

JX1395
M65

UNIVERSIDAD DE LOS ANDES
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y POLÍTICAS
CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y SOCIALES DE AMÉRICA LATINA
POSTGRADO DE CIENCIAS POLÍTICAS
MÉRIDA

SEGURIDAD, ORDEN MUNDIAL Y DROGAS

EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL

DE LA

POSTGUERRA FRÍA

DONACION

SERBIULA
Tulio Febres Cordero

POR: PETER O. MOLINA HURTADO

TUTOR: Dr. ROBERT KIRBY

JULIO, 2000

Seguridad, Orden Mundial y Drogas en el Escenario Internacional de la Postguerra Fría

**Tesis de grado para optar al título de
Magister Scientarum en Ciencia Política**

**A mis padres siempre presentes
y sin cuyo apoyo
durante el incierto año de 1994
esto no hubiese sido posible.
Y a Dania,
por supuesto.**

RESUMEN

En el sistema internacional el concepto de seguridad está dominado por la idea de la defensa del interés nacional por medios tradicionales, o sea con el uso de los recursos del poder. En esta investigación tratamos sobre los cambios en la percepción de la seguridad en el escenario mundial de la post-Guerra Fría. Cambios que son el fruto de problemas comunes y de conflictos que se producen más en el interior de los Estados o entre naciones por conflictos étnicos, religiosos o, más simplemente, por el crimen, las drogas, el desempleo y el hambre. Problemas que no pueden ser resueltos por la visión tradicional de competencia y de prestigio interestatal, por lo que la seguridad debe ser interpretada a la luz de problemas intrasociales que afectan a las relaciones interestatales. Además, las soluciones a estos problemas deben tener en cuenta el carácter interdependiente y transnacional en una agenda global mucho más compleja. El problema de las drogas es uno de estos problemas que afectan a las relaciones interestatales.

Así, consideramos como **hipótesis** que: **en el problema internacional de las drogas persiste una interpretación de seguridad fundada en la defensa del interés nacional más que en apreciar las causas estructurales e intrasociales que lo producen. Por tal razón, en su tratamiento global aumentarán los esfuerzos represivos, violentos e impositivos por parte de las potencias garantes del nuevo orden mundial e impedirá minimizar el problema sobre la base de la cooperación y del consenso, necesarios para lograr soluciones integrales a problemas globales.**

El criterio **teórico y metodológico** que se desarrolla en el trabajo se caracteriza por la aplicación y el examen comparativo de los constructos de las principales teorías en las Relaciones Internacionales, particularmente del Realismo Político, del Idealismo y de la Interdependencia y de la Transnacionalización, en referencia directa con los hechos que se estudian. De esta manera, se supera la interpretación fundada en la inducción y pura descripción, que suelen dejar a las teorías y a las proposiciones teóricas como herramientas metodológicas aisladas de la interpretación que se impone.

La **estructura del trabajo** se planteó con un primer capítulo sobre la idea del orden mundial. En ella se apreciará como los cambios ocurridos en el nuevo escenario internacional compiten con las prácticas tradicionales de las relaciones internacionales en la definición de una política de orden mundial. En el segundo capítulo examinaremos cómo cambia la percepción de seguridad a raíz de la nueva dinámica imperante en los fenómenos internacionales, lo que obliga reinterpretar las nuevas amenazas a la luz de factores estructurales intrasociales y transnacionales que los producen. En el tercer y último capítulo se examinará el problema internacional de las drogas y sobre la apreciación diferenciada del fenómeno y el carácter represivo de su tratamiento. Finalmente, siguen conclusiones y bibliohemerografías.

Peter Molina H.

“Quien dijo que el mundo sería más pacífico con el fin de la Guerra Fría simplemente estaba loco”

George Kennan

✓

ÍNDICE

Dedicatoria

Epígrafe

Introducción p. 7

I.- La Seguridad en el Orden Internacional p. 14

A.- Cambio y continuidad en el orden mundial p. 15

B.- En la búsqueda de seguridad y de orden p. 29

C.- Lo "nuevo" del nuevo escenario mundial p. 33

II.- Problemas de Seguridad en el escenario internacional
de la Postguerra Fría. p. 43

A.- Las Líneas de batalla se ensanchan p. 47

B.- Modificaciones de la percepción sobre
seguridad internacional p. 68

III.- Drogas ilícitas y relaciones internacionales p. 81

A.- De la permisibilidad pagana y la punidad cristiana a
al control internacional p. 83

B.- Percepciones ambivalentes sobre un problema global p. 101

C.- La guerra contra las drogas como solución p. 126

Conclusión p. 139

Biblihemerografía p. 143

INDICE DE CUADROS

Cuadro Nro. 1: La evolución de los grandes poderes y la rivalidad a su liderazgo p. 22

Cuadro Nro 2: Producción de materias primas de opiáceos consumo de opiáceos y diferencias entre y diferencia entre ambos datos p. 106

Cuadro Nro. 3: Capturas de cocaína en toneladas métricas p. 115

Cuadro Nro. 4: Área de coca cultivada p. 118

Cuadro Nro. 5: Erradicación efectiva de cultivos de coca p. 118

Cuadro Nro. 6: Lavado de dinero en países latinoamericanos p. 121

INTRODUCCIÓN

Los cambios que provocan el surgimiento de todo nuevo orden mundial han sido seguidos por la incertidumbre y por las interpretaciones diversas sobre el camino que seguirán los nuevos acontecimientos. En la actualidad estamos inmersos en uno de esos momentos, cuyas consecuencias futuras están aún por verse. Por ello, Francis Fukuyama señaló en 1989 que el fin de la Segunda Guerra Mundial era ya una realidad¹, confirmando lo que Edward L. Morse comenzaba a identificar en 1970: la modernización estaba disolviendo los principales determinantes de la política exterior impuestos en 1945².

Indudablemente, la sucesión de acontecimientos internacionales sugiere que una reestructuración del sistema internacional está ocurriendo. Estos cambios tienen tal magnitud que la lucha entre fuerzas cohesionadoras y desintegradoras del sistema no

¹El investigador de la Corporación RAND, Francis Fukuyama, apelando a la noción hegeliano-marxiana del fin de la historia, sostiene que los acontecimientos que "estamos presenciando [la disolución del bloque soviético y el triunfo del liberalismo a nivel mundial] pueden ser no sólo el fin de la Guerra Fría, o la terminación de un período particular de la historia de la posguerra, sino el fin de la historia como tal: esto es, el punto final de la evolución ideológica de la humanidad y la universalización de la democracia liberal occidental como la forma final del gobierno humano. Esto no quiere decir que ya no vayan a ocurrir suficientes eventos para llenar las páginas de los anuarios de relaciones internacionales(...) [sino que] Hay razones poderosas para creer que el liberalismo es el ideal que gobernará el mundo material *en el largo plazo*. Cfr. **El fin de la historia y del último hombre**. Bogotá: Planeta Colombiana, S.A., 1994. p. 294

² Edward L. Morse se refería a los criterios que estaban basados en la ideología y el tipo de sistema político (democracia versus totalitarismos) o el poder y la capacidad de los Estados nacionales (grandes potencias versus pequeños países) que dominó los criterios de formulación de la política exterior posterior a 1945. Morse argumenta que los procesos de modernización han alterado el carácter de la política exterior en tres formas. Primero, la distinción clásica e ideal entre los asuntos internos y externos de la política se había roto debido al creciente dinamismo de las sociedades. Segundo, la distinción entre "Política Alta" (asociada con la seguridad y supervivencia del Estado) y la "Política Baja" (relacionada con el bienestar de los ciudadanos) era difícil de mantener, pues los gobiernos estaban sometidos a múltiples demandas por parte de la sociedad, cuyo grado de satisfacción involucra aspectos internos y externos de las respectivas sociedades. Por último, la capacidad del Estado por controlar la arena nacional e internacional ha decrecido significativamente por el surgimiento de múltiples actores no estatales. Según esta apreciación, la modernización ha resultado en una mayor integración de las sociedades nacionales, transformando las estructuras del sistema internacional. Cfr. Edward L. Morse. "The Transformation of Foreign Policies: Modernization, Interdependence and Externalization". **World Politics**. Vol. XXII, Número 3, 1970. p. 37.

terminan aún por definirse, sumiendo al mundo en un sopor de incertidumbre sobre su porvenir. Esto hace que algunos vean para los próximos lustros a la autoridad política del Estado fragmentada en múltiples parcelas o, al menos, como unidades eclipsadas³, muy a pesar que aún el Estado se mantiene como la unidad más importante del sistema internacional y su número sigue aumentando: 51 en 1945 a 193 actualmente. Para Waltz y Kissinger, en cambio, ven a la misma autoridad consolidada en grandes bloques económicos o en un número mayor de grandes potencias rivales que cooperarán y competirán entre sí por el comercio, el desarrollo y el mantenimiento de la paz⁴. Sin embargo, aún sólo se aprecia la existencia de un único bloque con altas posibilidades de consolidarse en una unión política supranacional y regional: la Unión Europea. Y, por otro lado, la existencia de un número mayor de potencias sólo nos indica que nos encontramos viviendo otro pliego del moderno orden internacional.

Para Nelan y Falk, en cambio, el futuro estará dominado por la ciencia, la tecnología y las comunicaciones que “globalizarán” la solidaridad humana, por lo que los grandes conflictos que han sacudido a la humanidad perderán intensidad⁵. No

³ El Profesor Kaldone G. Nweihed muestra que la desintegración del Bloque Socialista del Este trajo consigo la derrota del modelo de Estado totalitario, centralizado y de economía colectivista, inaugurando un Nuevo Orden Político Económico y Social (NOPES) a nivel universal. Según él: "el NOPES, visto como un sujeto abstracto con autores, actores y seguidores a nivel mundial, intentará la homologación no por vía de consenso y a través del consentimiento soberano de los pueblos, sino por medio de la imposición de una estrategia económica y fiscal que, adaptando distintas tácticas(...), procurará eclipsar al Estado -como organización jurídico-político-administrativa del espacio territorial que detenta soberanía- y si fuera posible, disolverlo en el torrente del mercado mundial de producción-consumo dominado por la alianza gerencial 'capital-tecnología-modos de comunicación transnacional' y cada día más huérfano de valores espirituales y fines humanitarios". Cfr. Kaldone G. Nweihed. "El Eclipse del Estado en el NOPES (Nuevo Orden Político, Económico y Social)". Caracas: Universidad Simón Bolívar, 1991, mimeo. p. 3.

⁴ Kenneth Waltz señala que las grandes transformaciones de la humanidad suelen ser asociadas con el surgimiento y caída de grandes imperios. En cada uno de esos momentos, la potencia ascendente confiaba en que los demás países aceptarían su poder. Pero, como enseña la teoría del equilibrio de poder, un gran poder no atrae sino más bien repele. Carlos V, Luis XIV, Napoleón, el Kaiser y Hitler fueron ejemplos de esa afirmación. Así, considera, si en el nuevo orden mundial Estados Unidos será la única superpotencia habrá un serio desequilibrio de poder y los demás países podrán sentirse amenazados. Por tal razón, Rusia, Japón, China y Alemania empujarán por tener un mayor rol activo en la política mundial, hasta que logre surgir un poder moderador (otra potencia) al de Estados Unidos. Cfr. Kenneth Waltz. "El Nuevo Orden Mundial". *América Latina/Internacional*. Vol. 1, Nro. 2, Otoño-Invierno, 1994. p. 23

⁵ El columnista de la revista *TIME* de Nueva York, Bruce Nelan, sostiene que por el hecho de que más Estados sean democráticos impedirá en el futuro que los conflictos armados sean más recurrentes. Pero, el ímpetu imperialista disminuirá, fundamentalmente, porque las innovaciones tecnológicas disminuirán la importancia de las materias primas del tercer Mundo. Asegura que entre las materias primas que serían reemplazadas se encuentra el petróleo, el cual será reemplazado por el uso intensivo de la energía solar y por la fusión nuclear controlada. Cfr. Bruce Nelan. "How Will the Look in 50 Years". *TIME*. Vol. 140, Nro. 27, FALL, 1992. p. 9. También: Richard Falk. "In search of a new world model". *Current History*. Vol. 92, Nro. 573, April 1993. p. 67

obstante, el acceso a los grandes adelantos científicos sigue siendo muy restringido a las mayorías y los grandes dramas políticos del momento muestran cuan arraigadas están las pasiones humanas en la percepción que tenemos de nosotros mismos. Por tal razón, para Huntington y Snow, dominados por el peso del pesimismo antropológico, vaticinan un futuro desorden mundial y donde la violencia social, inter-étnica y ambiental propiciarán la destrucción y el caos, como si la humanidad no hubiese coexistido con estos fenómenos desde los primeros tiempos⁶.

