Comercial - Sin Obra Derivada 2.5
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/2.5/ar/>

Documento descargado de RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes de la Universidad Nacional de Quilmes

Cita recomendada:

Jaguaribe, H. (1998). *El Mercosur y las alternativas para el orden mundial*. *Revista de ciencias sociales*, (9), 7-30. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/1478>

Puede encontrar éste y otros documentos en: <https://ridaa.unq.edu.ar>

El Mercosur y las alternativas para el orden mundial*

Helio Jaguaribe**

I. Introducción

Este breve estudio se propone examinar las alternativas más probables para el orden mundial, desde este fin de siglo hasta el primer tercio del siglo XXI, y realizar, a partir de ese marco, un análisis sucinto de las posibilidades que tendrá el Mercosur, incluida la hipótesis de la incorporación al grupo conformado por los cuatro países iniciales de otros países de América Latina.

Este planteo se inscribe en el ámbito de lo que habitualmente se llama prospectiva, esto es, la disciplina que se propone prever, para universos sociales de cierta magnitud, de forma racional y, empleando una metodología científica pertinente, las probables tendencias estructurales en periodos futuros. La posibilidad de ejercicios de prospectiva deriva de la comprensión de que el proceso histórico-social está condicionado por cuatro órdenes de factores: factores reales, factores ideales, la libertad humana y el acaso.

Los factores reales son los que condicionan los aspectos materiales de la vida, desde los recursos naturales disponibles para la sociedad o las sociedades que se investigan, en determinados territorio y período histórico, hasta las fuerzas y los modos de producción existentes, incluida su demografía. Los factores ideales se refieren a la cultura, entendida en su sentido amplio socioantropológico, de aquella o aquellas sociedades en el mismo período histórico, y asimismo, si resulta pertinente, se incluyen las condiciones culturales circundantes que ejercen influencia sobre el sistema estudiado. La libertad humana se refiere a la forma en que se comportan las personas que producen efectos sig-

* Traducción: Ada Solari.

** Instituto de Estudios Políticos y Sociales.

nificativos en el sistema estudiado, en el período en cuestión. El acaso tiene que ver con la forma aleatoria por la cual, en cada momento del período observado, se combinan los factores antes mencionados.

Dentro de esta concepción del proceso histórico-social, los ejercicios de prospectiva sólo son válidos en relación con tendencias estructurales de origen general, es decir, tendencias que resultan de la forma por la cual, en un determinado período, es posible prever razonablemente el comportamiento de las principales variables condicionadas por los factores reales e ideales. Las previsiones razonablemente posibles son necesariamente de orden general, nunca de carácter específico. Son susceptibles de previsión las principales condiciones reales e ideales dentro de las cuales, en un determinado período futuro, tenderán a actuar los agentes históricos. Nunca se puede prever un hecho o una situación específicos, ni siquiera a corto plazo, a causa de la imprevisibilidad de la forma por la cual, dentro de las circunstancias generales que en principio se pueden prever, actuarán los agentes históricos y de la forma específica en que se presentarán a estos agentes (acaso) las circunstancias concretas dentro de las cuales actuarán.

Otra limitación importante de la prospectiva se vincula con los plazos dentro de los que las previsiones estructurales mantendrán un coeficiente satisfactorio de probabilidad. Todas las tendencias estructurales, a plazo más o menos largo, están sometidas a modificaciones de parámetros que alteran su dirección o intensidad. Ninguna variable mantiene, de manera indefinida, el mismo coeficiente de crecimiento o de disminución o las características cualitativas y direccionales de su trayecto inicial. Los plazos en los que las previsiones estructurales mantienen un coeficiente satisfactorio de probabilidad varían según los casos estudiados. Sin dar mayor tratamiento a esta cuestión, es suficiente con señalar que tales plazos difícilmente trascienden el período correspondiente a dos o tres generaciones, en el sentido de Ortega y Gasset (quince años por generación). En el caso de este breve estudio el período futuro contemplado llega hasta el horizonte del primer tercio del siglo XXI.

II. Escenarios alternativos

La caída del muro de Berlín y el colapso de la Unión Soviética dejaron a los Estados Unidos, en este fin de siglo, como la única superpotencia mundial. Por otro lado, la Europa procedente del Tratado de Roma elevó significativamente su grado de integración socioeconómica y amplió

el número de países integrantes del sistema que pasó a llamarse Unión Europea. La Unión Europea se tornó así, económicamente, tanto o más importante que los Estados Unidos.

Además de la integración de la Unión Europea, el mundo de la posguerra fría presenta otros desarrollos importantes. El Japón, no obstante haber ingresado en los años noventa en un período de relativo estancamiento económico y, más recientemente, haber sido afectado por una importante crisis financiera, mantiene la posición de la segunda economía nacional más importante del mundo. Rusia, el sistema nacional más importante que surgió a partir de la desintegración de la Unión Soviética, a pesar de sufrir una crisis gravísima, en todas las dimensiones de su vida colectiva, en su caótica transición del socialismo comunista a un régimen de capitalismo democrático, continúa disponiendo –hoy de forma desorganizada– de factores de poder no igualados por otro país, con excepción de los Estados Unidos.

Es importante añadir a este cuadro la trayectoria emergente de China, que superó, a partir de Deng Xiaoping, el irresponsable dogmatismo de Mao Tse-Tung y tuvo, en los últimos veinte años, una continua tasa de crecimiento del PBI superior, en promedio, a 8% al año. Con una población de cerca de 1.200 millones de habitantes y un importante nivel de capacitación científico-tecnológica, China tiene un régimen que, a pesar de las limitaciones que conserva de su pasado totalitario, tiende a adquirir características neoconfucianas y se revela capaz de ejercer una gestión racional de los factores a su disposición. En este marco es necesario también tomar en consideración el importante potencial de la India, el dinamismo –hoy frenado por una grave crisis coyuntural– de los países que integran el sudeste asiático y la emergencia del Mercosur, como un sistema integrador de cuatro países que representan el potencial más importante de América del Sur y que tiende a expandirse con la incorporación de otros países de la región.

Dentro de este cuadro se delinea, en este fin de siglo, con toda probabilidad de proseguir en los principios del siglo XXI, una alternativa clara para el orden mundial de la posguerra fría. Esa alternativa es la de que se consoliden y amplíen las condiciones de hegemonía mundial de los Estados Unidos, tendientes –independientemente de un propósito deliberado del pueblo americano– a configurar un Imperio Americano Mundial.¹ La otra alternativa es la de que se consoliden y amplíen

¹ A diferencia de los imperios convencionales, el americano preserva la independencia formal de los países sometidos a su hegemonía y la autonomía administrativa, pero les

las condiciones tendientes a configurar a la Unión Europea no sólo como un sistema económico *integrado*, sino también como un *sistema* dotado, en términos satisfactoriamente integrados, de un proyecto político internacional común, disponiendo de las condiciones necesarias para asegurar su ejecución. Hay que agregar que esta alternativa implica, de modo complementario, la posibilidad de una recuperación del poder internacional de Rusia, de una consolidación de China como gran potencia internacional, del crecimiento del peso internacional de la India y, entre otras posibilidades, de la consolidación del Mercosur y la expansión de su órbita de acción.

