

---

JUAN TOVAR RUIZ

---

# La política internacional de las grandes potencias



# LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE LAS GRANDES POTENCIAS

Colección:  
*Estudios y Relaciones Internacionales*

---

Coordinador:  
PEDRO A. MARTÍNEZ LILLO



Queda prohibida, salvo excepción prevista en la ley, cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública y transformación de esta obra sin contar con autorización de los titulares de la propiedad intelectual. La infracción de los derechos mencionados puede ser constitutiva de delito contra la propiedad intelectual (arts. 270 y sigs. Código Penal). El Centro Español de Derechos Reprográficos ([www.cedro.org](http://www.cedro.org)) vela por el respeto de los citados derechos.

# LA POLÍTICA INTERNACIONAL DE LAS GRANDES POTENCIAS

JUAN TOVAR RUIZ



Consulte nuestra página web: **www.sintesis.com**  
En ella encontrará el catálogo completo y comentado

Reservados todos los derechos. Está prohibido, bajo las sanciones penales y el resarcimiento civil previstos en las leyes, reproducir, registrar o transmitir esta publicación, íntegra o parcialmente, por cualquier sistema de recuperación y por cualquier medio, sea mecánico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o por cualquier otro, sin la autorización previa por escrito de Editorial Síntesis, S. A.

© Juan Tovar Ruiz

© EDITORIAL SÍNTESIS, S. A.  
Vallehermoso, 34. 28015 Madrid  
Teléfono: 91 593 20 98  
www.sintesis.com

ISBN: 978-84-1357-138-6  
Depósito Legal: M. 26.582-2021

Impreso en España - Printed in Spain

# Índice

|               |   |
|---------------|---|
| PRÓLOGO ..... | 9 |
|---------------|---|

## PARTE I DINÁMICAS DE UN SISTEMA INTERNACIONAL DESGLOBALIZADO

|   |    |
|---|----|
| 1. INTRODUCCIÓN .....   | 15 |
| 1.1. Introducción, estructura y marco teórico .....   | 15 |
| 1.2. La evolución del sistema internacional: de la guerra de Irak a la presidencia de Obama ..... | 24 |
| 2. CLAVES DEL SISTEMA INTERNACIONAL DEL SIGLO XXI .....   | 41 |
| 2.1. La estructura de poder del sistema internacional .....                                       | 41 |
| 2.2. Las visiones del mundo de un sistema internacional desglobalizado .....                      | 47 |
| 2.3. Los desafíos transnacionales .....   | 54 |

|  |    |
|--|----|
| 3. GEOPOLÍTICA Y GEOECONOMÍA DEL SIGLO XXI ..... | 63 |
| 3.1. La geopolítica del siglo XXI .....          | 63 |
| 3.2. La geoeconomía del siglo XXI .....          | 73 |

## PARTE II

### UN SISTEMA INTERNACIONAL DE GRANDES POTENCIAS

|   |     |
|---|-----|
| 4. ESTADOS UNIDOS: CRISIS Y CAMBIO EN POLÍTICA EXTERIOR .....                 | 83  |
| 4.1. Fundamentos de la política exterior estadounidense contemporánea ...     | 84  |
| 4.2. La política exterior de la Administración Obama .....                    | 89  |
| 4.3. La política exterior de la Administración Trump .....                    | 100 |
| 4.4. El rol de Estados Unidos en el sistema internacional del siglo XXI ..... | 105 |
| 5. CHINA Y RUSIA EN EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO .....              | 111 |
| 5.1. El ascenso de China en el sistema internacional del siglo XXI .....      | 111 |
| 5.2. Los fundamentos de la política exterior de China .....                   | 114 |
| 5.3. Evolución y política exterior de China actual .....                      | 121 |
| 5.4. El “resurgir” contemporáneo de Rusia como gran potencia .....            | 125 |
| 5.5. Fundamentos de la política exterior de la Federación Rusia .....         | 126 |
| 5.6. Evolución de la política exterior de Rusia .....                         | 133 |
| 6. POTENCIAS MEDIAS Y POTENCIAS REGIONALES .....                              | 137 |
| 6.1. La Unión Europea y los Estados europeos .....                            | 137 |
| 6.1.1. <i>La Unión Europea</i> .....  | 137 |
| 6.1.2. <i>Francia</i> .....   | 140 |
| 6.1.3. <i>Alemania</i> .....  | 143 |
| 6.1.4. <i>Reino Unido</i> .....   | 146 |
| 6.1.5. <i>Italia y España</i> .....   | 148 |
| 6.2. Las potencias regionales .....   | 151 |
| 6.2.1. <i>India</i> .....   | 151 |
| 6.2.2. <i>Brasil</i> .....  | 154 |
| 6.2.3. <i>Japón</i> .....   | 157 |

|   |     |
|---|-----|
| 6.2.4. <i>Turquía</i> .....             | 159 |
| 6.2.5. <i>Irán y Arabia Saudí</i> ..... | 162 |