La incertidumbre no puede ser mayor, por eso Kegley y Wittkopf señalan que para predecir cuál de esas fuerzas dominarán en el futuro debemos pensar en términos "multicausales". Ninguna tendencia dominará exclusivamente, más bien, serán simultáneamente interactuantes. Cada causal, agregan, "está conectada al resto por complejos lazos que pueden producir estabilidad e inhabilitarían el impacto de cualquier fuerza desintegradora" o, por el contrario, acelerarán los cambios en la política mundial⁷. De manera que, en el escenario mundial de la post-Guerra Fría surgen múltiples interrogantes que nos muestran su carácter más transnacionalizado e interdependiente y

⁶ Donald M. Snow señala que desde 1950 el Tercer Mundo ha sido el centro de la inestabilidad internacional. Durante la Guerra Fría, el Tercer Mundo actuó como apoyo de los actores del Primer y Segundo Mundo (países capitalistas vs. países socialistas) en confrontación. Pero, después de 1989 los países periféricos se han estado moviendo hacia el centro del sistema y, a pesar que su principal característica es la inestabilidad y el conflicto, los países del Primer Mundo están reaccionando hacia ellos de manera "introspectiva". Es decir, reduciendo sus niveles de ingerencia en los asuntos internos de estos países, en comparación a lo que hacían durante la confrontación ESTE/OESTE, para así contar con los suficientes recursos para resolver sus propios problemas internos. El resultado es que los países tercermundistas no cuentan con los mismos niveles de ayuda para resolver sus problemas, generando una creciente inestabilidad del escenario internacional, en la medida en que sus conflictos internos se extienden a la región que los circunda. Cfr. Donald M. Snow. **Distant Thunder: Third World Conflict and the New International Order**. New York: St. Martin's Press, 1993.

Pero, la tesis más audaz sobre la futura inestabilidad del sistema internacional la plantea Samuel P. Huntington. Indica que la política mundial está entrando en una nueva fase que ha hecho proliferar concepciones acerca de lo que ésta será. Cada una de esas concepciones (fin de la historia, retorno a las rivalidades interestatales, decadencia del Estado-Nación, por ejemplo) capta aspectos de la realidad emergente. En cambio, para él, su hipótesis es "que la fuente fundamental de conflictos en este nuevo ordenamiento mundial no va a ser en primera instancia ni ideológica, ni económica. Las grandes divisiones de la humanidad y la fuente determinante del conflicto va a ser cultural. Los estados-naciones continuarán siendo los más poderosos actores de los asuntos mundiales, pero los principales conflictos de la política global ocurrirán entre naciones y grupos de diferentes civilizaciones. El choque de civilizaciones dominará la política global. Las líneas geográficas de demarcación entre las civilizaciones serán las líneas de batalla del futuro". Recalca que "el conflicto intercivilizacional constituye la última fase de la evolución del conflicto en el mundo moderno". Cfr. Samuel P. Huntington. **El Choque de Civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial**. Barcelona: Editorial Paidós, 1997. p. 23

⁷ Cfr. Charles W. Kegley Jr. & Eugene R. Wittkopf. **World Politics Trends and Transformation**. New York: St. Martin's Press, 1993. p. 7

cuya complejidad nos obliga a cuestionar muchos de los criterios y conceptos que se establecieron en las diversas Teorías de las Relaciones Internacionales para la comprensión del escenario mundial posterior a 1945. Uno de esos conceptos es el de la seguridad.

Mientras persistió la Guerra Fría, la Teoría Realista de las Relaciones Internacionales privilegió el uso de la fuerza como explicación de los procesos que buscaban balancear el poder en el sistema mundial. Bajo su influencia cualquier acontecimiento internacional, como los conflictos árabe-israelí o la fijación de los precios del petróleo, fue interpretado como sucesos del único fenómeno regular: la lucha por el poder y la influencia. Este criterio realista disminuyó su influencia en la medida que se incrementaba la interdependencia económica y comercial entre los diversos actores estatales, lo que permitió el examen desde una óptica diferente a la de la política del poder. Pero, como señala Nye, la política internacional es aquella en la cual “no se puede apelar a una instancia superior”⁸. Teniendo en cuenta esta situación, los Estados deben considerar los asuntos de seguridad y la posibilidad de ejercer algunas acciones de tipo militar. Pero, del mismo modo, como la supervivencia de la nación está raramente en peligro, se deben considerar otros asuntos de seguridad más inmediatos e igualmente perjudiciales para el bienestar general de la sociedad. Entre ellos, podríamos contar los asuntos relacionados con el fenómeno de las drogas.

Pero, la diversificación del escenario internacional (nuevos actores e ítems en la agenda global) ha tenido un impacto estratégico mucho mayor: la escisión entre el interés nacional y su territorialidad. La nueva realidad internacional está principalmente fundada en la integración de los mercados financieros, en la formación de bloques económicos, en la reducción del rol interventor del Estado y en una dinámica de desarrollo de las comunicaciones que, en su conjunto, afectan política, económica y culturalmente el concepto de soberanía. Al existir una comunidad de intereses que agrupa a diversos Estados y a los sectores civiles que dice representar, los gobiernos se ven obligados a ceder soberanía en beneficio del interés común⁹. Todos estos factores enumeran algunos aspectos de la globalización como se le suele entender.

⁸ Cfr. Joseph S. Nye Jr. “Transformación del poder mundial”. **FACETAS**. Año 4, Nro. 90, 1990. p. 4

⁹ Luciano Tomassini nos ofrece un ejemplo ilustrador sobre esto: “Estados Unidos(...) necesita un mercado internacional de libre acceso tanto como necesitan que esta libertad sea equitativamente

Así, nos encontramos que el sistema interestatal está en proceso de mutación. El Estado no puede asumir para sí, ni cuenta con esa posibilidad, la hegemonía absoluta sobre su ámbito interno/externo, porque los intereses están más descentralizados y transnacionalizados. Además, no puede definir con suficiente certeza cuál es el interés nacional, en cuanto a conjunto de ideas y deseos perseguidos por todos y dónde se localiza su defensa. Simplemente, en la nueva realidad internacional el interés nacional está más diversificado y su defensa correspondiente puede estar más allá de las fronteras nacionales o más integrado a los cambios que ocurren en el escenario internacional o inmediatamente regional. Al respecto, Luciano Tomassini comenta:

Las transformaciones globales en curso que han impactado al sistema global produciendo cambios estratégicos, políticos y económicos, han obligado al conjunto de los miembros de la comunidad internacional a acomodarse a estas nuevas realidades modificando sus patrones tradicionales de relacionamiento, así como sus relaciones económicas y políticas. Este proceso de acomodamiento está alterando la configuración previa de las hegemonías internacional y regionales¹⁰.

De los cambios globales surgen realidades que generan nuevas percepciones de amenazas a la seguridad de las naciones. A parte de las tradicionales tensiones y conflictos que han enfrentado los miembros de la comunidad internacional, ahora hay una mayor diversidad de problemas que provienen de áreas específicamente no gubernamentales o intrasociales. Estas amenazas pueden provenir del deterioro del ambiente, de la violencia urbana, del narcotráfico, de la inmigración ilegal, de los conflictos étnicos o de las expectativas no satisfechas, entre otros. Todos estos problemas empujan a un mayor fraccionamiento de la cohesión social y, por ende, de la propia autoridad estatal. Esta situación amenaza con minar la capacidad del Estado de

resguardada por el conjunto de los beneficiarios del sistema(...) Esta colectivización de los beneficios del mercado integrado, genera, en primer lugar, la tendencia a desligar el interés militar de los intereses económicos nacionales específicos. En segundo lugar, permite que potencias industriales se proyecten más allá de sus territorios sin que esta proyección esté necesariamente respaldada por un poder militar correspondiente, en la medida que la integración e interdependencia relativa del mercado tiende a identificar, más que antes, interés colectivo con interés económico individual de quienes están integrados a él". Luciano Tomassini. **La Política Internacional en un Mundo Post-moderno**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1991: 157.

¹⁰ *Ibid.*, p. 162

defender los intereses nacionales tanto en el ámbito interno como externo, creando mayores condiciones para la inestabilidad internacional.

En esta investigación trataremos sobre los cambios en la percepción de la seguridad en el escenario mundial de la post-Guerra Fría y que es el fruto del advenimiento de problemas comunes y de conflictos que se producen en el interior de los Estados o entre naciones por conflictos étnicos, religiosos o, más simplemente, por el crimen, las drogas, el desempleo y el hambre, que cubren la jornada diaria y que tienen tanta intensidad, incluso mayor, que la de la tradicional amenaza militar interestatal. Pero, sin embargo, como ocurre en todo período de transición, las fuerzas de la tradición suelen dar paso muy lentamente a nuevas concepciones, particularmente cuando rompen con el rígido esquema de la defensa de los intereses nacionales. En el sistema internacional la idea del interés nacional y de su defensa por los medios tradicionales usando los recursos del poder sigue siendo la fuerza que domina a las relaciones interestatales. Esta es una visión que divide la idea de seguridad, pues la defensa del interés nacional ha sido interpretada como la lucha de las aspiraciones de unos individuos agrupados en un Estado y en franca oposición a los intereses y a las aspiraciones de otros individuos agrupados alrededor de otro Estado. La seguridad debe ser, a la luz de los nuevos acontecimientos, considerada en una dimensión mucho más amplia y las soluciones propuestas deben tener más en cuenta el carácter interdependiente y transnacional de los nuevos asuntos. El problema de las drogas es uno de ellos.

De esta manera, consideramos como **hipótesis** del presente trabajo la siguiente afirmación: en el problema internacional de las drogas persiste una interpretación de seguridad fundada en la defensa del interés nacional más que en apreciar las causas estructurales e intrasociales que lo producen. Por tal razón en su tratamiento global aumentarán los esfuerzos represivos, violentos e impositivos por parte de las potencias garantes del nuevo orden mundial e impedirá minimizar el problema sobre la base de la cooperación y del consenso, necesarios para lograr soluciones globales.

Dicha hipótesis se sustenta en la consideración de que en el escenario internacional de la post-Guerra Fría la nueva naturaleza de los problemas es más

intrasocietal/transnacional y con un fuerte impacto en las relaciones interestatales. Pero los gobiernos de los Estados siguen interpretando los problemas bajo la óptica de la competencia de la política del poder. Es por ello que las soluciones suelen ser parciales y no globales y no consideran el impacto que tendrán sobre las estructuras sociales, políticas, económicas, religiosas y culturales diferentes de los países involucrados y que hacen a las sociedades reaccionar de maneras muy particulares sobre los mismos fenómenos. El problema internacional de las drogas refleja muy bien como las interpretaciones sobre el mismo difieren, lo que afecta los resultados sobre su control. Más aún, refleja como las “soluciones” son más bien fruto de la imposición que del consenso y de la cooperación, por lo que persiste y afecta las relaciones interestatales.

El criterio teórico y metodológico que se desarrolló en el presente trabajo se caracteriza por la aplicación y el examen comparativo de los constructos de las principales teorías en las Relaciones Internacionales, particularmente del Realismo Político, del Idealismo y de la Interdependencia y de la Transnacionalización, en referencia directa con los hechos que se estudian. De esta manera, se supera la interpretación fundada en la inducción y no deja a las teorías y a las proposiciones teóricas como herramientas metodológicas aisladas de la interpretación que se impone. Por otra parte, refuerza lo que muchos analistas sostienen acerca del tipo de análisis más apropiado en las relaciones internacionales: la interpretación teórica ecléctica logra alcanzar una explicación más apropiada de los complejos fenómenos mundiales.

La estructura del presente trabajo ha sido planteada con un primer capítulo sobre la idea del orden mundial. En ella se apreciará como factores nuevos compiten con las prácticas tradicionales de las relaciones internacionales en la definición de una política de orden mundial. En el segundo capítulo examinaremos cómo cambia la percepción de seguridad a raíz de la nueva dinámica imperante en los fenómenos internacionales, lo que obliga reinterpretar las nuevas amenazas a la luz de los factores estructurales, intrasociales y transnacionales que los producen. En el tercer y último capítulo se examinará el problema internacional de las drogas, haciendo hincapié en la situación hemisférica, en la apreciación diferenciada del fenómeno y en el carácter represivo de su tratamiento. Finalmente, siguen conclusiones y bibliohemerografías.