Si se configurase la primera alternativa, los Estados Unidos tendrían, como nación imperial, un poder político-militar mundialmente hegemónico, lo que no significa un poder arbitrario. Si se configurase la segunda alternativa, el orden mundial adquirirá un carácter *multipolar*, que implicará grados de influencia fuertemente diferenciados y tornará sumamente relevante y significativamente más independiente el papel internacional de las Naciones Unidas.

III. El imperio americano

- La alternativa de que el orden mundial, hoy en proceso de configuración, se vaya a caracterizar por la consolidación y la ampliación de las *condiciones de hegemonía mundial de los Estados Unidos* tiene a su favor el hecho de que ya se encuentra en un estadio de realización avanzado. La posibilidad de un orden mundial determinado por una *pax americana* depende, esencialmente, de distintos órdenes de condiciones, que pueden ser clasificados en tres rubros principales: 1) factores de orden doméstico aptos para sustentar un proyecto imperial; 2) condiciones internacionales que no impidan la ejecución de un proyecto imperial, y 3) condiciones operativas suficientes para asegurar la ejecución de un proyecto imperial en términos compatibles con los condicionamientos domésticos e internacionales.

Condiciones domésticas

Los Estados Unidos no disponen de un régimen sociopolítico favorable para un proyecto imperial. Los imperios que se formaron y exitosamente

imponen las políticas económica y exterior convenientes para la metrópolis.

te se sustentaron por plazos más largos, en el curso de la historia, lo hicieron bajo el régimen de monarquías divinas, en el Antiguo Oriente; de una dictadura del ejecutivo disfrazada institucionalmente de republicana, como el Imperio Romano de Augusto a Marco Aurelio, o asumida de forma ostensiva como condición necesaria para preservar las ventajas de un imperio ya constituido, como el Imperio Romano Tardío; bajo el régimen de monarquías de derecho divino como el Sacro Imperio Romano Germánico, o el Imperio Habsburgo, en sus versiones austriaca y española; o bajo la forma de democracias oligárquicas, como el Imperio Británico.

Los Estados Unidos son una democracia de masas que contó, hasta Kennedy, inclusive, con una orquestación oligárquica (no una dominación oligárquica) ejercida, a través del Senado y de otros organismos, por una minoría de WASP de la costa este. La guerra de Vietnam rompió el consenso nacional y, con ello, clausuró la posibilidad de una orquestación ilustrada que podrían ejercer los liberales de la costa este, a través del Senado y de otros organismos. Se erosionó, significativamente, la condición del ciudadano preocupado ante todo con lo que juzgase ser el "interés nacional". Surgieron, en su lugar, distintas formas de ciudadanía: ciudadanía "con guiones", regionalizada o corporativa. La ciudadanía "con guiones" cada vez más importante es la del "Negro-American", del "Hispano-American", del "Italo-American", etc. La ciudadanía regionalizada, o localista, es la del californiano, del "sunny belt", del "New Yorker", etc. La ciudadanía corporativa es la de los que intervienen en la vida pública para preservar intereses corporativos, ya sean sindicales o de los productores de determinados bienes o servicios. Estas múltiples formas de ciudadanía se caracterizan, en conjunto, por la prioridad conferida a sus intereses grupales, por la reivindicación, independientemente de otras consideraciones, de políticas y servicios públicos correspondientes a tales intereses y por la denegación de cualquier tipo de sacrificios, tanto en términos fiscales como en términos de riesgos personales, que se les puedan exigir en nombre del interés nacional y no en provecho de sus respectivos particularismos. Los Estados Unidos se tornaron, predominantemente, una confederación de intereses grupales, en relativo detrimento de su integración nacional, preservando, entre tanto, condiciones satisfactorias de gestión nacional.

A esto hay que añadir, por otro lado, el hecho de que la cultura americana conserva de sus tradiciones cívico-religiosas valores como los de la preservación de la vida humana, de la libertad, de una igualdad bá-

sica entre los hombres, del "fair play", del rechazo a los actos arbitrarios, entre otros componentes tradicionales de la versión anglosajona de la cultura occidental. El rechazo popular a la guerra de Vietnam se dio en virtud del hecho de que la televisión transmitió, en tiempo real, la masacre de niños y mujeres con bombas de napalm y, al mismo tiempo, exigió pesados sacrificios personales a los reclutas americanos en la selva vietnamita. A diferencia de lo que ocurre en los Estados Unidos de hoy, los romanos no se aptadaban ante el espectáculo (narrado, no transmitido en vivo) de los galos exterminados por César ni del contingente de un millón de cautivos traídos de la Galia como esclavos a Roma.

Finalmente, hay que sumar el hecho de que las democracias de masa, orientadas hacia sus particularismos domésticos, tienen poco interés en el resto del mundo, siempre que no se sientan amenazadas, y no manifiestan condiciones satisfactorias de continuidad en la política exterior, que es visualizada casi exclusivamente en función de representaciones estereotipadas del mundo y de correlaciones superficiales entre intereses económicos inmediatistas y los acontecimientos externos.

En tales condiciones sociopolíticas es presumible que los Estados Unidos no dispongan de condiciones domésticas para ejercer un proyecto imperial. En verdad, como se indicará brevemente a continuación, las condiciones domésticas de los Estados Unidos afectan, de varias formas negativas, a sus posibilidades de un ejercicio consistente de hegemonía mundial. Pero no impiden que se formule ese proyecto y que sea, si bien de forma imperfecta, parcialmente implementado.

Hay dos razones principales que, a pesar de las condiciones domésticas desfavorables, tornan viable un proyecto imperial americano. La primera de estas razones es el hecho –percibido por los integrantes del centro de poder americano en años recientes– de que el proceso de globalización se corresponde con el ejercicio de una hegemonía mundial de los Estados Unidos por la vía económico-tecnológica. La segunda de esas razones, que se tornó evidente con la guerra del Golfo, es el hecho de que es posible obtener la imposición internacional de la voluntad política americana por medio de agresiones militares irresistibles, a un bajo costo financiero, con un costo irrisorio en términos de vidas americanas y prácticamente sin riesgos externos.

La comprensión de estas dos condiciones que tornan viable el imperio americano, a pesar de las condiciones domésticas desfavorables, exige que se tenga en cuenta, previamente, la distinción, en los Estados Unidos, entre el pueblo americano y sus élites de poder. Las con-

diciones inherentes a la complejidad de las sociedades contemporáneas crearon dos modalidades distintas de élites de poder, distinción tanto mayor cuanto mayor sea el desarrollo tecnológico de la sociedad en cuestión.