PARTE III  
ESCENARIOS DE COMPETICIÓN Y CONFLICTO

|   |     |
|---|-----|
| 7. COMPETICIÓN ENTRE POTENCIAS Y CONFLICTOS DE LA REGIÓN INDO-PACÍFICA .....              | 169 |
| 7.1. China y los desafíos de seguridad regionales .....                                   | 169 |
| 7.2. Los conflictos territoriales de los mares del Este y Sur de China .....              | 173 |
| 7.3. Taiwán .....   | 178 |
| 7.4. Corea del Norte .....  | 182 |
| 7.5. Otros conflictos entre potencias de la región Indo-Pacífica .....                    | 186 |
| 7.6. Conclusiones .....   | 189 |
| 8. COMPETICIÓN ENTRE POTENCIAS Y CONFLICTOS EN EL NORTE DE ÁFRICA Y ORIENTE PRÓXIMO ..... | 191 |
| 8.1. La competición entre potencias como motor de conflicto en la región MENA .....       | 191 |
| 8.2. Los conflictos de la Primavera Árabe .....   | 198 |
| 8.2.1. <i>Siria</i> .....   | 198 |
| 8.2.2. <i>Libia</i> .....   | 201 |
| 8.2.3. <i>Yemen</i> .....   | 204 |
| 8.2.4. <i>El conflicto entre israelíes y palestinos</i> .....                             | 206 |
| 8.3. Conclusiones .....   | 208 |
| 9. OTROS ESCENARIOS REGIONALES DE COMPETICIÓN ENTRE POTENCIAS .....                       | 211 |
| 9.1. El espacio postsoviético .....   | 211 |
| 9.1.1. <i>Competición entre potencias en el espacio postsoviético</i> .....               | 211 |
| 9.1.2. <i>El conflicto de Ucrania</i> .....   | 215 |
| 9.1.3. <i>Otros conflictos del espacio postsoviético</i> .....                            | 218 |
| 9.2. La competición entre grandes potencias en Latinoamérica y África ....                | 221 |
| 9.2.1. <i>Latinoamérica</i> .....   | 221 |
| 9.2.2. <i>África</i> .....  | 226 |
| 9.2.3. <i>Conclusiones</i> .....  | 230 |



|   |         |
|---|---------|
| 10. CONCLUSIÓN .....  | 233     |
| 10.1. ¿Cambio de ciclo con la llegada de Joe Biden al poder? .....  | 234     |
| 10.2. ¿Qué dinámicas y rasgos condicionarán el sistema internacional del siglo XXI? .....   | 236     |
| 10.3. A la luz de las teorías geopolíticas en pugna, ¿cuál parece ajustarse mejor al contexto del sistema internacional contemporáneo? .....      | 240     |
| 10.4. ¿Es posible la realización de una teoría realista neoclásica para explicar el funcionamiento del sistema internacional contemporáneo? ..... | 241     |
| <br>BIBLIOGRAFÍA .....  | <br>243 |

# 2

## *Claves del sistema internacional del siglo XXI*

### **2.1. La estructura de poder del sistema internacional**

Si en el capítulo anterior se analizó la evolución del sistema internacional, que permite comprender cómo hemos llegado a la situación actual, en este capítulo se expondrán los principales puntos clave que ayudarán a comprender el funcionamiento del sistema internacional actual.

Para identificar el reparto de poder a nivel estructural y resaltar la dimensión de la agencia es necesario conceptualizar, en primer lugar, el tipo de actores al que nos vamos a referir en el marco del presente trabajo. En este caso y dada su naturaleza conceptualmente problemática, no siempre reconocida desde una perspectiva realista y prácticamente circunscrita al ámbito de la guerra fría y los primeros momentos de la posguerra fría, no entraremos a analizar la definición de “superpotencia”.

Desde una perspectiva realista (Waltz, 1979: 129-131), una gran potencia puede ser identificada según cinco criterios materiales de poder: el tamaño de su población y territorio, dotación de recursos, capacidad económica, fortaleza militar, estabilidad política y competencia. No obstante, el propio autor reconoce las dificultades que a menudo conlleva medir el poder relativo de los diferentes actores a raíz de sus múltiples variables.

De tal forma, una gran potencia sería aquella que tuviese capacidad para poder actuar en otros escenarios regionales además del suyo propio por sus propios medios y dispusiese de recursos suficientes para poder ejercer influencia por sí misma.

Hedley Bull (1977: 253-258) también aplicará su propia definición de gran potencia. Dentro de su concepción se atribuirá a las mismas un gran poder en el ámbito militar, especialmente marcado por la disposición de armas nucleares. De igual modo, añadirá la concepción de reconocimiento de tal estatus por parte del resto de actores de la sociedad internacional, como titulares una serie de derechos y obligaciones relacio-

nados con el mantenimiento del orden internacional. Asimismo, su definición llevaría implícita la existencia de varias potencias de este tipo, diferenciando este concepto del de superpotencia.

Barry Buzan (2002: 63-71), por su parte, clasifica a las diferentes potencias en función de dos criterios clave. El primero sería el de los recursos materiales a su disposición, entendidos básicamente en términos de poder duro. Este es el caso de las capacidades militares y económicas, e incluso de su capacidad de actuar en otros escenarios regionales.

El segundo sería un criterio fundamentado en el reconocimiento social. Este ya era un aspecto que tenía un cierto precedente en los planteamientos de Bull. Según Buzan, esta condición no solo depende de que se le reconociese tal estatus, sino del tratamiento que recibe en consecuencia por parte de otros actores.

Otros aspectos como el auto-reconocimiento por parte de los líderes de una potencia de tal estatus o su participación en los “procesos de securitización”, aunque no necesariamente en todos los ámbitos, también son planteados como parte de la consideración de una gran potencia como tal.

Para Buzan, una “superpotencia” tendría los mismos atributos que una gran potencia, pero con una gradación superior, añadiendo a los elementos materiales, de reconocimiento social e identitarios, una participación en la totalidad de los “procesos de securitización globales” y la titularidad de “valores universales”.

Una potencia media, en cambio, dispondría de recursos materiales más limitados para poder ejercer influencia en el ámbito internacional, siendo capaz de actuar en otros entornos regionales a través de coaliciones o asociaciones de Estados. Sus líderes políticos identificarían a su país, por tanto, con la condición de potencia media.

Lo mismo sucedería en el caso de las pequeñas potencias, cuya capacidad de influencia y recursos sería todavía menor.