CAPÍTULO I

EL ORDEN INTERNACIONAL

El sistema internacional es uno más de los diversos campos donde ocurren las interacciones humanas. Su particularidad viene dada por ser el más amplio de los escenarios, en el sentido geográfico que abarca a la totalidad del mundo, donde se desarrollan la comunicación y el enlace de los pueblos. La cualidad principal de este sistema, en cuanto que las interacciones de sus partes se hacen regulares y, a su vez, se ven modificadas por ellas, está en el hecho que posee una dinámica propia que no refleja la misma obligatoriedad de las normas que se desarrollan hacia el interior de sus unidades constitutivas, lo que lo hace altamente descentralizado. Paradójicamente, sin embargo, el sistema internacional influye en sus creadores, sean los Estados o los individuos, y, a la vez es fruto de las modificaciones que ocurren hacia el interior de éstos. Estas características son esgrimidas por los internacionalistas para etiquetarlo como un sistema anárquico, cuando en realidad su dinámica muestra cierta regularidad de actuación y lo que se percibe como anarquía global es más bien fruto de ciertas pautas de comportamiento y de acción de los actores que están sujetos a los cambios provenientes del escenario internacional.

Pero, en cuanto sistema, en el escenario internacional las interacciones humanas persiguen también, en la búsqueda de dar coherencia a sus relaciones como ocurre hacia el interior de sus unidades, desarrollar reglas y procedimientos que impongan un cierto orden que les permita actuar con cierta garantía de seguridad. Estas pautas de comportamiento, de derechos y de obligaciones se reflejan en los procedimientos establecidos a través del Derecho Internacional Público, cuando las reglas son creadas para regir las relaciones entre unidades estatales, y del Derecho Internacional Privado, que persigue regularizar las acciones de los individuos.

De manera que, como toda creación humana, el escenario internacional refleja los valores predominantes de los individuos y de las unidades geográficas y culturales que los agrupa. En el presente capítulo examinaremos los cambios y la

continuidad operada en la política mundial desde la Paz de Westfalia (1648) hasta el período posterior al fin de la Guerra Fría, poniendo particular cuidado en lo que aparece como “nuevo” en este proceso y que consideramos decisivo para interpretar el proceso de acuerdo/imposición de las normas y valores sobre los que se regirán la solución de problemas globales. Esto es lo que, a nuestro juicio, determina el surgimiento de un orden mundial y de una política de orden mundial que hagan posible el desenvolvimiento de las relaciones humanas en un escenario que a todas luces resulta más conflictivo e inseguro.

A.- CAMBIOS Y CONTINUIDAD EN LA POLÍTICA MUNDIAL

La expresión Orden Mundial designa la composición de fuerza predominante en un escenario internacional en un momento histórico determinado, composición que permite la estructuración de procesos que manejen los conflictos, desarrollen e implementen reglas para solucionarlos o controlarlos. De manera que, todo orden mundial es producto del esfuerzo que establecen los propios actores participantes en regular su conducta y comportamiento en las múltiples relaciones que establecen y las cuales pueden estar motivadas por las más disímiles razones. Entre éstas últimas podríamos destacar aquellas que identificó Tucídides en sus crónicas sobre Las Guerras del Peloponeso: “lo que hizo de la guerra algo inevitable fue **la expansión del poderío ateniense, y el temor** que ello provocó en Esparta”¹¹. No podía describir mejor la realidad, sencillamente un orden mundial surge para regular la competencia interestatal, del mismo modo que el orden jurídico lo hace para contener la naturaleza humana.

El moderno sistema internacional nace en el año de 1648 con la firma del Tratado de Westfalia que puso fin a la Guerra de los Treinta Años (1618-1648) y consagra la figura del Estado nacional como primer actor formal del Derecho

¹¹ Citado por John A. Vasquez. “En busca de la paz”. En: J.A. Vasquez (Comp). **Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos**. México: Limusa – Noriega Editores, 1994. p. 37

ministro de Francia entre 1624 a 1642. Este concepto afirma que el bienestar del Estado justifica la utilización de cualquier medio para promoverlo¹². Con la imposición de la idea de la *razón de Estado* se suplantó definitivamente el concepto medieval de una moral y monarquía universal, que fue la base del orden europeo a raíz de la descomposición del Sacro Imperio Romano de Occidente.

La intromisión del Estado como nuevo ente de la política internacional lo condujo a erigirse como la única institución secular garante de los valores, de la supervivencia, de la seguridad de la sociedad y en el protector del bienestar humano. El orden mundial que nace en Westfalia impone el principio de la soberanía del interés nacional, proporcionando el marco general sobre el cual evolucionarían las prácticas estatales de declarar la guerra y acordar la paz, regular el comercio y establecer las normas del Derecho Internacional hasta nuestros días¹³.

A partir de ese momento, el Estado va a ser la unidad política más importante y más efectiva del sistema internacional. Modelo que se extenderá por el resto del mundo cuando el Estado europeo entre en contacto con otras unidades político-territoriales y a las que irá destruyendo hasta establecer el criterio de razón de Estado como universalmente válido. Así, podríamos decir que desde 1648 se está transitando la brecha del orden mundial basado en la soberanía estatal. Sin embargo, debemos aclarar que el Estado no es, mucho menos ha sido, el único actor en el escenario internacional. Ha sido el actor predominante entre otras entidades transnacionales o subnacionales que también interactúan a través de las corporaciones económicas, de los grupos etnonacionales, de los movimientos ideológicos, de las iglesias y los movimientos religiosos, de las asociaciones profesionales y de los grupos de intereses especiales, y que han asumido participación política en el escenario internacional actuando directamente o a través del Estado.

Pero fue a través del Estado que se logró promocionar, defender y materializar las ideas de progreso económico y de justicia social. Ideas que le permitieron a la humanidad hacer grandes progresos como en ningún otro momento de su historia pasada, sencillamente porque el Estado proporcionaba seguridad.

¹² Cfr. Henry Kissinger. *La Diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 53.

¹³ Cfr. Samuel S. Kim. *The Quest for a Just World Order*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1984. p. 27

También, significó que el Estado se convertía en el árbitro de los deseos individuales y colectivos, por ende de la voluntad, al determinar, qué era lo bueno y qué convenía al individuo, a la sociedad y a la nación. Como crítica Hegel en los *Principios de la filosofía del derecho* a este reduccionismo de la voluntad individual:

Si se confunde el Estado con la sociedad civil y si se lo destina a la seguridad y a la protección de la propiedad y de la seguridad personales, el interés de los individuos como tales es el fin supremo con cuyas miras se reúnen los individuos y de ello se sigue que resulta facultativo el hecho de ser miembro del Estado. Pero su relación con el individuo es muy diferente si el Estado es el espíritu objetivo; entonces el individuo mismo no tiene objetividad ni verdad, ni moralidad sino siendo miembro del Estado. La asociación como tal es ella misma el verdadero contenido y el verdadero fin y el destino de los individuos es llevar una vida colectiva¹⁴.

En nombre de la voluntad general se erige la razón de Estado y del interés nacional, a través de la cual se sacrifica el egoísmo innato de los hombres. El medio para garantizar la continuidad del orden y de la justicia en el plano nacional e internacional se va a traducir con la imposición de la noción de soberanía hacia el interior del Estado. Es decir, en no reconocer a ninguna voluntad superior a la dictada por un gobierno legal y legítimo que dirige los destinos de la nación. Así en el mundo inaugurado por Richelieu, el Estado se convertía en el valor supremo y el deber del gobernante era lograr su engrandecimiento y gloria. Este intento generaba, desde luego, que los más fuertes intentarían la dominación para alcanzar la hegemonía, mientras que los más débiles buscarían resistir directamente la dominación o formar coaliciones para aumentar las fuerzas. Esto hizo que hacia el ámbito exterior los gobernantes ensayaran a través del equilibrio de poder el camino para garantizar la paz y la estabilidad del sistema. La conjunción de soberanía y equilibrio de poder fue unívocamente la búsqueda de la estabilidad en las prácticas desarrolladas en las relaciones interestatales. De manera que la soberanía regularía a las prácticas

¹⁴ Citado por Alain Touraine. *Crítica de la modernidad*. México: Fondo de Cultura Económica, 1995. p. 59

por un gobierno legal y legítimo que dirige los destinos de la nación. Así en el mundo inaugurado por Richelieu, el Estado se convertía en el valor supremo y el deber del gobernante era lograr su engrandecimiento y gloria. Este intento generaba, desde luego, que los más fuertes intentarían la dominación para alcanzar la hegemonía, mientras que los más débiles buscarían resistir directamente la dominación o formar coaliciones para aumentar las fuerzas. Esto hizo que hacia el ámbito exterior los gobernantes ensayaran a través del equilibrio de poder el camino para garantizar la paz y la estabilidad del sistema. La conjunción de soberanía y equilibrio de poder fue unívocamente la búsqueda de la estabilidad en las prácticas intra e interestatales. De manera que la soberanía regularía a las prácticas individuales y organizacionales que ocurren dentro de un orden estatal, mientras que el equilibrio de poder garantizaría la integridad territorial del Estado, una condición de la soberanía.

Sin embargo, el proceso no fue en absoluto ordenado y se le sometió a pruebas a través de guerras frecuentes, simplemente porque, como nos lo recuerda Kissinger, este orden “no pretendía impedir conflictos, sino sólo limitarlos”¹⁵. En el escenario internacional postWestfalia, fundado en la naturaleza de la razón de Estado y del cálculo sobre los riesgos y los beneficios, la inestabilidad estaba al orden del día. El resultado, inevitablemente de esta condición fue la búsqueda permanente de la seguridad, de la estabilidad y de la paz internacionales. En este momento histórico surge la necesidad de dar con un sistema alternativo al del equilibrio de poder y que fundado en la imposición/consenso garantizara la viabilidad histórica de las nuevas entidades políticas. Como muy bien apunta Celestino del Arenal:

La profunda transformación política, económica y social que se produce en la Baja Edad Media, va acompañada de una profunda evolución de las ideas. La nueva entidad política que surge, el Estado soberano, acaparará la atención de los iusinternacionalistas, pero al mismo tiempo los cambios que se producen tanto a nivel de relaciones internacionales extraeuropeas como europeas, producto de esa nueva entidad política, harán que la cuestión de la ordenación de las relaciones

¹⁵ Kissinger. *Op. cit.*, p. 62

internacionales se convierta en una de las preocupaciones centrales de la época¹⁶

La evolución del Derecho Internacional permitió la codificación de las prácticas estatales en normas que dieron coherencia y organización al orden internacional. Aunque la escuela española del Derecho Natural o de Gentes de Francisco de Vitoria (1480–1546) y de Francisco Suárez (1548–1617), que sentó las bases de la ciencia del Derecho Internacional, interpretó los nuevos problemas que surgían de las prácticas estatales a la luz de la teología dogmática y de la moral cristiana¹⁷. Por tal razón, la visión que impusieron fue la de considerar que las prácticas interestatales eran el fruto de miembros que compartían los valores de una comunidad internacional y, por ende, de una moral universal. De esta manera, no apreciaron que la nueva realidad internacional reflejaba que las prácticas estatales determinaban la construcción jurídica del Derecho Internacional¹⁸.

Esta concepción jurídico internacional, anclada en las prescripciones morales medievales, fue perdiendo fuerza con la secularización del pensamiento. Sin embargo, la lucha de la autoridad central en minar la autonomía de los estamentos y de las corporaciones sociales medievales tropezó también con la percepción de la filosofía de la Ilustración sobre la existencia de una comunidad de intereses. Como el suizo Emmerich de Vattel (1714 – 1769) llegó a escribir en 1758:

Las continuas negociaciones hacen de la Europa moderna una especie de República, cuyos miembros – independientes entre sí, pero unidos todos por un interés común- se unen para mantener el orden y conservar la libertad. [Para Vattel] esto es lo que ha hecho surgir el conocido principio del equilibrio de poder, el cual significa un arreglo de los asuntos de manera que ningún Estado tenga predominio absoluto ni domine a todos los demás¹⁹.

