

sistema. Cada Estado tiene sus propios intereses en el sistema, así como cada individuo tiene sus propios intereses en la sociedad. Resulta difícil, sin embargo, entender cómo una institución puede descubrir y definir intereses objetivos más allá de la propia conservación, a menos que denominemos intereses nacionales a los objetivos de un Estado que el analista define de ese modo.

Tampoco el uso del concepto de equilibrio de poder ha sido nunca unívoco. No resulta difícil hacer un inventario de la variedad de significados que la literatura le atribuye y no es extraño que un mismo autor realista utilice el término de maneras diferentes. Inis Claude (1962), por ejemplo, le reprocha a Morgenthau que no se atuviera a un único uso del término ni siquiera en su obra fundamental. La noción de equilibrio de poder, en efecto, sirve sobre todo para explicar la ausencia de conflicto abierto o de guerra de un sistema y, sobre todo, las relaciones entre los Estados principales que, de cualquier modo, los mismos realistas definen como orientadas hacia la búsqueda del poder nacional y no del equilibrio internacional. El equilibrio de poder, por otro lado, no es una regla sino sólo una metáfora para representar la estabilidad internacional entre una guerra y otra, sabiendo que la estabilidad es aparente, ya sea porque los procesos de cambio internacional e interno se producen siempre en el campo económico y en el ideológico y que éstos tienen un efecto directo sobre el poder del Estado o ya sea porque ningún gobierno se abstiene a la hora de perseguir una política adecuada para sus propios fines más que para mantener el equilibrio del sistema.

Todos estos problemas teórico-conceptuales no han impedido que la teoría realista ostente el puesto principal en el panorama de las Relaciones Internacionales hasta el día de hoy. Probablemente esto haya sido así porque la globalidad conceptual de la teoría realista se ve ensombrecida —como dice Vasquez (1993)— por las experiencias del poder en la vida personal de cada uno de nosotros que, sin embargo, es algo diferente de las relaciones internacionales.⁷

Más desarrollado que la teoría del *power politics* es el análisis histórico-sociológico de Aron (1962), que ha influido profundamente en la escuela continental europea de relaciones internacionales. Aron parte del supuesto de que los Estados, a pesar de ser sujetos sociales comple-

jos, tienen un comportamiento internacional susceptible de análisis empírico para singularizar las reglas generales que gobiernan los comportamientos en el interior de determinados sistemas de relaciones. Para Morgenthau y para los otros realistas que tienen una concepción simplificada del Estado como actor internacional —por una parte los estadistas responsables de la política exterior; por otra los recursos nacionales traducibles en poder—, el interés nacional determina la conducta de los Estados de manera racional y calculable. Para Aron, que se formó en la cultura europea de los años treinta, la política exterior no puede traducirse, por el contrario, únicamente a elementos racionales. De todas maneras, la teoría de las relaciones internacionales, partiendo siempre del inconveniente riesgo de guerra, está en situación de deducir a partir de ese punto las reglas que gobiernan las relaciones internacionales en determinados sistemas o circunstancias históricas. Al igual que para los otros realistas, también para Aron el conjunto de dichas reglas permite definir algunas configuraciones sistémicas determinadas por la distribución del poder, o sea por la distribución de la fuerza con la cual los Estados pueden defender, en caso de una eventual guerra, sus propios intereses.