Una de las modalidades de élite de poder, típica de sociedades democráticas, es la que resulta del voto popular y, en menor escala, del voto sindical. Los titulares formales del poder son elegidos por el pueblo o, en los sindicatos, por los asociados. Esa élite de poder es relevante, principalmente en lo que concierne a la Presidencia de la República y al Senado Federal. Tiende a expresar las características predominantes de la sociedad y, en ese sentido, las condiciones domésticas desfavorables a un proyecto imperial se transfieren a la élite de poder de origen electivo. Pero sucede que, en el nivel de la Presidencia de la República y, en gran medida, del Senado Federal, la élite de poder de origen electivo depende, para su propia elección, de otra élite de poder, y cada vez más a medida que aumentan los costos de las campañas electorales. Por otro lado, la élite de poder de origen electivo depende totalmente, para poder gobernar, de un consenso mínimo de la otra élite de poder, tanto en lo que concierne a las informaciones que necesita como en lo que se refiere a los instrumentos de ejecución de los cuales carece.

La otra élite de poder, de origen tecnocrático, que forma, con la cooptación selectiva de miembros de la élite de poder electivo, el centro del poder americano, se compone de hombres que comandan el sistema productivo, en el sentido más amplio del término, que comandan los mass-media, que comandan las fuerzas armadas y el aparato burocrático, con la participación de figuras eminentes de los sectores académicos (por ejemplo, Henry Kissinger) que dominan las competencias necesarias para la formulación e implementación de decisiones públicas.

Esta segunda modalidad de élite de poder fue la que comprendió, en años recientes, que el proceso de globalización se correspondería, casi linealmente, con el de la hegemonía económico-tecnológica de los Estados Unidos en el mundo, siempre que las empresas americanas superasen el déficit de competitividad que tenían, en los años ochenta, en relación con el Japón. Escapa a la naturaleza sucinta de este estudio el análisis de cómo fue superado ese déficit de competitividad. Esta superación se vio, en el curso de los años noventa, reforzada por la circunstancia de que, en parte como consecuencia del incremento de la competitividad de los Estados Unidos, el Japón entró en una fase de relativo estancamiento.

La segunda condición necesaria para el ejercicio de un proyecto imperial es la capacidad de ejercer, internacionalmente, por la vía militar si es necesario, un poder coercitivo irresistible. Esta capacidad, por parte de los Estados Unidos, se reveló insuficiente en la guerra de Vietnam. Por las razones ya mencionadas, el pueblo americano no está preparado para asumir los sacrificios económicos y de vidas humanas necesarios para intervenciones militares convencionales, ni acepta exponerse, en un plazo más largo, al espectáculo, transmitido por la televisión en tiempo real, de la masacre de poblaciones civiles. La guerra del Golfo demostró a la élite tecnocrática de poder que los Estados Unidos disponen de una capacidad irresistible de destrucción de sistemas vitales de otras sociedades con un bajo costo financiero, con un irrisorio número de contingencias del lado americano y prácticamente sin riesgos externos. Lo que se necesita, para ese propósito, es la previa demonización del adversario ante la opinión pública americana, de manera que ésta tolere una tasa de víctimas civiles en las sociedades atacadas. Es sumamente conveniente, para ello, si bien no estrictamente indispensable, que se disponga también para ese ataque del consenso del Primer Mundo o del apoyo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Limitaciones del Imperio Americano

El proyecto de una irrefutable hegemonía mundial de los Estados Unidos, no obstante esté siendo parcialmente implementado, está lejos de haberse consolidado. Constituye una de las alternativas de ordenación del mundo, susceptible de configurarse desde ahora hasta principios del siglo XXI. Pero se enfrenta con obstáculos internos y externos que podrían tornarlo inviable, y que conducirían al mundo hacia una alternativa multipolar.

En la sección siguiente de este breve estudio se tendrá la oportunidad de analizar la alternativa multipolar y sus posibilidades de tornarse predominante. Lo que interesa ahora es señalar sucintamente los principales obstáculos internos y externos que enfrenta el proyecto imperial americano.

Ya fueron mencionados los aspectos desfavorables para el proyecto imperial que provienen de las condiciones domésticas de los Estados Unidos. Cabe interrogarse sobre la medida en que el proyecto imperial puede superar esas condiciones desfavorables, en virtud de las dos otras condiciones ya mencionadas, como, por un lado, los efectos au-

tomáticamente pro-imperio que resultan del proceso de globalización y, por otro, la capacidad de infligir, impunemente, mediante la guerra aeroclectrónica, daños devastadores a otras sociedades con un bajo costo financiero y una tasa irrisoria de contingencias americanas.

La cuestión implica diversos aspectos, tales como la necesidad, para un proyecto imperial consistente, del apoyo sostenido de la opinión pública doméstica, de la continuidad de políticas, en la ejecución del proyecto, de un respaldo internacional satisfactorio, al menos por parte de países importantes del Primer Mundo, de la connivencia administrable de las Naciones Unidas y, *last but not least*, de la inherente atracción internacional del proyecto imperial.

La enumeración de las condiciones referidas en el párrafo anterior pone en evidencia, desde ya, las múltiples dificultades que enfrenta el proyecto imperial americano. Para ser breve se considerará solamente, de modo sucinto, el último requisito mencionado: la inherente atracción internacional del proyecto imperial.

El proyecto imperial de mayor éxito en la historia fue el Imperio Romano. Muchas condiciones, internas y externas, favorecieron la formación y la consolidación del Imperio Romano. Las condiciones domésticas en Roma, independientemente de consideraciones acerca de la época histórica, eran completamente diferentes de las prevaecientes en los Estados Unidos de hoy. Por otro lado, el cuadro internacional que enfrentó el Imperio Romano, una vez derrotada Cartago, que casi venciera en la Segunda Guerra Púnica, estaba ocupado por una única civilización comparable a la de Roma –en verdad, superior a la romana–, que era la de los Imperios Helénicos. Sin embargo, éstos, debido al trágico divisionismo que caracterizó a la cultura helénica, no tuvieron la capacidad de unirse contra Roma. Al contrario, la Grecia continental apoyó a Roma en contra de Macedonia y los reinos de Rodas y Pérgamo apoyaron a Roma en contra de los Seléucidas.