¹⁶ Celestino del Arenal. **Introducción a las relaciones internacionales**. Madrid: Editorial Tecnos, S.A., 1994. p. 53

¹⁷ Crf. Juan Carlos Puig. **Régimen internacional e integración latinoamericana**. Caracas: Universidad Simón Bolívar – Instituto de Altos Estudios Políticos, 1989. p. 33

¹⁸ Cfr. Antonio Truyol. **La sociedad internacional**. Madrid: Alianza Editorial, 1981. p. 54

¹⁹ Citado por Kissinger. **Op. cit.**, p. 63

Esta confusión sobre la relación entre el Derecho Natural como condicionante y determinante de las prácticas estatales y que derivaron en la concepción de que el Estado debía seguir normas morales en sus acciones, va a ser resuelta por la visión contractualista que impone en el derecho Internacional el discípulo de Groccio, el también holandés Cornelys van Bynkershoek (1673-1743). Aquejado de la visión iusnaturalista de su maestro, el primer positivista reconocido, Bynkershoek, populariza la idea de que el derecho y la justicia no son una misma cosa y que las leyes podían variar en tiempo y espacio, según el arbitrio del legislador. Con esta afirmación, se inclina a considerar que por efecto de su soberanía las prácticas estatales son fuente de derecho internacional²⁰.

Sólo de esta manera, el Derecho Internacional pudo ocupar un espacio en el nuevo orden interestatal y garantizar formalmente la plena soberanía de sus unidades. Es decir, el reconocimiento de la soberanía de una de las unidades en particular implicaba, inmediatamente, reconocer la independencia, las obligaciones y los derechos de las otras. Con ello se aspiró a que las prácticas interestatales se desarrollaran, en apariencia, en una relación de igualdad. No obstante, desde un punto de vista jerárquico, ningún Estado es igual a otro ni tiene o ha tenido la misma capacidad para resistir el poder o la capacidad de influencia de otro u otros Estados.

La existencia y la obligación impuesta por el Derecho Internacional, en todo caso, no era una credencial lo suficientemente fuerte ni una garantía de estabilidad del sistema internacional. Irónicamente la condición de existencia de la soberanía estatal implicaba no reconocer a ninguna autoridad superior al Estado. No obstante, para evitar que el caos y la anarquía se apoderaran de la escena internacional y se pusiera en entredicho la soberanía estatal, los actores en el moderno sistema internacional impulsaron el desarrollo de medios que fortalecieran el poder y la seguridad de la nación, simplemente porque "sin seguridad no se puede mantener la soberanía"²¹. Lamentablemente, como recalca el pensamiento Clásico de las Relaciones Internacionales, la base de tales suposiciones somete a los Estados al **dilema de seguridad**, que se traduce en que el esfuerzo de cualquier actor por incrementar su

²⁰ Cfr. Del Arenal, *Op. Cit.*, p. 54

²¹ Cfr. James N Rosenau y Mary Durfee. *Thinking theory thoroughly: coherent approaches to an incoherent world*. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995. p. 13 – 15.

seguridad disminuye el sentimiento de seguridad de los otros. En compensación, los demás actores responden incrementando los medios que mejoren su capacidad cuando perciben a la nueva situación como desventajosa a sus intereses. Las acciones fundadas en el dilema de la seguridad enmarcan a las relaciones interestatales en un permanente círculo vicioso que, como indica el Realismo Político, hacen a la guerra casi inevitable. Como bien apunta Kissinger, una de las figuras que más ha influido en la política internacional de Estados Unidos desde los años sesenta:

No es sorprendente que en una era amenazada con la extinción termonuclear suspire con nostalgia por las épocas en que la diplomacia llevaba consigo castigos menos drásticos, en que las guerras eran limitadas y la catástrofe casi inconcebible. Tampoco es extraño en tales circunstancias que el logro de la paz se convirtiera en la mayor preocupación, ni que llegue a pensarse que la sola necesidad de paz constituya el ímpetu de su búsqueda(...) pero el logro de la paz no es algo tan sencillo como el deseo de la misma(...) Las épocas que en retrospectiva parecen más pacíficas son las que buscaron menos la paz. Aquellas cuya búsqueda de la paz parece interminable son las menos capaces, al parecer, de alcanzar la tranquilidad. Siempre que la paz -concebida como la eliminación de la guerra- ha sido objetivo primordial de una potencia o un grupo de potencias, el sistema internacional ha estado a merced del miembro más feroz de la comunidad internacional. Siempre que el orden internacional ha reconocido que ciertos principios no se pueden violar, ni siquiera en aras de la paz, la estabilidad basada en un equilibrio de fuerzas ha sido por lo menos concebible²².

Visto así, la estabilidad no puede ser el resultado de una búsqueda ideal de la paz, sino de la legitimidad fundada sobre la base de un acuerdo internacional que establezca arreglos funcionales, objetivos y métodos aceptables por la política exterior de los actores que interactúan en el escenario internacional y que, por lo menos, ninguno llegue a estar tan descontento con ese estado de cosas. Como nos enseña la historia de las Relaciones Internacionales, siempre que exista una potencia

²² Henry A. Kissinger. **Un mundo restaurado: la política del conservadurismo en una época revolucionaria**. México: Fondo de Cultura Económica, 1973. p. 11.

que considere opresivo el orden internacional o la forma de su legitimación, sus relaciones con las demás potencias serán “revolucionaria”. El Estado insatisfecho no buscará dirimir sus diferencias dentro del sistema dado, sino que planteará la creación de uno nuevo. Y aunque los ajustes siempre son posibles, serán percibidos como maniobras que persiguen consolidar posiciones ante los enfrentamientos inevitables o como instrumentos que minarán la moral del antagonista²³.

De esta manera, un orden “legítimo” no vuelve imposible los conflictos, pero limita el campo de los mismos. Habrá guerras que se librarán en nombre de la estructura existente y la paz restablecida, no importa bajo qué condiciones, se justificará en la defensa del orden general. Aunque, como señala Henry Kissinger, la motivación de una potencia revolucionaria puede ser verdaderamente defensiva y su rasgo distintivo no es el que se sienta amenazada, sino que nada puede tranquilizarla. Sólo la seguridad absoluta, entendida como la neutralización del oponente, se considera como una garantía suficiente. Pero el deseo de una “seguridad absoluta” significa la “inseguridad absoluta” para todas las demás. Bajo este ambiente internacional resulta muy poco probable que el Derecho Internacional y la diplomacia puedan obrar para restaurar la estabilidad internacional²⁴.

Por esa razón, hacia el plano exterior del Estado se hizo necesario desarrollar un modelo de interacción entre las diversas unidades estatales que mantuviera un equilibrio de fuerzas entre ellas, mientras que no descartara el juego normal de influencia en sus mutuas relaciones. Fue por ello que con la Paz de Westfalia se impone el criterio geopolítico del equilibrio o de la balanza de poder que predominó en Europa hasta la Primera Guerra Mundial (1914-1918).

Si bien, el concepto de equilibrio de poder es polifacético y muy esquivo, con él designamos a una situación de distribución inestable de poder entre varios Estados que persiguen evitar que alguno de ellos asuma una postura predominante o hegemónica en el sistema internacional. Ante tal eventualidad se creaba una alianza que contrarrestaba la influencia del Estado o grupos de Estados que aspiraba(n) la

²³ Cfr. *Ibid.*, p. 11-12.

²⁴ *Ibidem.*, p. 12-15.

Sin embargo, la propuesta de garantía de paz que se le ha achacado al equilibrio de poder tiene numerosos problemas, como denunciaba David Hume en 1752. El equilibrio de poder conduce al abuso de los más fuertes y a guerras innecesarias, sencillamente porque no ofrece una solución permanente al problema de la guerra²¹. En cambio, los defensores del equilibrio de fuerza sostienen que las guerras se producen cuando, precisamente, se rompe dicho equilibrio, por lo que si no asegura la paz al menos disuade al bando contrario de iniciar una confrontación.

Las opiniones siguen divididas y las naciones aún usan tal criterio para entablar sus relaciones y ejercer influencia recíproca entre sí. Además, como los hechos lo demuestran, las naciones no irán a un conflicto bélico a menos que sea para rechazar una agresión; que consideren tener amplias posibilidades de vencer; que la balanza se ha inclinado a su favor; que los costos serán inferiores a las ganancias que se recibirán o que es el único recurso que les queda en la defensa de su interés nacional. En todo caso, como nos recuerda a A.F.K. Organski, el equilibrio de poder aumenta las posibilidades de guerra, simplemente porque ambos bandos suelen tener un poder equiparable²².

²¹ Cfr. Jonh A. Vasquez. **Op. Cit.**, p. 318

²² Cfr. A.F.K. Organski. "La transición del poder". En: J.A. Vasquez (Comp). **Relaciones Internacionales: el pensamiento de los clásicos**. México: Limusa – Noriega Editores, 1994. p. 340.

Cuadro 1

La evolución de los grandes poderes y la rivalidad a su liderazgo 1500-2000

Estados que perseguían la Hegemonía	Potencias contenedoras a los esfuerzos hegemónicos	Guerra Mundial	Surgimiento de un Nuevo Orden Mundial
Portugal	España, Francia, Inglaterra	Guerras de Italia y del Océano Índico 1494 - 1517	Tratado de Tordesilla 1517
Holanda	España, Francia e Inglaterra	Guerra entre España y Holanda 1580 - 1608	Contrarreforma
Imperio de los Habsburgo España - Austria	Coalición Protestante: Suecia, Holanda, Estados alemanes y la Francia católica	Guerra de los Treinta Años 1618 - 1648	Paz de Westfalia 1648
Francia de Luis XIV	Provincias Unidas, Gran Bretaña, Imperio Habsburgo, España, Prusia y Rusia	Guerra de la Gran Alianza 1688 - 1713	Tratado de Utrecht 1713
Francia Napoleónica	Gran Bretaña, Prusia, Austria, Suecia y Rusia	Guerras Napoleónicas 1792 - 1815	Congreso de Viena 1815
Gran Bretaña	Francia, Austria-Hungría, Rusia, Imperio turco Otomano, Prusia	Guerra de Crimea 1853	Concierto Europeo 1815 - 1914
Alemania, Austria-Hungría, Imperio Turco Otomano	Gran Bretaña, Francia, Rusia, Japón, Estados Unidos	Primera Guerra Mundial 1914 - 1918	Tratado de Versalles y Liga de Naciones 1919 - 1939
Alemania, Japón e Italia	Gran Bretaña, Francia, Estados Unidos, Unión Soviética y China	Segunda Guerra Mundial 1939 - 1945	Organización de las Naciones Unidas 1945
Estados Unidos y la Unión Soviética	OTAN - PACTO DE VARSOVIA	Guerra Fría 1947 - 1989/1991	Orden mundial de la Postguerra
Estados Unidos OTAN	¿Alianza de Shangai?	-	Orden Mundial de la Postguerra Fría

Fuente: Adaptado de Charles W. Kegley y Eugene R. Wittkopf. *World Politics: trend and transformation*. New York: St. Martin's Press, 1993. p. 73

Como se muestra en el cuadro 1, la rivalidad hegemónica es una constante en la historia de las relaciones internacionales. A cada esfuerzo de imponer una

hegemonía le sigue una reacción de resistencia y de oposición a esa hegemonía. El resultado del choque de ambas fuerzas ha sido una guerra de alcance mundial y, posteriormente, el surgimiento de un nuevo orden mundial. En el lapso de rompimiento de un orden y la instauración de uno nuevo, la regla básica ha sido la ausencia de toda regla y el caos internacional. De esta manera, la idea de equilibrio hizo que los factores geopolíticos relacionados con el poder potencial de un país: tamaño, recursos, ubicación, población, capacidad energética y minera, transporte y comunicaciones, inspirara a la política de poder desde la Paz de Westfalia hasta nuestros días. Paul Kennedy lo expresa de una manera precisa cuando señala que:

El triunfo de cualquier gran potencia (...) o el colapso de otra ha sido la consecuencia de prolongadas luchas de sus fuerzas armadas, pero también de la utilización más o menos eficiente de los recursos económicos productivos del Estado en tiempo de guerra y, más en segundo término, la forma como la economía de ese Estado había estado mejorando o empeorando *en relación* con las otras naciones líderes²³.

