

Las relaciones hispano-norteamericanas en un nuevo contexto estratégico. Opciones para España: *Chain Gangs* o *Buckpassing*

David García Cantalapiedra
UNISCI/ UCM

Hay una serie de narrativas y posiciones en muchas análisis estratégicos (e incluso estrategias y políticas de seguridad) que asumen actualmente una situación de multipolaridad de la estructura del sistema internacional, y que esto deviene de la Gran Recesión de los últimos 5 años, implicando el declive relativo occidental y de la superpotencia unipolar, EEUU, con el orden internacional que ha promovido. Sin embargo, estos análisis se basan en una serie de factores, que, básicamente se refieren a aspectos relativos de las políticas de EEUU o a los problemas de algunos de sus aliados (en Europa y Asia), además de situaciones de ascenso de otras potencias, y cambios de capacidades y alineamientos en el sistema internacional.

A pesar de ello, ni unos ni otros factores, ni sobre todo ciertas expectativas o incluso las narrativas producidas a la luz de estas expectativas (más que de los factores reales) están produciendo ni las líneas de actuación ni los resultados esperados, al menos a corto o medio plazo. Algunos factores como la redistribución de capacidades o desconcentración de poder (para algunos, difusión de poder), han llevado a producir mayor percepción de anarquía e incertidumbre en el sistema internacional, además de una serie de realineamientos en una serie de potencias de diferente nivel (aunque en otros casos ha habido reafirmación de los alineamientos existentes). En gran medida, visiones de multipolaridad o no polaridad (que favorecen ciertos discursos de deslegitimación), llevan a errores por una falta de análisis estratégico profundo y establecimiento de conclusiones “en lugares comunes”. Así se produce confusión de alineamientos y competición regional con multipolaridad; e incluso confusión de multipolaridad con incertidumbre. Así, la propia estrategia española establece:

“Un mundo como el actual, en el que países con intereses diversos, opuestos en ocasiones, buscan su prevalencia regional o global; un mundo multipolar, en definitiva, resulta más complejo y difícil de gestionar”.

Así, competición regional no significa multipolaridad. De hecho, tanto en bipolaridad como en unipolaridad ha habido competencia regional. ¿Pero por qué se elige este término cuando incluso parte de la teoría de RRII (sobre todo la teoría crítica) lo considera insuficiente o no útil para describir la estructura del sistema internacional? Aún así, si usamos la definición de multipolaridad, esta significaría: “*a distribution of power in which more than two nation-states have nearly equal amounts of military, cultural and economic influence.*”

Desde este punto de vista, el poder militar, económico y normativo estaría distribuido entre EEUU, la UE, China, Japón, India y Rusia principalmente (Brasil, Indonesia, Turquía o Sudafrica, a pesar de tener impacto regional, están muy lejos de estas capacidades e influencia aunque puedan poner “resistencia” a la superpotencia). Sin embargo, esta distribución no se concentra en términos totales entre tres o más, ni en cantidades casi iguales entre 3 o más; y de momento solo un actor hasta el momento tiene capacidad para influenciar globalmente.

¿Es la multipolaridad la situación estructural sistémica realmente? En el mejor de los casos, podríamos advertir un momento de incertidumbre donde existen tendencias en el sistema hacia una posible transición desde un sistema unipolar. Incluso realizando un análisis desde la teoría de los poderes estructurales de Susan Strange, el cambio en la estructura del sistema podría llevar a una bipolaridad, aunque dudosa desde el punto de vista militar, tecnológico y normativo, a pesar de los avances chinos en estos campos. Además, el propio declive europeo aumenta la diferencia con EEUU, luego la tendencia hacia una multipolaridad que pudiera incluir a la UE, India y Japón junto a China y EEUU es dudosa cuando menos (1).

A pesar de la profunda discusión sobre las políticas de EEUU tanto desde un punto de vista exterior como incluso el debate interno dentro del propio país, sería imprudente realizar un análisis de la estructura del sistema internacional y del marco estratégico global desde este punto de vista, ya que las conclusiones se deberían de establecer a partir de la estructura del sistema y, desde otro punto de vista, desde los mecanismos de legitimación/ deslegitimación del orden internacional. Los cambios en las políticas, realineamientos e incertidumbre producidos por la Gran Recesión, el abandono de las políticas en Iraq y Afganistán, el ascenso de China y otras potencias, y el proceso de desgaste del liderazgo de EEUU durante la Administración Bush (y por ende, del orden internacional promovido y protegido por él) ha ido acompañado de una campaña de deslegitimación de dicho orden. Así, la desconcentración de poder, junto con ese proceso de deslegitimación ha ofrecido una narrativa de multipolaridad. Sin embargo, esto sería sino una fase en un proceso hacia el fin de esa unipolaridad, pero que no se habría producido aún, que no se sabe el tiempo que llevará, y que habrá que comprobar hasta qué punto deslegitima y realmente crea un sistema multipolar.