No obstante el hecho de que las condiciones domésticas de Roma favorecieron su proyecto imperial y del hecho de que el contexto internacional, después de la destrucción de Cartago y de la derrota de los Reinos Helénicos, no presentaba contendientes –con excepción de Persia, que no fue conquistada– capaces de resistir a Roma, lo que importa tener en cuenta es el hecho de que el Imperio Romano fue coercitivo sólo de forma marginal. Es cierto que las legiones de César derrotaron a las fuerzas galas, tornando posible la incorporación de Galla como una provincia del Imperio. Lo mismo puede decirse de la Intervención de las armas romanas en la Península Ibérica, en Egipto, en Dacia, en los te-

territorios asiáticos contiguos al Mediterráneo, así con en *Britannia*. Lo que interesa, entre tanto, no es este primer momento de conquista militar. Lo que interesa es el hecho de que, consolidado el dominio romano en esas provincias, éste pasó a contar con la aceptación activa y la colaboración de las élites nativas, con las naturales excepciones que constituyen casos extremadamente minoritarios, como ocurrió con los judíos. ¿Por qué se dio ese hecho? Porque la *pax romana* era sumamente ventajosa para las élites nativas de las provincias. La *pax romana* significaba, por un lado, una protección eficaz contra los bárbaros externos, por otro, un sistema de ordenación jurídica equitativa e ilustrada de las sociedades integrantes de las provincias, que les proporcionaba un régimen legal del que no gozaban antes, seguridad personal, igualdad de todos ante la ley, garantía de los contratos, expansión del comercio, desarrollo de la capacidad productiva de cada región, acceso a la educación y a la alta cultura y un tratamiento sin prejuicios raciales, en el que el ingreso a niveles superiores de la sociedad estaba abierto a todos los que adquiriesen, por voluntad propia, la cultura grecorromana. La *pax romana* se sustentaba en la equidad del *jus gentium* y en la imparcialidad y objetividad legal del *praetor peregrinus*. Roma cayó cuando, por razones que no cabe tratar en este breve estudio, la *pax romana* se convirtió en *oppressio romana*, en las condiciones decadentes de los siglos III y IV dC. El Imperio Romano cayó cuando dejó de ser atractivo para las élites provinciales.

Lo que más perjudica al proyecto imperial americano, por razones inherentes a él, es el hecho de que, a diferencia de lo que ocurría en el caso del proyecto imperial de Roma, no es atractivo para las provincias. Roma vivió, en los tiempos de César, una profunda transformación interna, determinada, precisamente, por la existencia del imperio que se había formado a partir de la Segunda Guerra Púnica. Roma dejó de ser una ciudad-estado, para la cual el imperio era un objeto de botín, para tornarse, operativamente con César e institucionalmente con Augusto, en el centro administrador de un sistema imperial, en beneficio del conjunto del sistema, aun cuando Roma usufructuase ciertas ventajas como administradora del imperio.

A su vez, los Estados Unidos ven en el sistema de dominación que están formando –y que no es concebido como un imperio– una oportunidad de ventajas económicas para la metrópolis americana, independientemente de los intereses de las regiones dominadas. No hay, en el sistema jurídico americano, un equivalente del *jus gentium*. Antes al contrario, existe la arbitraria imposición de leyes americanas al mun-

do exterior, mediante una combinación de intimidación coercitiva y de exclusiones abusivas del mercado americano. En vez de desarrollar, como lo hizo Roma en todas sus provincias, la capacidad productiva local y asegurarles mercado en todo el imperio, el proceso de globalización patrocinado por los Estados Unidos produce, en nombre de las ventajas –reales o supuestas– de la libertad de comercio, el arrumbamiento de las industrias subcompetitivas del Tercer Mundo –y de muchas de la propia Europa–, lo que conduce a aquellos países hacia un retorno al subdesarrollo de la producción de materias primas y de la importación de productos manufacturados.

IV. El sistema multipolar

La segunda forma alternativa posible de organización del orden mundial hasta principios del siglo XXI es, como ya fue mencionado, la consolidación de un sistema multipolar de poder mundial. En el horizonte temporal que abarca hasta el primer tercio del siglo entrante, el sistema multipolar que puede llegar a configurarse se caracterizará por las grandes diferencias de nivel entre los países miembros de la comunidad internacional. En grandes líneas, se puede prever la formación de tres niveles. En el nivel superior figurarán los países que, aisladamente y/o mediante los sistemas de integración que logren consolidar, ejercen un papel determinante en la ordenación económico-política del mundo y que constituirían, informal o formalmente, un Directorio Mundial² que operaría directamente o por intermedio de las Naciones Unidas. En el nivel intermediario figurarán los países que, aisladamente y/o mediante los sistemas de integración que logren consolidar, ejercen un papel económico-político importante en la regulación de los intereses de sus respectivas regiones y que, como tal, tengan un peso no despreciable como coadyuvantes del Directorio Mundial. El tercer nivel comprenderá a la gran mayoría de los miembros de la comunidad internacional, privados de condiciones para tener un papel internacional relevante.

En este sistema multipolar, las Naciones Unidas tenderán a ejercer un papel mucho más relevante e independiente del que desempeñan actualmente. La multipolaridad requiere, mucho más que en el caso de

² El grupo de los siete constituye, hoy, un ejemplo rudimentario y parcial de lo que podría ser en el futuro, con una composición diferente, un Directorio Mundial.

la hipótesis de hegemonía de un país imperial, formas institucionales de procedimiento. La forma en que se configure la geometría del poder, dentro de ese posible futuro sistema multipolar, hoy imprevisible, determinará igualmente la forma en que las Naciones Unidas desempeñarán su papel de instrumento institucional del futuro orden mundial y el grado de autonomía institucional de que dispongan.

En las condiciones presentes del mundo es posible prever que determinados países o sistemas internacionales de integración deberán, casi con certeza, o probablemente, integrar ese posible futuro Directorio Mundial, mientras otros países se presentan como posibles candidatos a esa condición. Entre los primeros figuran, sin duda, los Estados Unidos y la Unión Europea. Entre los candidatos más probables a integrar ese posible futuro Directorio figuran el Japón, China y Rusia. Son posibles candidatos la India y el Mercosur, y más remotamente Indonesia y un sistema islámico, en el caso de que logre una integración satisfactoria.

A favor de la brevedad no se analizará en este estudio la cuestión referida a los integrantes más probables del segundo nivel. Nótese, apenas, que el Mercosur, además de la posibilidad de adquirir condiciones de ingreso en el Directorio Mundial, tiene las más altas probabilidades de ser uno de los miembros del grupo de países dotados de una importancia regional relevante.

Las principales características que tendrá el sistema multipolar, si esa alternativa llegase a prevalecer en el horizonte temporal de este estudio, dependerán esencialmente, por un lado, del perfil político que asuma la Unión Europea y, por otro, del papel que ejerzan Rusia y China. Será igualmente relevante la forma en que los Estados Unidos, hoy orientados, aunque sin la intención expresa o consciente del pueblo americano, hacia el ejercicio de un proyecto imperial, se ajusten al sistema multipolar, en el caso de que esta alternativa prevalezca.

La Unión Europea

A mediano plazo, la alternativa multipolar depende de la medida en que la Unión Europea logre instituir un sistema interno de consenso que permita, de forma consciente, la formulación y la implementación satisfactoria de una política internacional común. A más largo plazo, es probable que las condiciones determinantes de un sistema multipolar dependan de la evolución de Rusia y China.