Las configuraciones típicas de las relaciones de fuerza internacionales son dos, el sistema multipolar y el sistema bipolar. En el primero, la fuerza militar y diplomática que determina la configuración sistémica se divide entre pocos Estados; en el segundo, está concentrada sólo en dos Estados. De todas maneras, debido a que el comportamiento de los Estados no está determinado únicamente por las relaciones de fuerza sino también por ideologías y concepciones políticas, Aron clasifica los sistemas internacionales también como sistemas homogéneos y sistemas heterogéneos, según los Estados obedezcan a la misma concepción política o se remitan a valores políticos contrapuestos. La formación de dos bloques de Estados en el sistema internacional bipolar y heterogéneo que siguió a la finalización de la Segunda Guerra Mundial (contrapuesto al precedente sistema multipolar y homogéneo) no se podía entender sólo en virtud de la introducción de las armas atómicas y de su efecto sobre la distribución del poder en el sistema, sino que debía ser interpretado también como un efecto de la división ideológica. A causa de la extensión planetaria del campo diplomático y de la presencia de las armas termonucleares —proseguía Aron—, los líderes de ambos bloques en competición se encontraron frente a una antinomia crítica: aceptar el riesgo de una destrucción desproporcionada incluso para quienes ocu-

7. Sobre la crítica al realismo internacional, véanse Gellman (1988), James (1989), Panebianco (1997) y Smith (1987).

pan posiciones relevantes o bien aceptar la pérdida de todas esas posiciones relevantes y privilegios y evitar la destrucción total. Para salir de esta antinomia, los gobiernos en el vértice de los dos bloques ideológicos contrapuestos del sistema bipolar heterogéneo desarrollaron, según Aron, una conducta diplomático-estratégica compleja con la intención de crear las condiciones para evitar que ninguno de los dos debiera esgrimir la amenaza nuclear a no ser en circunstancias extremas y para asuntos tan importantes que el otro no pudiera cometer error de juicio alguno y tuviera que decidir estar dispuesto a «comprobar» la amenaza. En el sistema internacional nuclear e ideológico, por lo tanto, el objetivo de cada jugador principal era evitar situaciones en las que se llegara al extremo máximo de la amenaza sin perder ningún envite o partida: cada uno de ellos se empeñaba en defender sólo asuntos vitales esforzándose en convencer al otro de que su disposición era irrenunciable, pero empeñándose también en hacer que, de algún modo, dicha disposición no resultara inaceptable para el adversario. La diplomacia termonuclear, en definitiva, se fundamentaba en la conducta razonable de las grandes potencias que imponían sus reglas operativas como reglas de organización del sistema.

Aron y los primeros teóricos contemporáneos del *power politics* partían de la soberanía, de la desigualdad de poder entre los Estados y de su recíproca inseguridad. Como consecuencia, la organización política de las relaciones internacionales emergía, en el mismo análisis, de las elecciones racionales de los estadistas (Morgenthau) o bien de la conducta diplomático-estratégica razonable de los gobernantes (Aron) de los Estados más poderosos. Desde un punto de vista metodológico, Morgenthau y Aron adoptaron una estrategia de investigación estatocentrista o del actor, que sólo daba importancia a las características (los factores de poder e ideología de los Estados) y a los objetivos (los intereses nacionales calculados y razonablemente definidos por los gobernantes) de los Estados.

El enfoque metodológico de los primeros realistas ha sido considerado reductivo por aquellos que han señalado que no tenía en cuenta la dimensión sistémica en la que los Estados están insertos ni los efectos de determinación sobre su conducta internacional derivados de la estructura que asume el contexto relacional (o sistema) que ellos mismos conforman. El camino del análisis sistémico de las relaciones internacionales fue abierto por Morton Kaplan (1956). Su análisis, sin embargo, no

profundizó en todas las implicaciones estructurales del enfoque sistémico y se limitó a describir dos o tres sistemas y a establecer hipótesis sobre una serie de sistemas posibles.

Para los realistas que afirmaban que las explicaciones deben derivarse del dato de la conformidad estructural que une a los sujetos de un sistema, lo internacional deriva de su estructura constante de la característica de desigualdad de poder de sus actores. No sólo produce regulaciones contingentes de poder a iniciativa de los gobernantes de los Estados más fuertes (o sea, sistemas de equilibrio de matriz estatocéntrica), como sostenían los primeros realistas, sino que da lugar a un posicionamiento constante de los Estados en la estructura anárquica pero ordenada del sistema internacional.