Finalmente, tenemos también la gradación de las potencias regionales, aquellas capaces de ejercer influencia y marcar la diferencia en el entorno de su propia región.

Al utilizarse en esta obra una metodología fundamentada en el realismo político, cabe plantear dos cuestiones importantes.

La primera hace referencia a las atribuciones que se van a conceder a los actores estatales del sistema internacional, que van a tener una naturaleza eminentemente material. Esto no quiere decir que no se conceda cierta utilidad a los planteamientos de autores como Bull o Buzan en aspectos como el reconocimiento social, en especial en su atribución a potencias cuyo estatus ha sido discutido durante años, como es el caso de Rusia.

Sin embargo, dada la debilidad de este factor de causalidad como consecuencia del rol más activo de la misma durante los últimos años y de su disposición de mayores recursos materiales en este momento histórico, claramente ejemplificados durante su intervención en Ucrania o Siria, se optará por una visión eminentemente material.

A esto cabe añadir la problemática ocasionada por otros elementos supuestamente característicos a la hora de la atribución a potencias como China, hoy indiscutiblemente uno de los dos actores más relevantes del sistema, del estatus de “superpotencia” por la ausencia de disposición por parte de la misma de “valores universales”.

La segunda es la naturaleza de estatalidad de los actores a analizar el sistema internacional. Hay un elemento problemático reconocido por Buzan en lo que respecta a la condición de la Unión Europea como actor, partiendo de la base de que su naturaleza de organización internacional, y no de actor estatal. Este aspecto no la cualificaría como actor principal desde una perspectiva realista y del análisis de la geopolítica clásica, a pesar de lo cual ha sido recogida y analizada en la segunda parte del libro.

Aceptando la problemática teórica planteada por Buzan, la inclusión de la misma se debería principalmente a su naturaleza instrumental como catalizador de poder por parte de los Estados que la componen y que se constituyen en los principales decisores últimos de sus acciones en política internacional. Estos Estados son, además, analizados a continuación de manera particular.

Tras analizar la dimensión de la agencia, un segundo aspecto de gran relevancia es el de la actual distribución de poder. Este es un aspecto esencial del funcionamiento del sistema internacional en el que se han centrado de manera particular los principales autores neorrealistas por la relevancia otorgada a la estructura del sistema internacional en su ámbito explicativo. También es un ámbito de relevancia esencial para el realismo neoclásico, cuya metodología se está siguiendo, al mantenerse para estos autores como la variable independiente y primaria que permite explicar el comportamiento de los Estados.

La estructura y distribución de poder en el sistema internacional actual está generando importantes debates en el ámbito académico. De hecho, no existe una postura única sobre la distribución de poder en el sistema internacional actual, sino diferentes posturas enfrentadas entre los autores que han participado en este debate y relativamente incompatibles.

Analizando el sistema internacional de manera retrospectiva parece claro que durante la etapa del conocido como Equilibrio Europeo, el sistema de relaciones internacionales predominante en Europa entre 1648 y la II Guerra Mundial, existía una distribución de poder repartida de manera relativamente similar entre diferentes potencias. Estas competían entre sí por incrementarlo y garantizar su seguridad, tal y como pusieron de manifiesto autores como Hans Morgenthau (1990: 63-64).

Esta experiencia histórica, que daría lugar a la concepción realista de las relaciones internacionales, permite identificar un sistema internacional caracterizado como multipolar y, por tanto, con diversos focos de poder relevante.

Este sistema internacional multipolar sería sucedido tras las dos guerras mundiales por un sistema internacional de naturaleza bipolar, en el que solo dos potencias eran capaces de marcar la diferencia: Estados Unidos y la Unión Soviética.

Más allá de la concepción, en esencia debatible, sobre la calificación de superpotencias de estos dos actores principales, la guerra fría supuso una continuación de la competición por el poder y la seguridad entre ambos Estados. Esta competición fue acentuada de manera especial por el desarrollo de nuevas doctrinas estratégicas y de un nuevo tipo de armamento, el nuclear, que permitía alcanzar niveles de destrucción sin precedentes, por lo que acabaría adquiriendo una naturaleza disuasoria. Esto es, que su disposición por parte de una potencia en concreto permitiría evitar un ataque a gran escala contra su territorio por temor a las ulteriores consecuencias que podría provocar en caso de que estas fuesen utilizadas en su contra.

El fin de la etapa bipolar que llegó con el hundimiento interno de la Unión Soviética, llevaría a un sistema internacional de naturaleza unipolar. En este momento, solo había una potencia capaz de marcar la diferencia: Estados Unidos. El único foco de poder relevante en un sistema internacional marcado por la debilidad de grandes potencias alternas como Rusia y por el desarrollo todavía “lejano” de otras como China. Tal y como se planteó en el apartado anterior, la situación de unipolaridad permitía que Estados Unidos pudiese llevar a cabo políticas que hubiesen sido impensables en contextos como el del Equilibrio Europeo o en la propia guerra fría, tal y como era la expansión de su propia forma de gobierno o de sus valores.

Esta etapa de unipolaridad, sin embargo, se iría erosionando en el marco del contexto posterior al 11 de Septiembre y a la crisis económica desatada a partir del año 2008. El cambio en la distribución de poder comenzó a mostrarse como un hecho evidente y proliferaron los debates sobre cuál sería la nueva distribución de poder del sistema internacional contemporáneo.

En esta etapa actual podemos definir claramente tres posturas predominantes acerca de esta distribución de poder:

1. La que preconiza la existencia de un sistema internacional multipolar, marcado por la existencia de diversas grandes potencias que compiten entre sí y con cierta capacidad para ejercer influencia.
2. La que defiende la existencia de una situación de bipolaridad, con solo dos grandes potencias capaces de marcar la diferencia en el marco del sistema internacional.
3. La postura que defiende la existencia de un sistema internacional de naturaleza apolar y en el que, por tanto, no existe potencia alguna capaz de hacer la diferencia dada la enorme dispersión existente de poder. Esta sería una consecuencia del fenómeno de la globalización.