Los últimos años de la década del noventa tornaron evidente el hecho, ilustrado por el caso de la Unión Europea, de que la mera macro-

rracionalidad económica es insuficiente para propulsar las etapas finales de una integración económico-política. El grado de integración económico-social logrado por la Unión Europea, en la década del noventa, es sumamente elevado. Es muy probable que sea adoptado, en la fecha prevista o con una pequeña anticipación, el Euro como moneda común de la mayoría de los miembros de la Unión Europea. Este hecho, a su vez, estrechará aún más el grado de integración entre los países que adopten el Euro, con el inevitable efecto correlativo de debilitar los vínculos entre esos países y los miembros de la Unión Europea que no lo adopten. Lo que importa señalar, entre tanto, es el intervalo que separa la macrorracionalidad económica del conjunto de la Unión Europea de, por un lado, las necesidades económico-sociales de cada país miembro y, por otro, la posibilidad de formulación de una política internacional común.

El problema de la compatibilización entre la macrorracionalidad económica del conjunto y las necesidades económico-sociales de cada país miembro se manifiesta en todos los sistemas con integración económica profunda. Una discusión sobre esta cuestión escaparía a las sucintas dimensiones previstas para este estudio. Nótese, apenas, el hecho de que, en relación con la Unión Europea, este problema muestra claras señales de que será resuelto. En parte porque las dificultades de ajuste derivadas de razones económicas son mayores en los países menores, en relación con los cuales se han mostrado eficaces los mecanismos compensatorios de la Unión Europea. El problema se torna más difícil en el caso del Reino Unido, debido a sus ingredientes socioculturales. Pero en ese caso el análisis de la cuestión puede ser planteado en el plano político, que se trata a continuación.

El problema político con el que se enfrenta la Unión Europea deriva del hecho de que, a diferencia de los que sostenían una visión economicista de la sociedad, las opciones políticas no están primariamente determinadas por motivaciones económicas y sí por motivaciones socioculturales. Las motivaciones económicas son, sin duda, sumamente relevantes: actúan como propulsoras de muchas decisiones políticas y ejercen, por otro lado, un decisivo efecto inhibitorio en muchos otros casos. La opción política, entre tanto, es una proyección, para un momento futuro, de lo que "nosotros" queremos que ocurra. Ese "nosotros" tiene carácter sociocultural. Ese "nosotros" comprende a los agrupamientos humanos que tienen vínculos de solidaridad determinados por factores socioculturales.

El problema de la solidaridad sociocultural en la Unión Europea ma-

nifiesta tres capas distintas de profundidad. La primera y más general es la que separa la visión insular del continente por parte de Inglaterra y, en menor grado pero no irrelevante, la que separa la visión continental de la insularidad británica. La segunda capa se refiere a los cuatro grandes grupos étnico-culturales en los que se inscriben los países de la Unión Europea, grupos que serán cinco cuando ingresen los eslavos. Estos cuatro grupos originarios son el latino, el germánico, el anglosajón y el nórdico. La tercera capa es la que contiene las individualidades nacionales, tanto más fuertes cuanto más antigua es la individualización histórica de los países en cuestión.

Al observar la conducta de los países integrantes de la Unión Europea en relación con las cuestiones políticas, se confiere que la superación de los parroquialismos nacionales alcanzó, en la década actual, un nivel bastante elevado. Se observa, por otro lado, que la formación de consensos políticos entre latinos y germánicos tuvo un extraordinario progreso. Por otro lado, el consenso entre germánicos y nórdicos es fácil y espontáneo, lo cual, a través de la vía germánica, abre un espacio de consenso con los latinos. Las dificultades son bastante considerables, no obstante, en la relación entre la cosmovisión insular y la continental y, adicionalmente, entre la latino-germánica y la anglosajona.

Ante estas características, que difícilmente sufrirán modificaciones sustanciales en el plazo de los próximos diez o veinte años, cabe preguntar en qué medida la Unión Europea –que tiende, además, a incorporar naciones eslavas– logrará tener condiciones para formular y razonablemente implementar una política internacional común. Las posibilidades de que llegue a prevalecer, desde ahora hasta el primer tercio del siglo XXI, una ordenación mundial fundada en un sistema multipolar dependen, integralmente, de la medida en que una política externa común sea objeto de consenso por parte de los miembros de la Unión Europea.

Planteada la cuestión en términos globales, la respuesta difícilmente podrá ser positiva, como lo demuestra la historia pasada, incluida la más reciente, de la Unión Europea. Así como el mundo helénico, que disponía de un nivel civilizatorio y de un potencial económico-militar superior al romano, fue, a causa de su divisionismo, dominado por éste, así la Unión Europea, cuyo nivel civilizatorio y cuyo potencial económico-militar son superiores a los de los Estados Unidos, tenderá a ser dominada por este país si no logra –lo que en el presente no parece viable– formas que superen los obstáculos que la privan de la posibilidad de una política externa común.

La cuestión de la viabilidad de una política europea externa común no se agota, sin embargo, en los términos enunciados anteriormente. Hay dos órdenes de consideraciones que introducen modificaciones importantes en ese cuadro. Se trata, por un lado, del hecho de que diversas circunstancias, particularmente de orden económico, introducen, aunque de manera no deliberada, importantes diferenciaciones en el nivel de integración de los miembros de la Unión Europea. La adhesión o no al Euro es un factor decisivo de diferenciación. Otras circunstancias operan en el sentido de llevar a los miembros de la Unión Europea a lo que se denomina ya como geometrías variables. El nivel de integración ya alcanzado, probablemente con cierto debilitamiento, parece tener condiciones de perdurar para el conjunto. Sobre este círculo más amplio, entre tanto, está en proceso de formación un círculo más restringido, que será el de la adhesión al Euro. Este círculo más restringido, como tal o mediante la generación de un tercer círculo más restringido aún, muestra indicios de que permitirá la formación de un consenso en materia de política externa común. Francia y los países latinos, por un lado, y Alemania, por otro, exhiben claras señales de que aspiran a una política externa común e independiente de los Estados Unidos. Para los fines de la formación de un sistema multipolar, una política externa común de Europa continental, con o sin los nórdicos, es plenamente suficiente.

El segundo orden de consideraciones que se debe tener en cuenta se refiere al hecho de que Rusia y China ya definieron su propósito de perseguir, a largo plazo, una política externa independiente de los Estados Unidos. Esa posición ruso-china tendrá una influencia decisiva en el sentido de fortalecer la posición latino-germánica en dirección de una política externa independiente de los Estados Unidos. Constituye una cuestión abierta saber en qué medida Rusia y la Europa de gravitación latino-germánica tenderán hacia objetivos internacionales comunes. Lo que es posible prever desde ya es que hay un objetivo común que está claramente identificado: el de la independencia en relación con los Estados Unidos. Permanece igualmente abierta la cuestión acerca de cuál será, a más largo plazo, la orientación de la política externa china. Como en el caso de Rusia, entre tanto, el propósito de independencia, en relación con los Estados Unidos, también está ya claramente definido.