Los factores de poder de las naciones y la capacidad de aplicar el progreso técnico a la productividad van a ser determinantes en la configuración de fuerza en el siglo XX. Una vez más, el cronista de las Guerras del Peloponeso tenía la razón cuando afirmó que: “el fuerte hace lo que quiera con el poder que tiene, el débil acepta lo que tiene que aceptar”²⁴.

Durante la Guerra Fría (1945-1991) el potencial de un país se hizo importante para persuadir, disuadir, contener, restablecer, apaciguar, defender o negociar en la política internacional. Pero, la concepción de la política de poder simplificó demasiado el criterio de seguridad en las relaciones entre los Estados, que se fundó en la ecuación **poder potencial + poder efectivo = poder nacional**²⁵. Entendiéndose que el poder nacional es el resultado de la utilización efectiva del potencial de un país en un momento determinado.

²³ Paul Kennedy. *Auge y caída de los grandes imperios*. Barcelona: Plaza & Janés. S.A., 1993. p. 10.

²⁴ Citado por Rosenau y Durfee. *Op. Cit.*, p. 9.

²⁵ Cfr. Waltz. *Op. cit.*, p. 150

Los factores de poder de las naciones y la capacidad de aplicar el progreso técnico a la productividad van a ser determinantes en la configuración de fuerza en el siglo XX. Una vez más, el cronista de las Guerras del Peloponeso tenía la razón cuando afirmó que: “el fuerte hace lo que quiera con el poder que tiene, el débil acepta lo que tiene que aceptar”³⁰.

Durante la Guerra Fría (1945-1991) el potencial de un país se hizo importante para persuadir, disuadir, contener, restablecer, apaciguar, defender o negociar en la política internacional. Pero, la concepción de la política de poder simplificó demasiado el criterio de seguridad en las relaciones entre los Estados, que se fundó en la ecuación **poder potencial + poder efectivo = poder nacional**³¹. Entendiéndose que el poder nacional es el resultado de la utilización efectiva del potencial de un país en un momento determinado.

Pero esta es una visión reduccionista y determinista del poder. No sólo condiciona el resultado final del análisis sobre las interacciones de los actores en un escenario internacional a la existencia de tales recursos, sino que, además, minimiza el carácter explicativo de las relaciones internacionales, como lo muestran muchos hechos históricos bélicos entre grandes potencias y pequeños países, y quita importancia a las soluciones negociadas de los problemas. Más aún, condiciona los asuntos de seguridad sólo al marco de las relaciones interestatales y de la solución militar, en caso extremo, de aquellos problemas que puedan afectar la supervivencia o que impiden alcanzar los objetivos nacionales.

De manera que, la política de poder no es la única garante del orden establecido y minimiza el efecto de la cooperación internacional en el mantenimiento de la paz y estabilidad internacionales. La cooperación que se desarrolló a través de las instituciones internacionales hizo viable el cumplimiento del orden mundial diseñado en las Conferencias de Dumbarton Oaks (1944), que daría origen a la Organización de las Naciones Unidas; de Bretton Woods (1944), sobre el mundo de las finanzas; de Hot Springs (1943), para la agricultura y la alimentación; o de

³⁰ Citado por Rosenau y Durfee. *Op. Cit.*, p. 9.

³¹ Cfr. Waltz. *Op. cit.*, p. 150

Chicago (1945), sobre la aviación civil, entre otras. Estos marcos institucionales no sólo dieron legitimidad al orden internacional, sino que, además, contuvieron las expectativas de las naciones en la búsqueda de sus intereses inmediatos, formalizaron procedimientos y ejercieron una profunda influencia en el comportamiento de los gobiernos. Aún en la actualidad, el institucionalismo liberal y neoliberal en el terreno de la teoría política afirman que los acuerdos internacionales no son fáciles de hacer o de mantener, sino que la capacidad de los Estados para comunicarse y cooperar depende del carácter de las instituciones desarrolladas y de la voluntad que tengan para asumir los compromisos según los intereses mutuos que compartan y los beneficios potenciales que obtengan si se mantienen por ese camino³².

Fue por ello que el sistema internacional que más duró fue el que se impuso en el Congreso de Viena (1815). En el de Viena se combinó la política del equilibrio de poder con la legitimidad de los valores compartidos. En el siglo XX, el surgimiento de instituciones de ámbito mundial, que perseguían mantener a las expectativas nacionales controladas, fue la garantía para que no surgieran conflictos entre grandes potencias o se extendieran los conflictos existentes en las áreas periféricas o de influencia de aquéllas.

El artífice contemporáneo de la idea de crear instituciones que funcionaran entre la coacción/imposición y el consenso/asimilación como medio para que la cooperación fuera factible en un mundo más interdependiente, fue el presidente estadounidense Woodrow Wilson con su propuesta de la Sociedad de Naciones (1919). Cuando termina la Guerra Fría, simbólicamente con la caída del Muro de Berlín, el 9 de noviembre de 1989, no es sorprendente que el presidente George Bush proclamara su esperanza de un nuevo orden mundial en términos clásicamente wilsonianos:

Tenemos la visión de una nueva asociación de naciones que trascienden la Guerra Fría. Una asociación basada en la consulta, la cooperación y la acción colectiva, especialmente por medio de organizaciones internacionales y regionales. Una asociación unida por el principio y por el imperio del derecho y apoyada

³² Cfr. Robert O Keohane. **Instituciones internacionales y poder estatal: ensayos sobre teoría de las Relaciones Internacionales**. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1993. p. 15.

por un reparto equitativo de los costos y compromisos. Una asociación cuyas metas sean intensificar la democracia, aumentar la prosperidad, robustecer la paz y reducir las armas³³.

En la visión de Bush, el orden mundial se basaría en la cooperación de los países con Estados Unidos sin el temor que implica su poder abrumador. Es la visión de un mundo de poder unipolar que, obviamente, no tiene comparación histórica. Sin embargo, en sus palabras no se consideró lo que Tucídides nos recuerda del discurso que dio Hermócrates de Siracusa al pueblo de Sicilia para aliarlo a Esparta en las Guerras del Peloponeso: “si es natural que alguien domine, también lo es que sea resistida su dominación”³⁴.

En la misma línea de Bush lo planteó el actual presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, cuando señaló que el objetivo principal de Estados Unidos en el nuevo escenario internacional está estrechamente relacionado con ensanchar la democracia y la economía de mercado. Al respecto señala:

En una nueva época de peligro y oportunidad, nuestro propósito básico debe consistir en extender y fortalecer la comunidad mundial de democracias basadas en el mercado. Durante la Guerra Fría intentamos contener una amenaza a la supervivencia de las instituciones libres. Ahora, tratamos de ensanchar el círculo de naciones que viven con esas instituciones libres, pues soñamos con un día en que las opiniones y energías de cada persona en el mundo encuentren plena expresión en un mundo de democracias prósperas que cooperen entre sí y vivan en paz³⁵.

Las manifestaciones de Bush y Clinton emanan de la tradición filosófica liberal que en Estados Unidos se conoce como Internacionalismo Liberal. Esta concepción plantea la necesidad de liderazgo de las democracias occidentales para la construcción de un orden mundial pacífico, basado en la cooperación multilateral y en

³³ Citado por Rosenau y Durfee. *Op. Cit.*, p. 24.

³⁴ Citado por John A. Vasquez. *Op. cit.*, p. 318

³⁵ William J. Clinton. “Enfrentándose a los desafíos de un mundo más vasto”. Discurso pronunciado ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 27 de Septiembre de 1993. *Dispatch*. Vol. 4, N. 39, 1993. (Washington D.C: Departamento de Estado). p. 650.

la organización internacional efectiva³⁶. Para lograr que este orden sea efectivo se requiere una implantación mundial de regímenes democráticos; sostenimiento de la seguridad internacional mediante acuerdos colectivos que sancionen a los agresores; y, finalmente, el triunfo de una economía liberal de mercado que facilite el comercio e interdependencia entre las naciones. Y siguiendo la tradición modernista occidental también plantea una concepción "negativa" del Estado, como sinónimo de debilidad o de la falta de consistencia del Estado Liberal.

Con el fin de la Guerra Fría y por tercera vez en este siglo, Estados Unidos proclamaba su intención de edificar un nuevo orden mundial aplicando sus valores propios a la comunidad de naciones y Estados del escenario internacional. Sin embargo, el carácter de los planteamientos liberales expresados de Bush y de Clinton no deja de ser ambivalente, pues ninguna sociedad ha insistido con mayor firmeza en lo inadmisibles de la intervención en los asuntos internos de las naciones como Estados Unidos. Pero, al mismo tiempo, ninguna nación ha sido tan intransigente en afirmar que sus propios valores tienen aplicación universal, al punto que se erige como cruzado mundial en defensa y la promoción de la democracia, como la gran potencia del norte, olvidando cualquier principio de no intervención. Todo en función de su seguridad nacional e internacional.

Este cuerpo de principios, sin embargo, ha sido utilizados para los más disímiles propósitos por todos los presidentes estadounidenses desde Woodrow Wilson hasta Ronald Reagan. Todos en diferentes circunstancias y persiguiendo, la mayoría de las veces, propósitos no tan filantrópicos, asumieron sus cometidos con una fe muy intensa de que era posible "superar a la historia y si el mundo realmente desea la paz, tendrá que aplicar las prescripciones morales de los Estados Unidos"³⁷.

De manera que, desde que Wilson inició el proceso de sacar a Estados Unidos de su aislacionismo internacional, el mundo, en general, comenzó a preocuparse por la autodesignada misión de los líderes de ese país de cambiar la política mundial a su imagen. Desde el fin de la Guerra Fría esa tentación se ha exacerbado porque, sencillamente, quedó como única superpotencia militar capaz de

³⁶ Cfr. Roberto Russell. "Reflexiones sobre lo 'Nuevo' del 'Nuevo Orden Mundial'". **Estudios Internacionales**. Año XXVI, Nro. 102, Abril-junio 1993. p. 135.

³⁷ Henry Kissinger. **Op. Cit.**, p. 12.

intervenir en cualquier parte del globo, muy a pesar de que el poder en el escenario internacional se ha hecho más difuso y el uso de la fuerza genera tanta resistencia de la opinión pública internacional.

En todo caso, el Internacionalismo Liberal sostiene que el moderador de este orden mundial, caracterizado por la acción simultánea de actores gubernamentales y no gubernamentales, tendría que ser una gran potencia rectora. Estados Unidos estaría llamada por la historia a asumir ese rol moderador junto con otras potencias aliadas, en una condición de *primus inter pares*. Sin embargo, como hemos visto, un equilibrio roto originaría un desbalance de poder y la reacción de los demás Estados debería resistir el carácter unipolar del sistema, hasta que se restablezca un nuevo equilibrio de poder. En base a esta consideración realista, no se descarta pensar que estamos viviendo otro pliego de la historia desde 1648³⁸.

³⁸ Esta opinión es negada por Charles Krauthammer. En un artículo publicado por la prestigiosa revista *Time* (4 de Agosto de 1997), e intitulado: "América gobierna: gracias a Dios". Este reputado articulista estadounidense hace alabanzas al carácter unipolar de las relaciones internacionales y al poder de Estados Unidos. De su artículo se pueden extraer los siguientes comentarios: "¿A quién acudiremos?, ¿A China?, ¿A Irán?, ¿A la Mafia Rusa?. Hace exactamente 10 años, **Auge y Caída de las Grandes Potencias** se convirtió en un best seller. Sin embargo, la gente no lo compró para enterarse de la decadencia de la España del siglo 17 sino que lo compraron para enterarse de la decadencia de los Estados Unidos del fines del siglo 20, el anzuelo fuertemente promocionado del libro. De hecho, desencadenó una moda intelectual sobre la decadencia de Estados Unidos. El tema principal era que el grandioso avivamiento de Reagan había debilitado la economía con déficits irresponsables y conducía al país a una caída.

Eso fue entonces. ¿Dónde están los teóricos de la decadencia ahora?. En una sola década su hipótesis ha sufrido una de las más ignominiosas refutaciones jamás registradas. La queja a nivel mundial hoy día es que los Estados Unidos es la nación abrumadoramente dominante, la que fija las reglas y hace que todo el mundo salte según sus órdenes. Los que atacan a Estados Unidos presentan no un lamento lleno de tristeza fingidas sino más bien un amargo lamento sobre el triunfalismo de los Estados Unidos.