A estos efectos, estas tres posturas principales no serían las únicas posibles.

Otra posibilidad plausible podría ser la continuidad de la unipolaridad, con la caracterización de la existencia de una única potencia capaz de marcar la diferencia: Estados

Unidos, quien sigue siendo de manera indiscutible el Estado con mayor nivel de poder del sistema internacional. Sin embargo, la emergencia de potencias como China, con el consiguiente deterioro de las magnitudes de poder relativo estadounidense o las crecientes críticas a su liderazgo y políticas, han hecho que los partidarios de una distribución de poder unipolar sean escasos y estén claramente en retroceso.

Se podría hablar también de tripolaridad si atribuyésemos a Rusia una capacidad para competir en pie de igualdad con las otras dos potencias principales. Sin embargo, dado que dicha posición resultaría, en el mejor de los casos, enormemente minoritaria y dado el enorme desnivel en cuestión de recursos con Estados Unidos y China si exceptuamos el ámbito del armamento nuclear, no va a ser tratada en este apartado de una manera extensiva.

La primera de las posturas a analizar es la de la situación de multipolaridad. Según esta postura, el sistema internacional actual estaría marcado por la existencia de una serie de potencias capaces de marcar la diferencia y ejercer influencia sobre el mismo.

Entre ellas cabe destacar a grandes potencias tradicionales como es el caso de Estados Unidos, a las que se sumaría China como gran potencia en ascenso y Rusia, a pesar del menor nivel de poder e influencia que tendría respecto de las dos anteriores.

A estas grandes potencias cabe añadir otros actores relevantes como es el caso de las potencias regionales, entre las cuales cabe destacar a la India, Turquía, Irán, Arabia Saudí, Alemania o Brasil englobando, por tanto, a la mayor parte de las potencias emergentes.

Según algunos autores, también se debería tener en cuenta a la Unión Europea y algunos de sus Estados miembros, que entrarían principalmente en la categoría de potencias medias. Este es el caso de Estados como Italia, España, Países Bajos, Suecia o Polonia. Estados como Francia o Reino Unido, dada su mayor capacidad de influencia e incluso disposición de armamento nuclear, podrían quedar en un término medio entre la gran potencia y la potencia media, por lo que serían actores de relevancia a tener en cuenta en el sistema internacional.

Lógicamente al aplicar una metodología realista en el presente trabajo, parece necesario recalcar que serán las grandes potencias aquellas capaces de hacer la diferencia y los actores indudablemente más relevantes en el sistema internacional contemporáneo.

Otra posible clasificación de la gradación de poder del sistema internacional actual es la que se refiere a una nueva situación de bipolaridad, dada la enorme diferencia de poder de dos actores concretos: China y Estados Unidos, respecto del resto de potencias.

Esta clasificación ha sido un aspecto con el que las propias élites de los dos Estados que componen esta clasificación han llegado a coquetear. De hecho, a partir de la crisis económica de 2008 y a raíz de la visión más receptiva de la Administración Obama hacia el papel de las “potencias emergentes” se ha llegado a plantear la posible existencia de un G-2.

En este sentido, el G-2 no parece tener la forma de un foro multilateral como los que constituirían el G-7 o, en mucha mayor medida, el G-20, sino como una especie de

directorio de grandes potencias que tomarían las principales decisiones de la gobernanza a nivel internacional.

Este planteamiento, sin embargo, y a medida que las ilusiones originales de los líderes estadounidenses sobre China como un posible *responsible stakeholder* se fueron diluyendo y la situación de tensión y competición en el ámbito tanto de la seguridad como del comercio se fueron incrementado, fue progresivamente abandonado por sus defensores. China, de forma creciente, sería percibida más como un “rival estratégico” que como un socio por parte de estas élites, que fueron adoptando una postura más realista y menos liberal en el marco de la relación bilateral, un aspecto especialmente destacado durante la etapa de la Administración Trump.

Finalmente, la tercera postura sobre la distribución de poder en el sistema internacional contemporáneo será la relativa a la existencia de una situación de apolaridad.

Podemos definir la apolaridad como aquella situación de reparto de poder en el sistema internacional por el que ninguna potencia es capaz de marcar la diferencia por sí misma.

El escenario internacional definido por la apolaridad, quedaría marcado por la emergencia de una pluralidad de actores, no necesariamente estatales, que ejercerían una cierta influencia, reduciendo la capacidad de los actores estatales para centralizar la toma de decisiones y ejercer influencia por sus propios medios.

Todos estos actores tendrían la capacidad de desafiar el poder del Estado y condicionar sus decisiones y el ejercicio efectivo de influencia por parte del mismo. La distribución de poder que conduciría a una estructura apolar en el sistema internacional incluso provocaría la imposibilidad de que potencias como Estados Unidos pudiesen adoptar con éxito un modelo de *grand strategy*, como sería el caso de la política de la contención inspirada por Kennan, que siguió la potencia norteamericana frente a la Unión Soviética a lo largo de la guerra fría (Drezner, Krebs y Schweller, 2020).

Los defensores de la apolaridad, entre los cuales habría destacados autores como Richard Haass (2008:44-56) o el ya citado Buzan, considerarían que las previsiones planteadas por los autores realistas no se habrían cumplido tras el fin de la guerra fría y la multipolaridad y la subsiguiente competición entre grandes potencias, por tanto, no se habría impuesto con el paso del tiempo.