Sin embargo, la alternativa de un orden mundial fundado en un sistema multipolar no depende sólo de la medida en que se configure, de forma estable, una política externa independiente de los Estados Unidos por parte de la Europa continental, de Rusia y de China. Depende,

igualmente, de la medida en que esos países logren una propuesta de ordenación mundial alternativa a la americana –lo que no deriva sólo de políticas externas independientes– y de que esa propuesta resulte más atractiva para el mundo que el proyecto de la *pax americana*.

Esta cuestión, como muchas otras tratadas en este breve estudio, permanece abierta. Las condiciones económico-culturales propias de la Europa continental la llevan a una política internacional más cooperativa y menos satelizante que la de los Estados Unidos. Éstos, en compensación, disponen de condiciones inmediatas de asistencia y de coerción internacionales significativamente superiores a las europeas. Esta cuestión, y es por eso que permanecen abiertos aspectos decisivos de la misma, tenderá a ser influida de modo apreciable, entre otros factores, por las decisiones de política externa que adopte el Mercosur, a pesar de su peso internacional relativamente modesto dentro de ese sistema.

V. El Mercosur

El Tratado de Asunción, de 1991, que instituyó un mercado común entre la Argentina, el Brasil, Paraguay y Uruguay –Mercosur–, dio inicio a un proceso de integración que se aceleró, en lo que concierne al alcance de sus metas, se profundizó, respecto del grado de integración pactado, y se está ampliando, con la perspectiva de la participación, a corto plazo, de Chile, de Bolivia y de Venezuela y, a más largo plazo, de todos los países de América del Sur. De una modesta pauta de intercambio, las exportaciones de los miembros a otros miembros del Mercosur se elevaron a u\$s 20.339 millones en 1997, sobre un total de u\$s 82.267 millones de exportaciones del Mercosur a todo el mundo, lo que representa cerca de 25 % de ese total.

Este breve estudio no pretende hacer una descripción, ni siquiera sumaria, de las características del Mercosur, ni un análisis cuantitativo de los resultados ya alcanzados. Lo que se tiene en vista es examinar el significado del Mercosur, como sistema regional y para los países que lo integran, en el escenario internacional, ante las dos alternativas más probables de regulación del orden mundial, en el decurso de los próximos decenios, que se analizaron anteriormente. La cuestión reviste particular importancia y urgencia ante la propuesta de los Estados Unidos de constituir, a corto plazo, un Área de Libre Comercio Americana –ALCA–, que comprenda a todos los países de las Américas.

Los países del Mercosur, notoriamente el Brasil, ante la obvia exis-

tencia de elementos de conflicto entre el proyecto Mercosur y el Proyecto ALCA, han intervenido en las negociaciones relacionadas con la creación del ALCA con propuestas dilatorias, con el propósito de transferir para fechas futuras, por ejemplo, el año 2005, el momento de la decisión, mientras que los Estados Unidos, a diferencia, proponen que 2005 o aun 2002 sea la fecha en que el ALCA se encuentre plenamente constituido. La constitución del ALCA implica, prácticamente, la desaparición del Mercosur, en la medida en que conduciría a la eliminación de fronteras aduaneras entre todos los países de las Américas y eliminaría, por consiguiente, la tarifa externa común, que es una característica fundamental del Mercosur.

Ante el hecho evidente de que el proyecto ALCA constituye una alternativa excluyente del Mercosur se torna igualmente evidente que la posición de los países del Mercosur no puede ser sólo la de proponer dilaciones en la asignatura del convenio que instituya el ALCA y sí la de considerar el propio mérito de la cuestión. ¿Qué representa el Mercosur para sus miembros? ¿Qué representaría el ALCA para los países miembros del Mercosur y en qué medida les convendría participar de ese sistema? ¿Qué tipo de inserción internacional es conveniente para los miembros del Mercosur, ante las alternativas de ordenación del mundo discutidas anteriormente?

Con el fin de contener este breve estudio dentro de los límites restringidos que se propone se considerarán, a continuación, sólo las tres cuestiones siguientes: 1) entre las dos alternativas de ordenación mundial, ¿cuál es la conveniente para los países del Mercosur?; 2) definida la alternativa más conveniente, ¿qué instrumentos institucionales son más favorables para ese propósito, Mercosur, ALCA o alguna otra alternativa?; 3) ¿dentro de qué condiciones los países miembros del Mercosur podrían encaminar mejor sus intereses, en el supuesto de que el tipo de orden mundial que se configure no sea el que más les convenga?

Subcompetitividad y ALCA

La cuestión relacionada con las alternativas de ordenación del sistema internacional, examinada antes, no requiere mayores elaboraciones para determinar la modalidad más conveniente para los países del Mercosur. Es evidente que de lejos les conviene que llegue a prevalecer un sistema multipolar, en el que puedan tener una razonable capacidad de injerencia.

No obstante la obvia pertinencia de la afirmación anterior, es impor-

tante tener en cuenta que el proyecto imperial americano no se manifiesta como tal y, en verdad, si se exceptúan algunas personalidades más lúcidas, como Kissinger y Huntington, no es concebido así por el centro del poder de los Estados Unidos. El proyecto ALCA es sintomático de ese hecho. El proyecto no es un intento cínico de atraer a los países latinoamericanos hacia un régimen de libre comercio en el que se encontrarían, desde el inicio, condenados a ser los socios perdedores en el juego. Los americanos creen en la teoría neoliberal según la cual un amplio mercado internacional abierto es una opción optimizadora para todos, ya que la asignación de factores se hará en función de criterios de maximización de las ventajas. Si determinados países son llevados a cerrar sus industrias, esto significa que esas industrias no eran competitivas y que esos países deben producir otros bienes o servicios, exactamente los que el libre juego del mercado les da la oportunidad de producir.

Estaría más allá de las dimensiones de este sucinto estudio ingresar en una crítica elaborada de las tesis neoliberales. Señálese, apenas, el hecho de que fueron los propios Estados Unidos los que adoptaron, en el período histórico en que eran evidentemente subcompetitivos en relación con Europa, la tarifa de Hamilton, gracias a la cual, además de a otros factores, lograron, un siglo después, tornarse la economía más competitiva del mundo.

Cuando se enfrentan con objeciones de esa naturaleza, los neoliberales oponen dos órdenes de argumentos. Observan, por un lado, que el régimen de libre asignación de factores, en función de criterios de competitividad, conduce a los centros acumuladores de capitales y de tecnología a invertir en los países que carecen de dichos factores, que les proporcionarán mayor lucro y que, por ese proceso, se equilibrarán los niveles de competitividad. Observan, por otro lado, que en las condiciones actuales de globalización de la economía, las tarifas neo-hamiltonianas conducen al agravamiento de la obsolescencia tecnológica y al empobrecimiento de los países proteccionistas. De allí derivan, según esa teoría, las ventajas del ALCA para América Latina, ya que abastecería sus mercados con productos americanos buenos y baratos, por un lado y, por otro, atraería un inmenso flujo de inversiones americanas, que recuperarían a mediano plazo la competitividad industrial de esos países, sin sacrificar a sus poblaciones.