La utilidad teórica del enfoque sistémico estructural fue recuperada por Waltz (1979), que definió la estructura del sistema internacional en términos de distribución de poder y de cálculo económico-racional. En cualquier sistema social, todo el poder existente se puede concentrar en gran medida en las manos de pocos sujetos (este caso puede denominarse «distribución centralizada» del poder) o bien estar disperso entre muchos sujetos (lo que podemos llamar «distribución difusa» del poder). En el primer caso, el sistema está gobernado por una autoridad que impone un orden jerárquico que puede asumir —como en el caso del sistema interno de los Estados— una naturaleza formal con instituciones gubernamentales. En dichos sistemas, la diferencia de poder de los sujetos se traduce inmediatamente en la diferencia de roles de los mismos en la organización política del sistema. En el segundo caso, por el contrario, a ningún sujeto se le asigna para siempre el rol de autoridad y el sistema es, en consecuencia, anárquico. En los sistemas anárquicos, las unidades que lo forman están funcionalmente indeferenciadas, es decir, asumen por su propia cuenta tareas similares haciendo uso del poder del que disponen de forma igual o desigual. Desde el momento en que, por propia naturaleza, el sistema internacional se basa en la dispersión del poder y en la autodefensa de los sujetos, es estructuralmente anárquico, pero esto no quiere decir que carezca de orden, existen incluso roles de autoridad, aunque no emergen súbitamente y, habitualmente, no de manera formal. Los Estados que tienen el mayor poder (militar) ejercen el rol determinante de las relaciones internacionales del sistema porque los gobernantes —como los sujetos económicos en un mercado oligopólico— deciden no correr el riesgo de destruir todos los recursos propios empe-

ñándose en un conflicto de «conurrencia» hasta la eliminación del adversario. Las grandes potencias determinan las disposiciones históricas de la estructura sistémica y cada cambio de la distribución del poder provoca un cambio de las disposiciones y de los roles determinantes de la estructura sistémica. No obstante, el tema que Waltz dejó de lado fue justamente la forma en que se producen dichos cambios, puesto que su interés principal fue demostrar que las características anárquicas de la sociedad de Estados (soberanía y descentralización) no perjudicaban la aparición de la jerarquía. La jerarquía, por su parte, mantiene ordenadas y previsibles las relaciones internacionales, al permitir a los gobiernos sólo determinados comportamientos.⁸

El problema del cambio de los sistemas basados en la desigualdad del poder militar fue claramente planteada por la escuela del orden internacional,⁹ que postula que la guerra es el momento fundamental de juicio entre sujetos soberanos (en tanto que libres, cada uno de ellos, de recurrir al uso de la fuerza) y desiguales, puesto que están obligados a soportar las diferencias de poder. Puesto que el orden de cada sistema internacional procede de los resultados de la guerra, el Estado o Estados vencedores son quienes definen el sistema y quienes actúan como garantes del orden (Bonanate, Armao y Tuccari, 1997). La estructura del sistema internacional, por lo tanto, es fuertemente estática, escasamente mutable. Según la escuela del orden internacional, la naturaleza estática de la estructura internacional ha sido muy intensa en el sistema internacional contemporáneo, pues la capacidad militar suprema (arma nuclear), al interrumpir con el equilibrio del terror el funcionamiento tradicional del cambio internacional, inflexibilizó el orden y bloqueó el mecanismo de recambio de la autoridad (o sea, el recurso a la guerra) del que depende el cambio posible. Enfrentados a la caída del poder soviético y del orden bipolar sin recurso a la fuerza militar, se ha hablado de la «mutación» del sistema internacional y de sus mecanismos de organización (Bonanate, 1991), por lo que la escuela del orden internacional ha reconocido la necesidad de tomar en consideración nuevos datos del sistema mundial.

8. Otras interpretaciones y críticas al neorrealismo fueron expresadas por Baldwin (1993), Keohane (1986) y Sanders (1996).