Esta postura, sin embargo, no está exenta de problemas y resulta escasamente compatible con una situación de desglobalización y con fenómenos que parecen percibirse en el mundo actual. Este es el caso de la competición entre grandes potencias, el creciente protagonismo del Estado, el auge del populismo y de las ideologías contrarias a la globalización. También del resurgimiento de la rivalidad en áreas que antes parecían condenadas al entendimiento en el marco de foros y organismos multilaterales como son el comercio internacional o los avances tecnológicos en diferentes campos como son las telecomunicaciones, la energía o la inteligencia artificial.

A esto cabe añadir la relativa pérdida de relevancia en la agenda de las principales potencias de desafíos de seguridad, como sería el caso del terrorismo o de la delincuencia transnacional frente a la ya citada competición entre potencias.

Es por ello que la presente obra apuesta por el estudio de un sistema internacional enmarcado en una distribución de poder de corte multipolar, a efectos de explicar de la manera más coherente, plausible, completa y con una evidencia empírica suficiente, el funcionamiento de un sistema internacional contemporáneo marcado por la desglobalización.

## **2.2. Las visiones del mundo de un sistema internacional desglobalizado**

Un segundo aspecto de gran relevancia para el estudio del sistema internacional contemporáneo es el referido a las principales ideologías o visiones del mundo, que pretenden permearlo.

Una de las características del sistema internacional actual es el de la existencia de diferentes visiones del orden internacional, en competición unas con otras. No existe una clasificación cerrada o canónica de estas grandes ideologías de la política internacional por lo que se expondrán, a juicio del autor, aquellas más relevantes y de mayor contenido académico, en ocasiones vinculadas a una teoría de las relaciones internacionales.

Partiremos de una definición de “ideología” como conjunto de ideas susceptible de ser trasladado a la acción política (Heywood, 2007: 11), en este caso, en su aplicación al sistema internacional. De igual modo, es necesario realizar dos consideraciones previas. La primera de ellas es la vinculación de estas visiones a la del líder político concreto, situado en una posición de poder. Tal y como plantea el periodista George Packer citando a Richard Perle: “las personas son importantes y las ideas son importantes con relación a las personas” y “las ideas solo son importantes en tanto residen en la mente de las personas que están envueltas directamente en el proceso decisorio” (Packer, 2005: 41).

No solo los planteamientos teóricos reflectivistas defienden la importancia de estas ideas. A pesar de que, a menudo, se ha atribuido a una perspectiva realista la hostilidad con el hecho de que una política internacional pueda estar guiada por consideraciones ideológicas, autores realistas tan destacados como John Mearsheimer sostienen que el discurso de líderes políticos como el expresidente estadounidense Bill Clinton o la exsecretaria de Estado, Madeleine Albright, “demuestra que las teorías generales sobre cómo funciona el mundo juegan una importante función en cómo los líderes políticos identifican los fines que buscan y eligen los medios para conseguirlos” (Mearsheimer, 2001: 9-10).

Este mismo autor revalida la relevancia de las ideologías en una de sus últimas obras al describir una competición entre los postulados del realismo, el liberalismo y el nacionalismo. Esto sería así, especialmente, en aquellos casos donde la distribución de poder fuese especialmente favorable para una potencia en concreto, como sucedería con



la unipolaridad durante la posguerra fría (Mearsheimer, 2018: 1-2). La incorporación de las tradiciones estratégicas internas a un análisis más amplio por parte del realismo neoclásico como elemento explicativo de la política exterior facilitaría también la inclusión de estos aspectos.

De igual forma, representantes de visiones teóricas que plantean visiones materiales y metodologías como la teoría de juegos, caso de Bueno de Mesquita (2010: 154-155), representante de la teoría de la elección racional, incorporan esta variable a sus estudios académicos vía las preferencias del líder político.

Una segunda consideración está en la identificación de las ideologías o visiones del mundo que se han utilizado como base y que se corresponden, cuanto menos parcialmente, con las visiones teóricas e ideológicas predominantes en la academia y los círculos políticos de Estados Unidos. Su elección se debe a una doble razón, tanto práctica como teórica. Por un lado, la importancia que ha tenido el estudio de las mismas dentro y fuera de la potencia norteamericana y su consecuente relevancia para la primera potencia del sistema internacional. Por el otro, que sean visiones de relevancia en Estados Unidos no quiere decir que sean exclusivamente el producto del pensamiento norteamericano o que no sean compartidas en otros escenarios geográficos.

Un claro ejemplo es el de la visión realista, desarrollada principalmente sobre la base de la experiencia histórica europea y con importantes representantes no occidentales que forman parte del canon del mismo, como es el caso de Kautilya o de Sun Tzu. Lo mismo puede decirse de las corrientes liberales o populistas, ampliamente compartidas por los líderes políticos de otros Estados del sistema internacional y, de forma clara, por los líderes europeos.

La presencia de estas ideologías no es incompatible con la metodología seguida en el presente libro al incardinarse dentro de las visiones estratégicas de la política interna que el realismo neoclásico defendería y que en este libro se va a enfocar desde una perspectiva material y vinculada al proceso de toma de decisiones.

En este capítulo resaltaremos tres de ellas. La primera es la visión realista, la segunda la liberal, a su vez dividida en diferentes corrientes ideológicas y, finalmente tendremos la populista. Algunos autores han agregado también algunas corrientes clásicas que competirían con las anteriores, como es el caso del nacionalismo (Mearsheimer, 2018: vii-viii). Sin embargo y, debido tanto a su creciente relevancia y estrecha conexión con el fenómeno de la desglobalización como a que, a menudo, tiende a asumir buena parte de los postulados del primero, en este trabajo se ha preferido optar por la visión populista como una de las tres grandes ideologías clave del sistema internacional contemporáneo.