Sin elaborar demasiado estas cuestiones, sólo es necesario señalar que la improcedencia de los argumentos pro-ALCA provienen de dos circunstancias. La primera es la de que las condiciones resultantes del

proceso de globalización afectaron a la pertinencia de los proteccionismos tradicionales cuando son aplicados con propósitos autárquicos en países aislados. Las modernas formas eficaces de proteccionismo, a diferencia del proteccionismo tradicional, no apuntan a la autarquía, no se aplican de forma permanente y no son utilizadas para pequeños países aislados sino para amplios sistemas integradores, como la Unión Europea (proteccionismo agrícola y criptoproteccionismo de determinadas industrias), como también podrá ser el caso del Mercosur y de países continentales como China. El neoproteccionismo pretende, sobre todo, asegurar las condiciones que permitan elevar la competitividad de sectores que, si son protegidos durante un cierto plazo y son debidamente modernizados, adquirirán una competitividad futura.

No es pertinente, por otro lado, la tesis de que el ALCA traería consigo grandes inversiones americanas hacia los demás países miembros. Antes al contrario, la supresión de barreras aduaneras eliminaría los estímulos para las inversiones americanas. Para vender sus productos en tales países las empresas americanas no necesitarían más hacer grandes inversiones en ellos —reduciendo así la oferta de empleos en los Estados Unidos—, sino simplemente pasarían a vender sus productos sin ningún costo aduanero. Lo que atrae a las inversiones extranjeras es la existencia de un gran mercado protegido con tarifas aduaneras, donde la inversión extranjera tenga un tratamiento favorable o no discriminatorio. Esas condiciones son ofrecidas por el Mercosur —lo que explica el inmenso flujo anual de dólares hacia un país como el Brasil— y dejarían, precisamente, de existir si el ALCA prevaleciera sobre el Mercosur.

Las consideraciones planteadas hasta ahora ponen en evidencia, irrefutablemente, la necesidad económica de preservar, consolidar y ampliar el Mercosur. Demuestran, igualmente, la necesidad, por parte de los países miembros del Mercosur, de abandonar rápidamente la política actual de dilación de la fecha de asignatura del convenio del ALCA para sustituirla por un franco y nítido rechazo a ingresar en el ALCA mientras el nivel medio de competitividad de la economía sudamericana permanezca claramente inferior al de los Estados Unidos.

El Mercosur en el escenario internacional

El Mercosur no es, para los países miembros, sólo un sistema que les proporciona una ampliación del mercado —ampliación de proporciones extraordinarias para todos, excepto el Brasil, para el cual incluso con-

serva proporciones significativas-, sino que es también un instrumento fundamental de política externa.

La significación internacional del Mercosur depende, por un lado, de la medida en que logre formular una política externa común y llevarla a cabo de forma satisfactoria. Por otro, esa significación dependerá de la alternativa de orden mundial que llegue a prevalecer.

Como en el caso de la Unión Europea, la significación internacional del Mercosur depende de la medida en que logre consenso interno en materia de política exterior. Para ello, el Mercosur cuenta con condiciones más favorables que la Unión Europea. Al disponer de dos lenguas que ofrecen un entendimiento recíproco directo y al no presentar intereses externos conflictivos, el Mercosur tiene todas las condiciones para formular e implementar una política externa común. No obstante, existen sectores dotados de una relevancia relativa, en los países del Mercosur y en América Latina en general, que consideran que pueden obtener mayores ventajas para sus respectivos países de una política de encuadramiento en el proyecto imperial americano que de una posición de independencia. El satelitismo cultural lleva a algunos a buscar el aplauso americano y a considerar que las concesiones honoríficas otorgadas por los Estados Unidos engrandecen el prestigio internacional del que las recibe. Otros entienden que el respaldo a la política externa americana estimula la transferencia de capitales y de tecnología para su respectivo país. Otros, finalmente, consideran que el apoyo americano es necesario para contener los riesgos de un imperialismo brasileño en América del Sur.

Las preferencias debidas a motivaciones psicológicas escapan del ámbito del análisis racional, pero obviamente no conducen a opciones racionales. Es importante destacar, en relación con el tema en discusión, la improcedencia de las dos suposiciones invocadas. Suponer que un apoyo a la política externa americana traerá como contrapartida importantes transferencias de capitales y de tecnología es ignorar los factores condicionantes de las inversiones extranjeras, especialmente de la americana. Es cierto que una política de hostilidad hacia los Estados Unidos no estimula la entrada de capitales americanos y, en el extremo, tendería a suscitar un embargo económico del gobierno americano, como en el caso de Cuba. Lo que aún estimula positivamente inversiones extranjeras, incluidas las americanas, es la conjugación, ya señalada, de un mercado amplio protegido por tarifas aduaneras razonables con condiciones favorables o no discriminatorias para esas inversiones.

Por otro lado, pensar que un alineamiento previo con los Estados

Unidos constituye una condición necesaria para evitar los riesgos de un imperialismo brasileño en el ámbito del Mercosur o de América del Sur, en general, representa un error en el análisis de los factores. Hay que señalar, de entrada, el hecho, para nada irrelevante, de que la cultura brasileña es lírica, no épica, y por ello no propensa a los imperialismos. Lo que interesa tener en cuenta, entre tanto, es que un país como el Brasil, aun cuando quisiera ser imperialista, no dispone de condiciones para ello, en el ámbito de asociaciones libres como el Mercosur, tanto en lo que concierne al restringido sistema existente como en lo que se refiere a la posible (y deseable) incorporación de los demás países de América del Sur a ese sistema. Esto es así por el simple hecho de que cualquier país integrante del Mercosur que llegase a sufrir actos imperialistas, de parte del Brasil, podría salir del sistema e insertarse en la órbita americana. Los *miniimperialismos* no pueden ejercerse en ámbitos sujetos, por la demanda de los interesados, a la intervención automática macroimperialista de la potencia hegemónica.

Si todo contribuye para favorecer una política externa común por parte del Mercosur y nada impide, en términos objetivos, la adopción de esa política, ¿qué beneficios podría traer? En las condiciones internacionales discutidas en este estudio, una política externa común por parte del Mercosur, si está bien orientada, tendería a generar un triple beneficio: 1) contribuir, de forma relevante, para la constitución de un orden mundial multipolar; 2) proporcionar a los países del Mercosur importantes beneficios económicos y políticos, tanto en el curso del proceso de formación de ese sistema como en el ámbito del sistema multipolar que llegue a constituirse, y 3) optimizar la posición relativa de los países del Mercosur en la hipótesis de que, al contrario, se constituya un sistema imperial americano.