9. Bonanate (1979) definía el orden internacional como la organización de relaciones entre los actores existentes y las reglas a las que debían referirse en la normal vida pacífica, consecuencia del éxito de una guerra, lo que convierte dicha victoria en «momento constituyente» del sistema internacional.

Respecto a los sistemas de equilibrio de los realistas, tanto los neorealistas como la escuela del orden internacional han realizado un cambio radical de perspectiva metodológica, pasando del enfoque estocástico al sistémico y del estudio casi histórico de las regulaciones contingentes fundadas sobre la prudencia o sobre cálculos cotidianos de poder de los estadistas al estudio científico de las condiciones político-institucionales de la organización jerárquica. También en el análisis sistémico-estructural, tanto en su versión neorrealista como en la del orden, los factores que se encuentran en la base de la organización y del rol jerárquico ejercido por algún Estado continúan siendo factores militares, merced a la importancia atribuida a la guerra: la desigualdad que se presenta como desigualdad en la capacidad de ejercer la violencia y la coerción armada es la única desigualdad relevante para la teoría política internacional. La organización del sistema internacional, según la concepción de dicho análisis, es la político-territorial, una organización jerárquica que se concreta en el derecho-poder de los constituyentes (o sea, los vencedores de la guerra general) para imponer su voluntad en los conflictos interestatales de naturaleza político-territorial e incluso en la capacidad de condicionar los sistemas políticos internos de otros Estados. Este derecho-poder decrece a medida que nos desplazamos desde el centro hacia la periferia del sistema, no a causa de la resistencia política sino debido a la irrelevancia —o sea, a la debilidad de la capacidad militar— de los Estados de la periferia.

El presupuesto de la teoría realista, neorrealista y del orden según el cual lo que cuenta en las relaciones internacionales es, sobre todo, el poder militar convierte estas teorías en instrumentos intelectuales más arraigados en el pasado que en el presente. Los Estados se ubican en la actualidad en un contexto económico, social y cultural global que crea unos vínculos sin precedentes y que les ofrece oportunidades de las que tampoco habían dispuesto en el pasado.

Conviene señalar, en definitiva, que las proposiciones de las teorías realistas —ya sea la clásica o la estructural— se fundamentan fuertemente en la soberanía estatal. Los Estados preservan su integridad territorial, su propio modo de ser y el modo de vivir de sus habitantes escogiendo medios e instrumentos según su criterio. Esto lo llevan a cabo independientemente de cualquier otra consideración porque se trata de entes soberanos. La soberanía, por otro lado, permite optar por fines diferentes de la supervivencia física, política y cultural. Y no sólo eso. En

tanto que entes soberanos, los Estados son libres de escoger los medios para realizar dichos fines y, en caso de conflicto de intereses con otros Estados, no deben someterse a leyes dictadas por un gobierno o a juicios realizados por un tribunal como sucede con los sujetos del sistema interno. Esta concepción de la soberanía tiene dos aspectos importantes. Antes que nada, induce a los realistas a asumir que los Estados viven en una condición de continua sospecha recíproca, de miedo a lo que harán los otros, lo que les lleva a buscar en primer lugar el poder militar para prevalecer en los eventuales conflictos de intereses con otros Estados. En segundo lugar, esta concepción de la confianza de los Estados en la soberanía impide a los realistas ver que los Estados puedan proponerse fines que exijan formas de soberanía común o fines que comporten una devolución, aunque sea parcial, de soberanía a otros sujetos. Algunas situaciones del mundo de hoy desafían esta rígida concepción de la soberanía. La concepción de la soberanía sin cesiones a favor de formas de consorcio y comunidad no se corresponde con las condiciones del mundo contemporáneo, en el que la realización de algunos fines y funciones estatales impone vínculos y restricciones a las formas exclusivas de la soberanía del pasado.]