La primera de las corrientes es la del realismo político. Esta es una importante corriente teórica e ideológica de las relaciones internacionales que ha tenido una gran relevancia en determinados periodos históricos como ha sido el de la Europa posterior a la Paz de Westfalia o al sistema internacional de la etapa de la guerra fría. Es una co-

riente que sigue siendo popular entre las élites de las grandes potencias, especialmente aquellas vinculadas a cuestiones relacionadas con la defensa y la seguridad nacional, aunque es minoritaria entre las élites de las potencias medias y pequeñas. Las élites de las principales potencias emergentes, en cambio, parecen resultar más partidarias de los postulados de este planteamiento teórico (Tovar, 2018: 12-16).

Entre los partidarios de esta corriente, que agrupó a decisores clásicos tan relevantes como George F. Kennan, Henry Kissinger, Richard Nixon o Charles de Gaulle, hasta llegar a representantes actuales como Brent Scowcroft, Robert Gates o, dentro de la Administración Trump, decisores vinculados al ejército como el exconsejero de Seguridad Nacional, Herbert McMaster o el exsecretario de Defensa, James Mattis. Su discurso también está presente en algunos líderes europeos como Emmanuel Macron, dada la presencia de esta tradición de pensamiento en la política exterior francesa y en la política exterior práctica de los líderes de China o Rusia. Intelectuales como Richard Haass o el expresidente estadounidense Barack Obama también fueron vinculados con esta corriente, si bien de forma parcial.

El realismo político parte de la visión de una realidad internacional competitiva. La anarquía internacional o, lo que es lo mismo, la ausencia de una entidad superior a los Estados que pueda determinar su comportamiento obligar a estos a tratar de garantizar su seguridad por sus propios medios. El interés nacional, por tanto, quedaría determinado por razones de seguridad y el incremento de su poder se observaría como una garantía de la misma.

El objetivo final sería la supervivencia del Estado, cuya independencia política e integridad territorial debería garantizarse. Los grandes desafíos vendrían determinados por otras grandes potencias como la única amenaza existencial en este momento. No por casualidad, los realistas estadounidenses han sido los grandes defensores de una política exterior enérgica frente a China y, por la misma razón los líderes chinos buscarían asegurar la hegemonía regional y la exclusión estadounidense en Asia Oriental.

Con diferentes variantes, el realismo sería crítico con el rol de las organizaciones internacionales, base de lo que se ha denominado como “orden libera internacional”, considerándolas principalmente como un campo de batalla en el que se compite por la defensa de sus intereses. No obstante, hay autores realistas que sí reconocerían su utilidad, cuanto menos como foro de discusión o de legitimidad en determinados momentos.

El concepto de poder en el realismo es de poder duro, tanto económico como militar. En su búsqueda de garantizar su seguridad, el equilibrio de poder se observará como un instrumento clave que será utilizado en los cálculos de los estadistas a efectos de lograr este objetivo.

A menudo, tiende a caricaturizarse en su dimensión teórica e ideológica como “amoral” o partidaria de posiciones enérgicas o militaristas, sin embargo, más allá de su consecuencialismo ético, también se ha caracterizado por su defensa de una actitud de prudencia como el principal valor en la política.

De hecho, los partidarios del realismo se han mostrado enormemente críticos con la mayor parte de las intervenciones militares producidas en la posguerra fría, desde Irak hasta Libia y desde los Balcanes a Somalia. Muy especialmente, partiendo de la base de que la mayor parte de estas intervenciones se fundamentaron en criterios de valores e ideales anclados en el pensamiento liberal y la ausencia de intereses de seguridad relevantes (VV.AA., 2002).

Los resultados negativos derivados de estas intervenciones habrían reivindicado, a su juicio, estos planteamientos y habrían permitido una cierta revitalización de sus posiciones, especialmente en el escenario académico y político estadounidense posterior a la guerra de Irak.

Una segunda corriente teórica e ideológica de relevancia en relaciones internacionales es el liberalismo, entendido en su aplicación al ámbito de las relaciones internacionales y no de la economía o de la política interna. El liberalismo ha sido muy importante en determinados periodos históricos como el de entreguerras o, de manera muy destacada, durante la posguerra fría. Es también una corriente de cierta entidad en su defensa del ya citado “orden liberal internacional”, en cuyo establecimiento y desarrollo habrían contribuido.

Los partidarios de la corriente liberal han sido, desde sus inicios, defensores del rol jugado por las organizaciones internacionales en el sistema internacional. Tal y como sucedió, a modo de ejemplo, con la Sociedad de Naciones en el periodo de entreguerras y con Naciones Unidas en la actualidad. También de los efectos positivos que el derecho internacional o el multilateralismo tienen para el comportamiento de los Estados en el sistema internacional.

La defensa de diversos valores o ideales, como es el caso de la democracia liberal o de los derechos humanos y de su promoción y/o expansión, resulta otro elemento central en la ideología de sus partidarios. De hecho, según algunas teorías académicas liberales como la paz democrática, la expansión de la democracia podría tener consecuencias positivas en materia de seguridad, estabilidad y prosperidad.

Existen diversas clasificaciones que pueden ser utilizadas para definir a los partidarios de estas corrientes liberales. En este caso solo utilizaremos las dos corrientes principales, ambas herederas del liberalismo internacionalista del periodo de entreguerras. Corriente que, en su momento, fue denominada de forma peyorativa como idealismo wilsoniano por parte de sus críticos (Tovar, 2014b: 138-140).

La primera de ellas es la de aquellos decisores que se han focalizado principalmente en la dimensión analizada con anterioridad, la relativa a la defensa del rol del derecho internacional y de las organizaciones internacionales como un elemento positivo para el derecho internacional. A menudo, estas posiciones han sido calificadas peyorativamente como “globalistas” por parte de sus críticos (Trump, 2017b).