Bueno, desde que nosotros los estadounidenses estamos condenados a ser expuestos al ridículo por nuestros éxitos, permítanos al menos tomarnos un momento para gloriarnos en ellos. Según cualquier medida, la extensión de la dominación estadounidense asombra. Militarmente, nunca en los últimos mil años ha existido una mayor brecha entre la primera potencia mundial y la segunda. Ni aun el Imperio Británico cuando estaba en la cumbre exhibió la superioridad mostrada por las armas estadounidenses de hoy día. (...) la hegemonía estadounidense es buena para el mundo. ¿Porqué?. El mundo moderno, interconectado como lo está hoy día puede existir en sólo dos estados: razonablemente estructurado o caótico. El caos en el sistema global significa ningún líder, ninguna regla, nada más que poderes enemigos y vulnerabilidad universal. Hemos tenido experiencia con el caos: se conoció como la década de los 30: era un universo hobesiano que hundió al mundo en una catástrofe.

Hoy día los riesgos, las consecuencias son aún mayores: las armas nucleares, biológicas y químicas, conjuntamente con los misiles balísticos, concentran el poder y hacen cortas las distancias. Les otorgan, por primera vez en la historia a jugadores relativamente insignificantes el poder para destruir ciudades y naciones. En dicho mundo, el caos es simplemente inaceptable. El sistema internacional debe tener una estructura y debido a la arena internacional, a diferencia de la arena nacional ordinaria,

Y ciertamente puese ser que erstemos transitando por otro pliego de la historia de Westfalia. El 25 de agosto del presente año, el Editorial del diario caraqueño **El Nacional** comentaba sobre el surgimiento de la II Guerra Fría. En Bishkek, capital de la ex república soviética de Kirguizistán, Rusia, China, Kazajistán, Tayikistán y el país anfitrión suscribieron la alianza militar del Grupo de Shanghai. La alianza surgía bajo el compromiso de de velar por la seguridad conjunta en la frontera de más de siete mil kilómetros que comparten, frente a la amenaza del separatismo étnico y religioso, del tráfico de drogas y del terrorismo. Además, de crear una zona desnuclearizada en Asia Central. Pero, fundamentalmente, la alianza surge para oponerse a la hegemonía mundial de Estados Unidos. El presidente chino, Jiang Zemin, sentenció sobre la cumbre de Bishkek: “el proceso de formación de un mundo multipolar es difícil, pero se ha convertido en una tendencia irreversible”³⁹. Es evidente que tanto Zemin y Yeltsin hacen ver que la única manera de controlar el poder es a través del poder.

B.- EN LA BÚSQUEDA DEL ORDEN

El fin de la Guerra fría y del orden bipolar que la sustentó hizo pensar a no pocos que en este momento de la historia humana era posible alcanzar la paz perpetua. Estamos ante el “fin de la historia”, dijo Francis Fukuyama. Pero, pese a las numerosas declaraciones sobre el “nuevo orden mundial”, lo que se presenciaba era

no tiene policías, no tiene reforzadores, no tiene tribunales con algún poder real (por ejemplo, los tribunales de crímenes de guerra de Ruanda y Bosnia), la estructura debe ser establecida y mantenida por una potencia mundial líder. En el siglo XIX, los mares y el comercio marítimo eran seguros debido a la marina británica. Estados Unidos ahora juega el papel de la marina británica en todas partes. ¿A quiénes preferirían los que se quejan bajo la hegemonía estadounidense?, ¿a la China?, ¿a Irán?, ¿a la mafia rusa?. Por ejemplo, ¿quién está orquestrando la campaña global para detectar, controlar, interceptar y eliminar los “nudos flojos“?. ¿En un mundo donde los medios de destrucción en masa se pueden transportar en una maleta, se sentiría usted más seguro si se le confiara ese trabajo a Kofi Annan?, ¿a los industriales japoneses?, ¿a Francia?. Naturalmente, los quejosos preferirían ver el poder compartido por igual entre las naciones líderes y que se acuerden las reglas por consenso. Que agradable. Que utópico. Los sistemas multipolares no evolucionan hacia felices clubes, sino que se descomponen en alianzas rivales y coaliciones al igual que la Triple Alianza y la Triple Entente, el Eje y los Aliados, el Pacto de Varsovia y la OTAN, que nos dieron las calamidades y los terrores de este siglo.

³⁹ “Editorial: La II Guerra Fría”. **El Nacional**. 30-08-99. A/4 (Caracas).

un creciente desorden y en el que, como lo mostró los siete meses de duración de la Guerra del Golfo (1990-1991), el poder estaba muy difundido en el mundo. A la vez, que la sucesión de acontecimientos internacionales que amenazaban la paz y la estabilidad internacionales se estaban sucediendo con demasiada rapidez.

A pesar del triunfo de Estados Unidos, con el apoyo de otros 27 países, después de La Madre de todas las Batallas, como la denominaron los iraquíes, hizo muy poco en fortalecer su marco de principios universalistas bajo parámetros normativos, como ocurrió con el Tratado de Wesfalia de 1648 o con la Carta de San Francisco de 1945. Por el contrario, a diferencia de los órdenes mundiales precedentes, el “orden” de Bush y, principalmente, de Clinton se construye “sobre ideas de justicia, de libertad y de paz, que han servido como puntos de referencia para muchos de los debates sobre el muy nombrado orden mundial”⁴⁰, pero que, así como pueden ser interpretados de maneras diferentes por pueblos bien distintos, no ofrecen un marco de legitimidad generalmente aceptada, ni fuerza jurídica para imponer la paz o establecer sanciones. Esto explica porque en el nuevo escenario internacional el liderazgo estadounidense se ha visto obligado a apoyarse en la fuerza de sus armas⁴¹.

En todo Orden Internacional la norma y el valor predominante es el acuerdo y el consenso. Pero, el consenso no siempre es el fruto de una aceptación generalizada de todos los actores sobre determinadas políticas, acciones y valores a seguir. Como las diferencias e intereses son múltiples, entonces la imposición es inherente en todo Orden. Por ello, tendríamos que darle la razón a Stanley Hoffman cuando señala que “el Orden Mundial es, o, mejor dicho sería, el estado en el que se refrenan la violencia y las crisis económicas, es o sería un estado de moderación entre los actores(...) es también todos aquellos procesos de negociación y de disuasión, de

⁴⁰ Hans Henrik Holm y Georg Sorensen. “What has changed?”. En: Hans H. Holm y Georg Sorensen (Editors). **Whose World Order?: Uneven globalization and the end of the cold war**. Boulder, Colorado: Westview Press, 1995. p. 3.

⁴¹ Bajo esta consideración se puede entender la observación que hizo el director del Instituto Internacional de Estudios Estratégicos de Londres, John Chipman, sobre la política exterior del presidente Clinton, cuando señala que: “Estados Unidos sigue siendo la fuerza determinante en la política internacional, pero a menudo se demora en el manejo de la crisis y sigue oscilando, de manera impredecible, entre los enfoques unilaterales y multilaterales sobre los problemas internacionales”. John Chipman. “A Clinton le falta liderazgo y visión”. **El Nacional**. 24-04-98. (Caracas). A/3. También a Bernard E. Trainor. “The Clinton Doctrine”. **Newsweek**. March 2, 1999. p. 17

equilibrio de fuerzas y de manejo de los vínculos económicos que pueden conducir a ese estado⁴².

Desde esta perspectiva, Hoffman destaca que el Nuevo Orden Mundial no es el triunfo de una filosofía política particular, universalmente aceptada, como el Internacionalismo Liberal plantea. Es una situación en la que se busca hacer posible la coexistencia y la cooperación entre actores estatales y no estatales que poseen valores y convicciones diferentes sobre principios abstractos, como soberanía, democracia y derechos humanos, entre otros, o intereses específicos en materia comercial y protección ambiental, por ejemplo.

En la concepción de Hoffman, el criterio de Orden Mundial no es una fórmula exacta, pues el escenario internacional es siempre evolutivo, lo que requiere la adaptación de los actores a las nuevas circunstancias. Se trata más bien de un procedimiento de conducción de la política mundial hasta su gradual asimilación y/o imposición en la política interna de los Estados, que permita desplazarlos del modelo hobbesiano a la idea de la paz perpetua de Kant. De esta manera, indica que el sostenimiento de la paz y de la estabilidad internacionales son posibles con el desarrollo de la cooperación y el consenso entre las naciones, con lo que se logra un orden mundial⁴³.

Esto nos indica que el criterio de orden mundial abarca analíticamente dos realidades diferentes, cada una de ellas íntimamente conectada con los acontecimientos y consecuencias (causa/efecto) de los asuntos internos de los Estados. La primera realidad se refiere al medio interestatal o relaciones entre los Estados. La segunda realidad comprende a la sociedad transnacional; es decir, a las relaciones establecidas y desarrolladas a través de las fronteras estatales por actores no-gubernamentales y en la que también participa el Estado. La existencia de estas dos realidades da origen a la Política de Orden Mundial. Al respecto, Roberto Russell explica:

La política de orden mundial, en oposición a la **política como costumbre** [la que realiza un

⁴² Stanley Hoffman. *Primacy or World Order: American Foreign Policy since the Cold War*. New York: McGraw Hill, 1978. p. 188.

⁴³ Cfr. *Ibid.*, p. 189

Estado hacia su ámbito interno y externo] se basa (o debería basarse) en un conjunto de principios, normas y procedimientos destinados a zanjar disputas, administrar programas, distribuir recursos y enfrentar problemas o amenazas que por su propia naturaleza no pueden ser resueltos o atacados en forma individual por ningún Estado por más poderoso que sea⁴⁴.

Lo que Russell destaca es que el mundo se ha convertido en algo demasiado complejo y dinámico para que la independencia, la soberanía y la autonomía del modelo hobbesiano del Estado satisfaga las necesidades, los deseos y los problemas de su sociedad. Por el contrario, no es contradictorio que en la esfera estatal de relaciones “independientes” se puedan resolver los problemas por la vía de la cooperación y la concertación. En otras palabras, se hace necesario buscar los mecanismos de armonización entre los factores de la política doméstica y la política interestatal, lo que no implica una secesión completa de soberanía y de independencia por parte del Estado, sino que se trata de una condición *per se* del sistema internacional para que sean viables las relaciones interestatales.

El problema, sin embargo, reside en que la política de orden mundial no produce relaciones *vis-à-vis* en términos de igualdad entre los actores estatales. Desde la Paz de Westfalia, el *status* entre los Estados participantes en el sistema Estado-céntrico internacional se basó en enfatizar sus capacidades militares, políticas, diplomáticas, comerciales y culturales. A mayor prestigio de un Estado mayor era su capacidad de influir en las normas, en los valores y en los procedimientos creados en el sistema para resolver las disputas. Esto hizo que en el proceso de evolución y de sucesivas crisis de transformación sufridas por el sistema internacional, cada nuevo orden internacional fue organizado y defendido por un grupo muy selecto y exclusivo de potencias mundiales⁴⁵.

Militar y económico por ahora, podríamos encontrar que toda referencia a un Nuevo Escenario Mundial mantiene divididas las opiniones. Para unos se trata,

⁴⁴ Roberto Russell. *Op. cit.*, p. 138

⁴⁵ Cfr. Samuel S. Kim. *Op. cit.*, p. 30

realmente, de cambios de composición en el equilibrio de poder predominante hasta la caída del muro de Berlín (Octubre de 1989) y la desintegración de la Unión Soviética (Diciembre de 1991), con lo que insisten en la continuidad de la lucha por el poder. Para otros, estamos ante un cambio de "esencias" de los parámetros de las Relaciones Internacionales tradicionales, donde el Estado perderá vigencia a favor de un gobierno global que responda a las exigencias de una "aldea global". Para nosotros se trata de un escenario que está a medio camino entre las dos posiciones, mostrando ciertas características de continuidad y de cambios; por lo cual, el desorden de las fuerzas del "orden" de la Guerra Fría compiten con un creciente número de centros de poder estatales y no estatales, entorno a una agenda de política mundial menos jerarquizada y más compleja. El resultado final de tal competencia nos resulta aún impredecible y su inclinación final sólo será el resultado del triunfo de las fuerzas de la tradición y de la novedad.

Mientras tanto, aún cabe hacerse la pregunta ¿qué ha cambiado en las relaciones internacionales?