Paradójicamente, el propio EEUU ha llevado a cabo toda una serie de revisiones estratégicas, políticas e incluso narrativas que favorecen esa percepción de declive y situación de multipolaridad incluso reconociendo la existencia de otros centros de poder (véase por ejemplo el lenguaje del 2010 NSS). Sin embargo, no es la primera vez que EEUU lleva a cabo ese tipo de políticas, incluso considerando la existencia de una paridad estratégica o incluso una situación de tripolaridad o pentapolaridad, tal como llevo a cabo la Administración Nixon con la política de Distensión durante los años 70 que dio lugar a las teorías “declinistas” (2).

A pesar de ello, habría que analizar el proceso de desconcentración y deslegitimación que se está produciendo, sobre todo desde el punto de vista de la “legitimación” del Revisionismo de las potencias emergentes como China, Rusia o incluso India y Brasil. Así, desde un punto de vista político-estratégico hay toda una serie de posturas que reafirman esta situación de multipolaridad: la propia UE como China, Rusia o Francia; y académico, en posturas tan dispares como el realismo estructural y el constructivismo. Así, el realismo estructural y el ofensivo en particular establecen este proceso de reequilibrio en el sistema internacional (3). Sin embargo nuestro análisis se ajusta más a un proceso que busca este objetivo (4), pero que no se ha producido aún, y que puede llevar a otro tipo de resultados no queridos o no esperados (5).

Esta concepción general es peligrosa tanto para la UE como para España ya que da lugar en una situación de declive relativo (o pronunciado) de la UE/España, a análisis más producidos por cierto tipo de narrativas y análisis que por las reales opciones estratégicas de las que se disponen, sobre todo ante la impracticabilidad de ciertos alineamientos erróneos o ilusorios, e incluso las consideraciones de autonomía irrelevante. Ciertamente, estas posiciones devienen de una situación muy determinada en la política interna de los estados miembros y de la UE en general, y de una crisis social y económica, pero también de valores y objetivos, sin precedente en Europa desde la Gran Depresión y la 2ª Guerra Mundial.

Además desde este punto de vista, el reforzamiento de las relaciones de España hacia EEUU y la opinión del ESN 2013 sobre EEUU en el espacio euro-atlántico no se corresponde con esa afirmación sobre un mundo multipolar. El propio documento establece incertidumbre en el sistema internacional: “Asimismo, la situación de incertidumbre aumenta en tanto que las tendencias que van definiendo el mundo emergente no apuntan todavía contornos definidos para la nueva comunidad internacional”: si no hay contornos definidos, ¿cómo calificar el sistema de multipolar?

Multipolaridad acrecentaría la incertidumbre no está no tendría que significar linealmente multipolaridad: puede significar realineamientos regionales, pero no hay un realineamiento global claro aún, que incluyan opciones de *balancing*, (al menos *external balancing*, aunque si *internal balancing*) con intentos más allá de *soft balancing*(6). El cambio en la distribución de capacidades con un aumento de la percepción de anarquía (impacto estructural) junto con los cambios en la política de EEUU (en cuanto a prioridades, no como abandono de intereses y presencia global) crea una percepción de multipolaridad, pero habría que esperar a la concreción en términos de poder y en realineamientos regionales, alianzas de *rebalancing* o claros *challengers* regional/globales.

En este sentido, el desplazamiento hacia Asia del centro de los asuntos mundiales implica realineamientos regionales. Ha habido y hay hasta cierto punto una contestación a la política norteamericana, pero ese aspecto no significaría la ruptura de esa situación de unipolaridad, ya que está no deviene de las políticas de EEUU, sino de la estructura del sistema (7). Sin embargo, ese desplazamiento, debido al declive relativo occidental (mayor europeo que norteamericano) y el cambio de prioridades estratégicas de EEUU, si produce un cambio del status quo global de la posición relativa de Europa. La difusión de poder, la interdependencia y la interconexión cibernética crean un entorno de seguridad potencial no favorable si se está en una situación de vulnerabilidad o reducción de capacidades para enfrentarse a un sistema internacional altamente dinámico en sus procesos (8). Esta situación debe de llevar a la creación de un concepto de seguridad complejo, nuevo y creíble.