Lógicamente, estos decisores han planteado críticas contundentes al fenómeno de la desglobalización o a los partidarios de políticas proteccionistas en el ámbito comercial o

migratorio. También con aquellas decisiones que habrían puesto en cuestión el futuro de la arquitectura de normas e instituciones internacionales que habrían constituido la base del orden liberal internacional desde el final de la II Guerra Mundial. La presencia de estos líderes puede observarse tanto entre una parte minoritaria de las élites de la política exterior estadounidense y de otras grandes potencias, como entre una buena parte de los líderes europeos y de otras regiones del globo.

Entre sus partidarios cabe encontrar a numerosas figuras de ambos lados del Atlántico, entre ellos Angela Merkel, los expresidentes estadounidenses Bill Clinton y, parcialmente, Barack Obama, los líderes de la Unión Europea, así como de los intelectuales que analizaron sus fundamentos teóricos como John Ikenberry (2011), Robert Keohane y Joseph Nye (1977) o Anne Marie Slaughter (2004). Algunos de ellos, como es el caso de Nye o de Slaughter, han ocupado puestos de responsabilidad política en diferentes Administraciones estadounidenses.

De igual modo y frente a la focalización central en las amenazas de naturaleza estatal priorizadas por el realismo, los partidarios del liberalismo institucionalista han tendido a centrarse en desafíos de naturaleza transnacional, que requerirían de la cooperación de los diferentes Estados y de otros actores que, según ellos, formarían parte del sistema internacional como es el caso de organizaciones internacionales, ONG, multinacionales, etcétera.

Entre los desafíos transnacionales más relevantes defendidos por estos actores cabe destacar las amenazas medioambientales como la cuestión del cambio climático, los movimientos migratorios, las cuestiones del subdesarrollo y la desigualdad a nivel internacional, las crisis económicas o las pandemias.

La segunda dimensión ha sido más popular entre las élites de la política exterior estadounidense y entre una parte minoritaria de los líderes europeos. Tal y como vimos en el caso de la guerra de Irak o en las intervenciones humanitarias producidas en el contexto de los años noventa, las acciones llevadas a cabo para expandir valores considerados universales como es el caso de la democracia liberal o de los derechos humanos han sido una constante en la política exterior estadounidense de la posguerra fría.

Los fundamentos teóricos de este posicionamiento ideológico vienen de corrientes teóricas como la paz democrática, que defienden que las democracias liberales nunca o casi nunca se hacen la guerra entre ellas (Doyle, 1983; Russett, 1993).

En este caso, sus partidarios se dividieron en dos corrientes bien diferenciadas. Por un lado, estaría el movimiento neoconservador, partidario de la expansión de la democracia mediante el uso de la fuerza si es necesario. Por el otro, los liberales intervencionistas, más vinculados al Partido Demócrata y defensores del uso de la fuerza para defender los derechos humanos y evitar la realización de genocidios.

Entre los dirigentes vinculados a estas corrientes cabe destacar al exvicesecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, los intelectuales William Kristol o Joshua Muravchick, Richard Perle y, entre los líderes demócratas, Samantha Power, Susan Rice o Madeleine Albright. Este discurso ha estado presente también en algunos líderes europeos como el

expresidente francés Nicolás Sarkozy o los exprimeros ministros británicos Tony Blair o David Cameron.

Ambas corrientes tienen en común una visión de Estados Unidos como “la nación indispensable” y un concepto optimista de las consecuencias del uso de su poder en el sistema internacional. Sin embargo, difieren en el papel otorgado a las instituciones internacionales, siendo los primeros mucho más críticos con las mismas e incluso partidarios de un cierto unilateralismo, en tanto los segundos defenderían el papel ostentado por las mismas.

Los supuestos de Irak y Libia –o Kosovo– podrían ser representativos de ambos tipos de intervenciones. A pesar de la fuerte crítica a los resultados de las mismas, no puede sostenerse que la influencia de estos grupos haya desaparecido del escenario político.

Por último, cabe destacar a la más reciente de estas ideologías de la política internacional que compiten por marcar la agenda en estos momentos: aquellos denominados “populistas” por parte de sus críticos y, en ocasiones, por ellos mismos.

La naturaleza ideológica de este conjunto heterogéneo de movimientos que ha ido expandiéndose a nivel global a lo largo de los últimos años es un aspecto que está sometido a debate. Para algunos autores, el populismo no es tanto una ideología como una estrategia para alcanzar el poder en los Estados donde dichos movimientos han tenido más éxito. Para otros es el reflejo de una serie de elementos culturales y sociales propios de algunas comunidades nacionales concretas. En cualquier caso, los partidarios del populismo han conseguido marcar la agenda y el debate en el ámbito internacional durante los últimos años.

Una definición canónica de este movimiento podría ser la relativa a aquel discurso que contrapone la defensa de un “pueblo puro” frente a una “élite corrupta” (Mudde, 2004: 543). Una definición de naturaleza sencilla que también tendrá importantes implicaciones en el ámbito de la política internacional y que ha sido asociado, en ocasiones, con planteamientos nacionalistas.

Sus partidarios, en ocasiones denominados a sí mismos como “patriotas”, han puesto en marcha movimientos ideológicos y geográficamente heterogéneos que se extienden desde el continente americano al europeo o el asiático y eso por solo mencionar a los más exitosos.

Entre los dirigentes que han sido identificados con el populismo cabe destacar al presidente estadounidense, Donald Trump, al presidente brasileño, Jair Bolsonaro, a los líderes europeos Marine Le Pen o Geert Wilders o al presidente filipino Rodrigo Duterte. También se ha identificado con el populismo a diversos movimientos y partidos de izquierda como es el caso de Podemos en España, Syriza en Grecia, el chavismo en Venezuela y también con el peronismo en Argentina o, cuanto menos, con determinadas facciones de este.