C.- LO "NUEVO" DEL "NUEVO ESCENARIO" INTERNACIONAL

Desde el fin de la Guerra Fría y a escasos días del final del siglo XX y del inicio del tercer milenio de la era cristiana, la pregunta sobre qué ha cambiado en las relaciones internacionales ha generado un intenso debate interdisciplinario. Hacia el interior de la disciplina que nos ocupa, la pregunta y el debate que la acompaña se enardece por la sensación de orfandad de paradigmas, ante el cuestionamiento de los enfoques tradicionales que permitan extraer el sentido del flujo de los actuales acontecimientos mundiales. Esto explica por qué autores tan influyentes en la disciplina de las Relaciones Internacionales como Robert Keohane, padre del transnacionalismo, apunta a la coexistencia entre paradigmas y no a la exclusión.

Sin embargo, lo que sí muestra la realidad internacional de la posguerra fría es que está en plena transformación y como bien señaló Arturo Uslar Pietri una vez concluida la Guerra del Golfo Pérsico:

Desde el anuncio de la Perestroika en la Unión Soviética y, luego, de la desaparición del bloque oriental de naciones satélites del poder soviético, del proclamado y real fin de la Guerra Fría y de la disolución del Pacto de Varsovia era evidente que la comunidad internacional había entrado, sin darse mucha cuenta, en una nueva situación de relaciones, posibilidades y factores de poder⁴⁶.

⁴⁶ Arturo Uslar Pietri. "Hacia un Nuevo Orden Mundial". **EL NACIONAL**. 17/03/91. A/4 (Caracas).

Después de la disolución de la Unión Soviética ha sido común que aparezcan trabajos sobre el futuro ordenamiento de fuerzas del escenario internacional. Uno muy ilustrador es el del politólogo y profesor japonés del Instituto de Cultura Oriental de la Universidad de Tokio, Takashi Inogushi, sobre los cuatro escenarios japoneses para el futuro. Inoguchi examina el probable rol que jugará Japón en las relaciones internacionales en la era de la post-Guerra Fría. Su análisis se centra en la búsqueda de un espacio japonés en el juego de las grandes potencias, apoyado en el crecimiento económico del país desde 1970.

Para conocer qué papel jugará Japón, Inogushi presenta cuatro escenarios del sistema mundial para los próximos 25 a 50 años en los cuales hace una clara distinción entre los arreglos económicos, políticos y de seguridad que predominan en cada uno, la factibilidad de los mismos y las condiciones que necesitarán para la consolidación de uno de ellos. Además, considera cuál será el papel de Japón en la delineación del área de influencia con los Estados Unidos.

Los cuatro escenarios presentados por Inogushi son: la **"pax americana" fase II**. Es la imagen de Estados Unidos reteniendo su posición de liderazgo mundial y que establece un nuevo orden mundial globalista o "balanceado", en el cual la potencia predominante involucra a sus aliados en acciones concertadas en todo el mundo. En esta visión, Estados Unidos detenta una posición de *primus inter pares* en un mundo que incrementa la multipolaridad económica. Es también la imagen favorita de los japoneses, señala Inogushi, porque su país retiene la importancia económica sin necesidad de involucrarse en los asuntos de seguridad y, junto a la Unión Europea, seguiría siendo el pilar de la hegemonía americana. La **"bigemonía"**. Esta es la imagen de los economistas y hombres de negocios fascinados por el rápido desarrollo e integración de la economía japonesa y americana. Robert Gilpin la denominó la economía del *"nichibei"*, con lo que denotaban la importancia de estos dos países en el manejo de la economía mundial. En este escenario el fortalecimiento del rol de Japón se efectúa a expensas de la Unión Europea. Esta fue la imagen del ex-premier japonés, Yasuhiro Nakasone, quien en su encuentro con Ronald Reagan en 1981, le sugirió que ambos países deberían forjar una comunidad con los mismos intereses en materia de seguridad. La **"pax consorti"**. Este escenario muestra un mundo en el que las actuaciones procederían por vía de las coaliciones y de las decisiones concertadas para resolver los problemas mundiales. Este es un escenario en el cual un actor en particular no puede dominar al resto, por lo tanto, se hace el favorito de la mayoría de los japoneses, que son renuentes en apoyar físicamente los asuntos de seguridad internacional; y, porque Estados Unidos tendría que reconocer la declinación de su hegemonía como superpotencia.

En este escenario Japón tendría que moverse en varios sentidos: primero, manteniendo la supremacía económica alcanzada; segundo, dejar a otros hacer el desgaste militar, mientras pide por un mundo libre de soluciones militares; y, por último, liderizar todas las iniciativas en la cuenca del Pacífico asiático para desplazar la competencia estadounidense de lo que consideran su área tradicional de influencia.

Este comentario se vuelve ilustrador cuando se examinan los diversos argumentos sobre la distribución de poder en el nuevo escenario internacional y que se fundamentan en la idea del interés nacional interpretado por el Estado. A pesar que los grandes cambios globales muestran un auge sorprendente de un modelo mundial más transnacional y que se refleja en el esfuerzo de construir bloques económicos regionales. Sin embargo, la figura del Estado se mantiene, usando una expresión de Marcel Merle, como el instrumento privilegiado de las relaciones internacionales⁴⁷.

Sin negar las grandes ventajas que tiene el análisis sobre el Estado en las relaciones internacionales para interpretar los fenómenos que parten y terminan en el

La "pax nipona". En este escenario rige la supremacía económica japonesa. Es el defendido por el creciente nacionalismo japonés, quienes reclaman para su país el mismo papel que jugó Gran Bretaña en el siglo XIX, cuando impuso por sus intereses comerciales y a través de su armada a la "PAX BRITANICA". Considera Inogushi que una condición esencial para este escenario es que sea removido el arsenal nuclear, cuya existencia hace del rol japonés en materia de seguridad más bien pobre.

Cada escenario tiene determinados factores que facilitan la imposición de uno de ellos en los próximos 50 años. Todos estos factores son especialmente considerados por Japón, pues de los mismos depende la suerte del país como potencia mundial no tutelada por Estados Unidos. a saber tenemos:

La neutralización del arsenal nuclear. La existencia de armas nucleares le permite a Estados Unidos y a Rusia retener el rol de superpotencias y, por ende, su influencia global, muy a pesar de los problemas económicos que enfrentan. Bajo esta condición es imposible la "pax nipona" y más favorable una "pax americana" fase ii.

El dinamismo científico y tecnológico. Este factor concierne a como los países trasladan sus innovaciones técnicas al campo de la producción. En un análisis sobre la propensión social a las innovaciones reveló que el pueblo estadounidense ha sido el más inventivo. Además, otras consideraciones como la movilidad social, la competencia abierta y el fuerte individualismo hace de Estados Unidos el país con mejores condiciones en la competencia científico-técnica.

El legado de la historia. Este factor está relacionado con la memoria de los pueblos que fueron ocupados en la Segunda Guerra Mundial por fuerzas japonesas y alemanas. Las atrocidades japonesas durante la guerra aún generan controversias políticas en el sudeste asiático, lo que le impide, junto con Alemania, encarar un liderazgo mundial sin tropezar con esta barrera, a pesar de que estos hechos ocurrieron hace más de 50 años.

Según estos factores, Inogushi re-examina los cuatro escenarios. El señala que por las condiciones del primer y segundo factor la "pax americana" es el escenario más factible en los actuales momentos y Japón jugaría el rol de entrelazar la economía americana con la del sudeste asiático. Considera que si Estados Unidos decidiera involucrar a sus pilares del sistema en asuntos de seguridad internacional, se darían las condiciones para una "pax consorti". En cambio, la "bigemonia" es poco probable, pues Japón tendría que romper los lazos históricos entre Estados Unidos y Europa a favor de una relación Estados Unidos-Japón. Finalmente, una "pax nipona" es el escenario menos probable pues depende de la neutralización del arsenal nuclear, de un mayor dinamismo tecnológico y del perdón de la historia. Además, en Japón existe un fuerte sentimiento pacifista que resiste cualquier tentativa de involucrar físicamente al país en la solución de problemas de seguridad internacional. Cfr. Takashi Inogushi. "Four Japanese Scenarios for the Future". En: Frieden A., Jeffrey & David A. Lake. **International Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth**. New York: St. Martin's Press, 1991. P. 413-421

⁴⁷ Marcel Merle. **Sociología de las Relaciones Internacionales**. Madrid: Alianza Editorial, 1978. p. 146

mismo Estado, no dejan de ser amplios, generales y dejan de lado la distinción **intraestatal** o **intrasocietal** y **transnacional** que caracteriza al escenario internacional de la post-Guerra Fría y que se refleja en la importante disminución del tipo de conflictos interestatales que se desarrollaron desde Westfalia hasta la Guerra Fría. La nueva cara del conflicto es que ocurre más hacia el interior de los Estados y por razones sociales que entre Estados o **interestatales**. Las amenazas pueden provenir del deterioro del medio ambiente, de la violencia urbana, del narcotráfico, de la inmigración, de los conflictos étnicos o de las expectativas no satisfechas. Problemas que empujan a un mayor fraccionamiento de la cohesión social y, por ende, de la autoridad estatal por la vía de la ingobernabilidad.

La dinámica de esos problemas no se queda reducida a las fronteras nacionales, sino que trascienden a éstas en virtud del carácter más interdependiente de las relaciones internacionales, a la creciente permisividad de los flujos comunicacionales o por el desarrollo de lazos que superan a la solidaridad con el Estado. Y, aunque la sociedad transnacional se desenvuelve en un marco condicionado por las reglas establecidas por los Estados, la diversidad temática de las transacciones coloca al Estado a correr tras los hechos para su control.

Además, en el escenario internacional de la post-Guerra Fría la estructura de poder interestatal es multipolar. Por ejemplo, Estados Unidos es el único polo que agrupa atributos económicos y militares; Japón y Alemania atributos económicos y financieros; Rusia y China sólo atributos militares. Visto así, el mundo bien podría ser tripolar o cuadripolar o con otros muchos más polos, pero su naturaleza de competencia es muy diferente a la que prevaleció en la Guerra Fría⁴⁸. El sentido mesiánico que caracterizó la competencia Este/Oeste: o la democracia contra el socialismo y/o la economía de mercado contra la planificación central ha sucumbido. De manera que la medición del poder en la transformación de poder potencial en poder efectivo dice muy poco en la verdadera capacidad de los países en el actual sistema internacional, simplemente porque la naturaleza del conflicto internacional ha cambiado.

⁴⁸ Cfr. Russell. *Op. cit.*, p. 143-144

Además, la preocupación del presente no es que hayan una, dos o tres potencias; por ejemplo, para Kissinger en el siglo XXI habrán cinco o seis potencias (Estados Unidos, Rusia, Japón, Europa, China y La India), sino que tales potencias tengan la capacidad de polarizar a su alrededor a otros actores. Si esto llegara a ocurrir la preocupación podría girar sobre dos aspectos: si los polos tendrán la capacidad de mantener una relación de cooperación que asegure la estabilidad o si, por el contrario, la polarización formará un escenario mucho más fragmentado e inestable. En todo caso, la preocupación latente es si la polarización ayudará o perjudicará las oportunidades de interacción a escala mundial y con ello la cooperación en la solución de conflictos intra e interestatales⁴⁹.

Por otra parte, si hay otra cosa "nueva" en el escenario internacional es su tendencia a la **homogeneización** del sistema. Con la desaparición de la competencia de dos modelos políticos y económicos antagónicos, el escenario internacional está transitando hacia una condición de **sistemática homogeneidad**⁵⁰, en el cual la armonía y el equilibrio se sustentan en el reconocimiento generalizado de algún tipo de política que los Estados principales establezcan. El más claro ejemplo es el reconocimiento de los méritos de la democracia y de la economía del mercado que se difunde a nivel internacional y que son resistidos por pueblos que no comparten los mismos valores culturales de Occidente, por ejemplo las sociedades fundamentalistas islámicas y "sínicas", en el caso de China, pero también por las perjudiciales condiciones internas que se desarrollan por los miembros menos favorecidos de la escala social.

Muy a pesar de que la condición de homogeneidad del sistema pueda abrigar muchas sospechas fundadas e infundadas para los pueblos que han sufrido el rigor del imperialismo económico y cultural, en lo que la teoría de la Dependencia denomina la periferia del sistema capitalista, existe una cierta sensación de esperanza frente a este proceso que apenas comienza a difundirse. Sin embargo, como veremos en el aparte siguiente, hay quienes piensan que esa generalización de ideas y creencias occidentales son rechazadas porque no puede globalizar todos los aspectos que son

⁴⁹ Cfr. Kissinger. **La Diplomacia. Op. cit.**, p. 348.