En términos posicionales, España podría tener una serie de ventajas aunque en el nuevo escenario estratégico también tiene una serie de amenazas y desafíos de difícil solución. En última instancia, se reconoce que España debe mantener capacidades unilaterales para defender sus intereses vitales y de seguridad. Pero esta opción dada la debilidad económica y el declive estratégico. España debe reducir sus ambiciones políticas, reducir el tamaño de sus escenarios estratégicos (en Oriente Medio, por ejemplo) y realizar una priorización de intereses y alianzas, aunque está atrapado en sus alianzas OTAN y UE: la posición de España responde a un *Chain-gang or entrapment* (Each state feels its own security is integrally intertwined with the security of its alliance partners. Any nation that marches to war inexorably drags its alliance partners with it. No state can sit out the conflict, since the former's demise would cripple its own security). La tentación y la opción sería *Buck-passing* (Balancing alignments fail to form in a timely fashion because some states try to ride free on other states' balancing efforts. They wish to avoid unnecessary costs or to strengthen their relative position by standing aloof), pero en algunas áreas e intereses vitales se antoja muy difícil (9). En este contexto, ambas estrategias de seguridad españolas (2011 y 2013) consideran a EEUU vital para la dimensión de seguridad de España y como socio en términos globales. Esperan que esta alianza permita enfrentarse al dilema de seguridad causado por la pérdida de capacidades y la dependencia de Europa en intereses vitales que no responden a las prioridades de la UE, no tanto como un *buck passing* a EEUU, pero si un mecanismo de reducir costes y dependencias, colaborando en intereses comunes y alineándose en prioridades de seguridad norteamericanas.

- (1) Véase Ruchir Sharma. "Broken BRICs. Why the Rest Stopped Rising". *Foreign Affairs*. November-December 2012.
- (2) La obra más famosa fue el libro de Paul Kennedy Auge y Caida de las Grandes Potencias.
- (3) Kenneth Waltz, Stephen Walt y John Mearshimer por ejemplo.
- (4) Schweller, R and Xiaoyu Pu. "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline". *International Security*, volume 36, issue 1, Summer 2011, pages 41-72.
- (5) Desde este punto de vista véase Jervis, Robert. *System Effects*. Princeton. 1998.
- (6) Véase Brooks, Stephen and Wohlforth, William C. (2005). "Hard Times for Soft Balancing." *International Security* 30, no. 1, Summer; Pape, Robert, (2005). "Soft Balancing against the United States," *International Security* 30, no. 1. Summer; Paul, T.V. (2005). "Soft Balancing in the Age of U.S. Primacy," *International Security* 30, no. 1. Summer. "In some cases, the states are not powerful enough to face directly the power of the adversary and use a non-violent diplomatic insurgency that calls soft balancing, a term coined recently for "organized diplomatic harassment of the United States", that like any other balancing, must be "linked causally to the systemic concentration of power in the U.S." and must be motivated by the concern that "the concentration of power in the United States" could become "a direct security threat" (Brooks and Wohlforth, 2005: 78-79; Pape, 2005; Paul, 2005: 47).
- (7) En cuanto a este debate véase por ejemplo Nuno P. Monteiro. "Unrest Assured. Why Unipolarity Is Not Peaceful". *International Security*, Vol. 36, No. 3 (Winter 2011/12), pp. 9-40; Jervis, Robert. "Unipolarity: A Structural Perspective". *World Politics*, Volume 61, Number 1, January 2009, pp. 188-213. Otras opiniones sobre la actual situación véase Randall L. Schweller, Xiaoyu Pu. "After Unipolarity: China's Visions of International Order in an Era of U.S. Decline". *International Security*, Volume 36, Number 1, Summer 2011, pp. 41-72.
- (8) Véase por ejemplo David M. Rowe. "World Economic Expansion and National Security in Pre-World War I Europe". *International Organization*, Vol. 53, No. 2 (Spring, 1999), pp. 195-23.
- (9) Thomas J. Christensen and Jack Snyder. "Chain Gangs and Passed Bucks: Predicting Alliance Patterns in Multipolarity". *International Organization*, Vol. 44, No. 2 (Spring, 1990), pp. 137-168.