No es fácil identificar una ideología coherente en torno a estos movimientos. No obstante, existe una serie de puntos que identifican, si no a todos, cuanto menos a una parte importante de este tipo de movimientos políticos.

En el ámbito internacional, los planteamientos del populismo se han caracterizado por una defensa importante del concepto de soberanía, tanto a efectos económicos como políticos. Igualmente, se caracteriza por su rechazo hacia el rol que las organizaciones internacionales, especialmente las de naturaleza supranacional como la Unión Europea, ejercen limitando el margen de actuación de los actores estatales.

En determinadas ocasiones, especialmente ligadas a partidos populistas del ámbito de la derecha, también se han caracterizado por la defensa de políticas identitarias que rechazan determinados fenómenos como la inmigración ilegal o el rol que juegan religiones como el islam en sus propias sociedades.

Otro punto importante de crítica reside en torno al libre comercio. Los movimientos populistas, tanto a la izquierda como a la derecha del espectro político, inciden en los efectos negativos que los acuerdos y prácticas de este tipo tendrían en sus propias sociedades. Se opta, por tanto, por medidas de naturaleza proteccionista.

La crítica a las élites, en este caso identificadas con el *establishment* en política exterior de los Estados y también con los funcionarios de las organizaciones internacionales, como parte de un discurso antiintelectualista, también forma parte de estos elementos generalmente presentes entre los partidarios del populismo.

En algunas ocasiones, estos movimientos rechazan determinados desafíos transnacionales como es el caso de la lucha contra el cambio climático, hacia el que tiende a manifestarse un cierto escepticismo, rechazando la adopción de determinadas decisiones que podrían perjudicar al Estado en detrimento de otros competidores. En algunos casos, esto también se ha extendido a determinados fenómenos como es la incidencia del coronavirus.

Un elemento clave para entender su relevancia actual es la crítica al fenómeno de la globalización del cual sus bases de apoyo tienden a haberse sentido excluidas y perjudicadas. Este es un punto que han tenido en común los trabajadores blancos de la industria estadounidense o los habitantes de las zonas rurales de Francia. Este tipo de movimientos, por tanto, ha acompañado y, en ocasiones, apoyado el fenómeno de la desglobalización.

El populismo no tiene la misma tradición ni responde a las mismas actitudes en unos y otros Estados. Un claro ejemplo sería el del jacksonianismo en la tradición política estadounidense. Esta tradición cultural estadounidense no debería confundirse con la conocida como *Alt Right*, que responde a un tipo de movimiento diferenciado.

Este movimiento recibe su nombre del presidente estadounidense, Andrew Jackson, identificado por su principal investigador, Walter Mead, más que como una ideología, como “la expresión de los valores sociales, culturales y religiosos de una gran parte del pueblo estadounidense” (Mead, 2002: 225-226). En este caso, en referencia a los valores, la identidad y el código de honor de las comunidades rurales estadounidenses y de las poblaciones irlandesas y escocesas “de frontera” en el siglo XIX.

Este movimiento reproduce perfectamente gran parte de los postulados populistas como es el caso de las evocaciones al pueblo, la identificación de los intereses del Estado con la defensa de la clase media, el rechazo a lo políticamente correcto, la presencia de elementos claramente identitarios y un discurso anti intelectualista.

Lo mismo puede decirse de sus principales planteamientos en política exterior, caracterizados por la visión negativa de la inmigración, la defensa de políticas proteccionistas en materia comercial para defender los intereses de la clase media y los empleos estadounidenses, su escepticismo hacia aquellas intervenciones militares que no respondan a los intereses de Estados Unidos y la exteriorización de su propio código de honor que incluye, el elemento quizá más paradójico, que es el de la defensa de la palabra dada.

También son enormemente escépticos con las organizaciones internacionales o las actuaciones multilaterales, en tanto constriñen la libertad de acción estadounidense para defender sus intereses en el exterior y son partidarios de una política enérgica frente a los que perciben como enemigos de Estados Unidos en el exterior.

Este movimiento se identificaría claramente con la base de apoyo de la que disfruta el presidente estadounidense, Donald Trump. También con su discurso político y si no con todas, al menos con parte de las acciones tomadas en política internacional (Mead, 2017: 2-7).

En el ámbito ideológico, por tanto, el sistema internacional actual responde a la competición entre diferentes corrientes que tratarían de marcar la agenda.

Esta competición dividiría, a modo de ejemplo, a realistas y liberales con relación a la identificación de los principales desafíos del sistema internacional, sean estos los aspectos de seguridad derivados de la competición entre grandes potencias o los desafíos transnacionales. También a liberales y populistas, además de realistas, en torno a la primacía del rol del Estado como lugar de vida buena, la defensa de la soberanía como elemento básico del orden internacional, la existencia y promoción de valores universales como la democracia y los derechos humanos o la necesidad o conveniencia de una arquitectura de instituciones y normas internacionales.

El resultado de esta competición, debido al que los críticos con el fenómeno de la globalización han ido adquiriendo un peso cada vez mayor en este debate y competición entre ideologías rivales, parece haber sido una de las características clave del sistema internacional actual.

### **2.3. Los desafíos transnacionales**

Si bien la competición entre grandes potencias ha ido recuperando una relevancia cada vez mayor en el sistema internacional contemporáneo, existen una serie de desafíos transnacionales, de gran importancia durante las décadas posteriores a la guerra fría, que siguen teniendo una importancia destacada en la agenda internacional y que han sido debatidos por parte de sus principales actores.