La contribución del Mercosur para la formación de un orden mundial multipolar puede ser sumamente relevante a pesar del modesto peso relativo del Mercosur en el escenario mundial. Este hecho deriva de la circunstancia, ya analizada, de que un orden mundial multipolar depende de la adopción, por parte de la Europa de orientación latino-germánica, de una política externa común. Una política externa adecuada del Mercosur puede ser el factor de ruptura del presente estado de indefinición en Europa, lo que generaría atractivos adicionales capaces de ofrecer a los sectores favorables a una política externa europea independiente las condiciones necesarias para prevalecer.

Otro orden de beneficios derivaría de una articulación más estrecha del Mercosur con Europa. A corto y a mediano plazo, y teniendo en

cuenta la proximidad entre el nivel medio de competitividad europea y el Mercosur –las ventajas de ciertos sectores productivos del Mercosur compensan las de los europeos en otros sectores–, el estrechamiento de la cooperación económica entre los dos sistemas será sumamente beneficioso para ambos. A más largo plazo, si se constituye una ordenación multipolar del mundo, la contribución del Mercosur para ese resultado habrá generado condiciones que asegurarán la relevancia de la participación del Mercosur en un eventual futuro Directorio Mundial.

Si, por el contrario, prevaleciera una ordenación mundial bajo la hegemonía de los Estados Unidos, la posición de una articulación estrecha del Mercosur con la Unión Europea le asegurará las condiciones posibles más favorables. En tal hipótesis, la adhesión del Mercosur al sistema imperial americano podrá ser negociada de forma más ventajosa de lo que ocurriría si el Mercosur fuese ya, de manera anticipada, un sistema satélite de los Estados Unidos, como se daría en el caso de la inserción de los países del Sur en el ALCA.

VI. La nueva ordenación mundial

Ante la alternativa de una *pax americana* y de un ordenamiento mundial multipolar, en ambos casos los regímenes regulatorios del sistema internacional fundados en una de esas bases de poder se enfrentarían con la cuestión, ya planteada por los estoicos romanos y reformulada por Kant, en su propuesta de paz perpetua, de cómo someter al sistema internacional a una regulación equitativa, racional, estable y empíricamente viable. Si se asume que este objetivo tenderá a ser más viable en la hipótesis de una regulación multipolar del orden mundial, se coloca la cuestión de si es posible que el mundo llegue a ser, de manera factible, mejor de lo que es. La respuesta más consistente a esta pregunta fue dada por Kant, al sustentar la tesis de que la universalización de la institución del estado de derecho conduciría, por consecuencia, a un sistema confederativo que universalizaría, para todo el mundo, el régimen que los estados de derecho lograban regular en el plano doméstico.

La impecable consistencia analítica de Kant lo condujo, en ésta como en todas las otras cuestiones que trató, a una formulación formalmente correcta. El problema, como siempre lo sostuvo el mismo Kant, consiste en las condiciones empíricas de las que depende la posibilidad de esa ecuación analíticamente correcta. Es decir, en este caso, en las

condiciones de poder en que se funde una posible ordenación del mundo: si ésta se funda en la hegemonía de una nación imperial, como los Estados Unidos, la cuestión depende de la medida en que las condiciones que conducen, en la nación hegemónica, a la formación de su centro de poder conduzcan, inherentemente, a una ordenación del mundo equitativa, racional y estable. Las consideraciones planteadas antes en este estudio permiten afirmar que difícilmente se podría alcanzar una ordenación equitativa y racional del mundo a partir de una hegemonía mundial americana incontestable y menos aún asegurar la estabilidad de esa ordenación.

¿Sería factible el objetivo deseable de una ordenación equitativa, racional y estable del mundo en la hipótesis de que se constituya un sistema multipolar? Como en relación con otras cuestiones, los límites restringidos de este breve estudio no permiten una discusión más elaborada de este tema. Se puede, entre tanto, simplificando una cuestión tan compleja, observar que es posible dar una respuesta moderadamente positiva. El mundo puede ser, de manera estable, mejor de lo que es. El mundo no podrá alcanzar en términos de calidad social y humana un nivel mejor que el del nivel medio de calidad humana y social existente en las sociedades que lo integren, en general, y de los que lo dirijan, en particular. Pero es posible alcanzar, de manera estable, un nivel de calidad social y humana significativamente superior al que muestra en el presente.

Una regulación multipolar del mundo tenderá a ser ejercida, formal o informalmente, por un Directorio Mundial, como ya se mencionó antes en este estudio, el cual tenderá, a su vez, a valerse para ese fin de la maquinaria institucional de las Naciones Unidas, dentro de un margen significativo de autonomía e independencia por parte de éstas. Ese régimen de ordenación sólo podrá funcionar si se basa en normas jurídicas internacionales estables, racionales y razonablemente equitativas, de manera de minimizar la necesidad de las intervenciones coercitivas, siempre costosas y con tendencia a crear desequilibrios. Los países dotados de mayor o menor injerencia en las deliberaciones de ese probable futuro Directorio Mundial tenderán a reconocer rápidamente que la más eficaz y menos costosa manera de asegurar internacionalmente sus intereses es la de compatibilizarlos básicamente con los intereses generales de la comunidad internacional. Se llega, así, como preveía Kant, a una ordenación jurídica del mundo razonable y sancionable. Lo que faltaba en el esquema de Kant era el desarrollo del sistema internacional, fragmentado entonces entre muchos centros de po-

der, que condujese, mediante la concentración del poder de decisión en un pequeño número de países, a la posibilidad de la constitución, formal o informal, de un Directorio Mundial.

Tanto en el plano nacional, como en el internacional, la posibilidad de una ordenación estable, racional y equitativa de los intereses en juego depende de un ajuste de tipo hobbesiano. Los súbditos delegan al soberano, o reconocen en él, el derecho de ordenar la sociedad, a cambio y bajo la condición de que lo haga de forma institucional, *mediante la cual sean respetados y protegidos los intereses fundamentales de los súbditos*. La gobernabilidad, tanto en el nivel nacional como en el internacional, requiere un equilibrio entre el privilegio de ejercer el poder, por parte del soberano, y la aceptación, por parte de los súbditos, de las normas que aquél adopte. La posibilidad de coerción del príncipe sólo es eficaz, a largo plazo, si es marginal. Lo esencial es la aceptación de la norma.

Para concluir este breve estudio, es posible pues observar que, en la medida en que la evolución presente de las naciones las esté encaminado, aun de modo informal, hacia regímenes de tipo social-liberal, que combinan la competitividad con la preservación de intereses sociales esenciales, un sistema multipolar de ordenación del mundo tenderá, aunque más moderadamente, a un social-liberalismo internacional. Se incrementarán las condiciones que generalizan, entre las naciones, el acceso a niveles razonables de igualdad de oportunidades, pero persistirán, por otro lado, formas crecientes de competitividad, tanto económica y política como cultural, que diferenciarán a las sociedades en distintos grados de significación y de poder mundiales. ♦