⁵⁰ Cfr. Russell. **Op. cit.**, p. 141

predominantes en la cosmovisión de las diversas sociedades y culturas. Pero, la aceptación generalizada de ciertos valores puede ayudar al logro

del consenso sobre cuál orden y cómo alcanzarlo e impulsar a la humanidad a transitar por una brecha de importantes acuerdos interestatales e intrasociales, los cuales disminuirían la carga de conflictos en el sistema.

A la par del carácter homogeneizador del sistema internacional, también se puede identificar el accionar de fuerzas **fragmentadoras** que se manifiestan en la tendencia “localizante” del irredentismo étnico-cultural y religioso. Como señala el profesor James N. Rosenau: “la dinámica inmensa no es simplemente la suma de diversos resultados accidentales (...) [sino la compleja] convergencia de variables interdependientes que, todas juntas, sostienen y expanden las tensiones” que ocurren en el nuevo escenario internacional⁵¹.

Rosenau etiqueta esta realidad bajo el concepto de **framegración**, un nombre compuesto que connota la interacción de la fragmentación y la integración y que sólo se aplica en aquellas realidades donde interactúan simultáneamente. El mismo nos señala:

La dinámica framegrativa augura consecuencias profundas para la seguridad de los individuos, las sociedades, los Estados y el sistema global. Apoyada en la transformación de los tres parámetros básicos de la política mundial –una revolución de conocimientos prácticos entre los individuos, crisis de autoridad en las relaciones entre los ciudadanos y sus colectividades principales, y una bifurcación de las estructuras globales, en las cuales ha surgido un mundo multicéntrico de diversas colectividades no gubernamentales que vienen a desafiar el mundo Estadocéntrico- la framegración ha debilitado a los Estados y los enemista cada vez más con sus sociedades y ciudadanos, tal como ha debilitado el sistema interestatal y enemista a las organizaciones internacionales con una multitud de actores que buscan

⁵¹ James N. Rosenau. “Globalizador/localizante: las nuevas dimensiones de la seguridad”. **Diálogo y Seguridad**. N. 2, Noviembre, 1995. (Caracas: Editorial Nueva Sociedad). p. 22

sus metas a través de relaciones transnacionales o subnacionales⁵².

En síntesis, si hay algo "nuevo" en el escenario internacional es que los criterios de seguridad, asociados a la supervivencia del Estado y a su resolución por medios militares o de otras formas de antagonismos, han cambiado. El nuevo escenario internacional empuja más hacia un período de inestabilidad por el reacomodo de fuerzas internas y transnacionales que fueron limitadas, reprimidas y/o sojuzgadas en favor de la competencia Este/Oeste. En la actualidad, las relaciones internacionales tienden a ser caracterizadas por el protagonismo de un creciente número de centros de poder político y económico (multipolaridad), que permite el ensanchamiento de las posibilidades de acción de países que vieron limitada su participación en el rígido sistema bipolar.

También se caracteriza por una **actuación más desenvuelta de la sociedad civil organizada**, que presiona sobre el Estado para que asuma una gama más amplia de funciones. La multiplicidad de organizaciones de la sociedad civil que participan activamente en el escenario internacional ha complejizado la agenda global. Al respecto, Luciano Tomassini comenta:

Como consecuencia de la revolución de las expectativas a que da lugar el desarrollo de las sociedades modernas dentro del marco de una creciente permisividad internacional creada por el debilitamiento de la estratificación que surgió de la postguerra, el concepto de interés nacional como único criterio para definir una política exterior pierde significado y operatividad, y se fragmenta por un agenda internacional que cada vez se vuelve más amplia, más compleja y menos jerarquizada. Ningún tema domina abrumadora sobre los otros. Junto al problema de la seguridad emergen otros vinculados con el desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la protección del medio ambiente, la autonomía nacional, la identidad cultural y la calidad de vida, que

⁵² **Ibid.**, p. 23

interesan a un creciente número de grupos civiles organizados⁵³.

La mayor parte de los nuevos intereses sociales tienen que ver con la prosecución de aspectos relativos al bienestar general, donde se respete la diversidad cultural o las características específicas de todos los grupos participantes. Si bien, las posibilidades de una "aldea global" sigue rodeada de la ficción de los modernistas y que las mismas posibilidades de desarrollar un Estado supranacional son demasiado limitadas a la mayor parte de las regiones del mundo, no es menos cierto que el desarrollo de las comunicaciones han puesto en contacto a los pueblos y ha incrementado los lazos de solidaridad entre ellos.

Por otra parte, el nuevo escenario internacional plantea nuevas interrogantes a los recursos de poder. La devaluación de los recursos militares y las pocas probabilidades de un holocausto nuclear durante la Guerra Fría, hizo recurrir a la disuasión o a las guerras limitadas como armas de presión política. En la actualidad, aunque tales mecanismos se mantienen, surgen también otros recursos de poder no militares como: comerciales, tecnológicos, financieros, prestigio, ideológicos-culturales que están totalmente desvinculados del poder militar o de la adquisición de territorio como armas de negociación política. Así, en un mundo cada vez más transnacionalizado el uso del poder militar resulta irrelevante y hasta perjudicial cuando los objetivos de un Estado son cada vez más intangibles, como, por ejemplo, mejorar sus relaciones comerciales, asegurar mercados, obtener el favor de la opinión pública mundial y ganar amigos políticos, entre otros⁵⁴.

De cara a esta nueva realidad, en la cual las relaciones de poder, como lo planteó la concepción Realista, son las únicas líneas de dirección para evitar la anarquía del sistema, comienzan a surgir ámbitos o circuitos transnacionalizados⁵⁵ que compiten con el Estado en la prosecución de determinados objetivos. Entonces, si el Estado ya no es el único decisor del sistema internacional tendrá que negociar y cooperar, cuando no competir, con múltiples organizaciones (energéticas,

⁵³ Luciano Tomassini. **Teoría y Práctica de la Política Internacional**. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile, 1989. p. 114

⁵⁴ Cfr. **Ibid.**, p. 116

⁵⁵ **Ibid.**, p. 119

alimentarias, industriales, financieras, estratégicas y comunicacionales) para satisfacer las necesidades y/o alcanzar determinados objetivos de todos los participantes del nuevo escenario internacional.

De manera que, si hay algo “nuevo” en el escenario internacional es **la escisión entre el interés nacional y su territorialidad**, que ocurre tanto por la diversidad de intereses y de actores que interactúan desde el ámbito nacional al transnacional, como por las fuentes que emanan autoridad en el escenario internacional y que el Estado nación, simplemente, no puede ignorar, esto es la política de orden mundial de Russell. En el sentido fragnegrativo, Rosenau lo explica mucho mejor:

En el campo político (...) la autoridad está ubicada simultáneamente **hacia arriba**, en dirección a las entidades supranacionales, **de lado**, hacia las organizaciones transnacionales y los movimientos sociales, y **hacia abajo**, en dirección de los grupos y comunidades subnacionales. En el campo económico, los mecanismos de distribución y producción están siendo reorganizados en unidades económicas más grandes y en regiones localizadas. En el campo social y cultural, las lealtades y los valores se están reorientando hacia normas globales y asuntos vecinales⁵⁶.

En el medio de la interacción de las fuerzas globalizadoras y localizantes se encuentra el Estado luchando por su propia supervivencia y, a la vez, por los retos que la nueva realidad impone sobre los criterios de seguridad colectiva e individual. En todo caso, la dinámica inmersa que identifica Rosenau en el nuevo escenario internacional es la superación de la visión estado-céntrica a favor del **Estado-regional** de los grandes mercados económicos y que funcionan bajo la lógica de la economía globalizada. El carácter fragmentario de esta presión está dada en que no toda la población, como lo muestra la rebelión amerindia en Chiapas (1992), México, está llamada a participar en el proceso. En lo social, el Estado-región muestra la tendencia el desarrollo de nuevos lazos de solidaridad social que ya no estarán

⁵⁶ James N. Rosenau. “Globalizador/localizante...” **Op. Cit.**, p. 25 (El resaltado es mío).

determinados por la pertenencia a un grupo social determinado, sino al acceso y al manejo de información y aunque aún no podamos hablar de una “aldea global”, la revolución en las comunicaciones está desarrollando nuevos lazos por encima de las fronteras nacionales. Como destaca un filósofo de la administración el recurso económico básico en la sociedad postcapitalista “es y será el conocimiento”⁵⁷.

Esto hará que algunas sociedades se retraigan hacia sus particularismos como mecanismo de defensa frente a la fuerza arrolladora de lo transnacional que impulsa a “descoser” a los Estados multiétnicos o con grandes diferencias geográficas y religiosas. Queda por verse si las tendencias aquí resumidas harán más elusivas las fronteras nacionales, si son efectos del reacomodo de viejas y de nuevas fuerzas que han militado en diferente intensidad en los asuntos mundiales. Sin embargo, la falta de parámetros regulatorios las hacen aparecer en sentido perturbador, sencillamente porque unas nuevas reglas de juego están siendo establecidas.

En resumen, si hay algo “nuevo” en el nuevo escenario internacional es **una compleja relación dialéctica** entre factores integradores que impulsan hacia una visión global de las relaciones internacionales y de factores fragmentadores que impulsan hacia una visión localista/regional de las mismas relaciones y en cuyo eje está el individuo. Es una dinámica interactuante entre lo estatal y lo transnacional, en la que se siguen privilegiando a las relaciones de poder y a la búsqueda del interés nacional como fuerzas que impulsan a las relaciones entre los Estados. Pero, también se hace énfasis en los acontecimientos intrasociales que tienen repercusiones más allá de las fronteras nacionales y en los que el Estado compite con una gama de agentes nuevos de la política internacional.

Toda esta relación dinámica se expresa en la oposición entre una condición de homogeneidad sistemática del nuevo escenario internacional sobre determinados principios que se consideran universales y adaptables a todos los contextos. Frente a esto ocurre, a la vez, una situación fragmentadora que impulsa, por un lado, la creación de instituciones supranacionales y que estaría de acuerdo con el carácter homogeneizador o como reacción a ésta. Del mismo modo, en la nueva dinámica está

⁵⁷ Peter F. Drucker. **La sociedad post-capitalista**. Bogotá: Grupo Editorial Norma, 1996. p. 8

inmersa la fuerza desintegradora que impulsa hacia lo local, lo étnico y lo conocido, como parte de una reacción innata de defensa frente a lo extraño y lo desconocido.

En fin, toda una dinámica que coloca al individuo en el medio del debate, ya sea de su defensa a través de instituciones creadas y sancionadas por más de cuatrocientos años de prácticas internacionales o por la edificación de otras que trascienden las fronteras nacionales y se ubican por encima de cualquier principio de soberanía. Una dinámica creada e impulsada por el hombre a través de sus infinitas relaciones sociales. Pero, como apuntaba un teólogo inglés del siglo XVI, Richard Hooker, “el cambio no se realiza sin dificultades, ni aún cuando sea de peor a mejor”⁵⁸. Este cambio en la dinámica internacional o la relación dialéctica entre lo nuevo y lo viejo es lo que arroja una larga sombra de incertidumbre sobre la seguridad, sea individual o colectiva, en el escenario mundial de la postguerra fría.

El sentido de seguridad tradicionalmente ha sido impuesto por la política de orden mundial. En la nueva realidad internacional la carga fragmentativa del sistema internacional y su carga de nuevos y más variados conflictos parece indicar que las potencias garantes del orden internacional no podrán resistir la tradición de seguir imponiendo el criterio de seguridad en la política de orden mundial. Imposición que tropezará con las realidades multicausales de los problemas nuevos y sus características intrasociales y transnacionales, con fuerte impacto en las relaciones interestatales, haciendo más elusivo el fenómeno de la seguridad en el nuevo escenario internacional. En todo caso, como veremos en el aparte siguiente, debemos indagar como lo “nuevo” se refleja en las líneas de batallas del futuro y cómo condicionará la apreciación que sobre la seguridad se tenga en el orden mundial de la Postguerra Fría.

⁵⁸ Citado por Robin Wright y Doyle Mac Manus. **Futuro imperfecto: claves para interpretar un mundo en crisis**. Barcelona: Grijalbo, 1992. p. 11