Las teorías de la hegemonía y de la interdependencia

La individuación de las variables sobre las que se rige la estructura jerárquica del sistema internacional es una cuestión de gran importancia para la articulación empírica y para completar teóricamente el análisis de la organización de las relaciones internacionales. La consideración de dichas cuestiones se introduce en otra perspectiva teórica: la de los estudiosos que, en su procedimiento de simplificación teórica, han intentado no descuidar otros factores y no quedarse sólo en el militar. Concretamente, han incluido en sus modelos interpretativos y analíticos la desigualdad de capacidad económica y de capacidad de solución de problemas comunes. Algunos consideran igualmente importantes los dos tipos de variables (político-militares y económicas); otros privilegian las relaciones económicas respecto a las variables político-militares, incluso cuando éstas se tienen en cuenta.

La perspectiva que interpreta la organización internacional a partir de modelos de hegemonía político-económica ejercida de manera esta-

ble por un solo Estado (de ahí que se la denomine teoría de la estabilidad hegemónica) se encuentra originariamente en el análisis de política económica de Kindleberger y, luego, en la teoría de la interdependencia y del poder de Keohane y Nye, posteriormente transformada por Keohane y otros en la teoría de los regímenes internacionales. Los ejemplos más completos y significativos de la perspectiva económica son, sin embargo, el análisis de Gilpin y el análisis del sistema global de Modelski.

La pluralidad de factores considerados relevantes en la organización de los sistemas internacionales tiene un significado teórico importante, pues la atribución de la hegemonía al Estado que está en disposición de controlar las relaciones sistémicas, ya sea en el ámbito político-militar o en los otros ámbitos económicos y sociales, deriva del reconocimiento de la existencia de una dimensión económica internacional que interactúa con la dimensión político-militar y debe ser también organizada. Controlar las relaciones sistémicas no significa controlar cada aspecto de la vida del sistema y menos aún tener bajo control a todos los sujetos del sistema. Significa, sobre todo, que el Estado hegemónico (o *hegemón*) tiene, estructural e intencionalmente, el poder de hacer que las cosas marchen en la dirección que prefiere y la capacidad de llevar hasta su posición y terreno al buscar soluciones para los principales problemas del sistema al mayor número de los Estados del sistema o, como mínimo, a aquellos que cuentan. Dicho poder deriva, ya sea de los recursos que posee o de los objetivos para los que utiliza dichos recursos, que son objetivos compartidos por la mayoría de los Estados y de los otros sujetos no estatales del sistema que tienen recursos importantes para la organización del mismo.

Los realistas no se han preocupado mucho de incluir en sus explicaciones las funciones organizativas de los factores económicos y tampoco los estudiosos sistémico-estructurales tuvieron en cuenta estos factores. El resultado de una guerra general, según ellos, no tiene únicamente efectos organizativos sino también efectos constitutivos en el sistema internacional. Se parte, por tanto, del supuesto de que el orden jerárquico fundado en la fuerza militar no se encuentra en el sistema político internacional, sino que es el sistema político internacional en sí y, por lo tanto, que nada tiene importancia si su importancia no ha sido establecida por la autoridad surgida de una guerra general. La autoridad confiere existencia a los sujetos y a los factores sistémicos, establece formas y características y organiza las relaciones en función del título que les otorga

la superioridad militar. El resto de sujetos, factores o dimensiones no tienen importancia ni respecto a la constitución y el reparto de la autoridad ni sobre la formación y la vida de las organizaciones del sistema; no existen reglas organizativas que sobrevivan a la guerra general y no existe solidaridad y divisiones entre los Estados que pueden influir en la organización sistémica más allá de la voluntad de las potencias constituyentes. Estas proposiciones realistas son rebatidas por los teóricos de la hegemonía político-económica, que afirman que a partir del «estado de naturaleza» los Estados evolucionan a través de una organización de sus relaciones que se fundamenta bien en actores político-militares bien en factores económicos.

Gilpin (1981), partiendo de la observación histórica de la preeminencia del Reino Unido sobre el resto de Estados del sistema mundial a partir del inicio del siglo XVIII, investigó los factores que posibilitaron que un solo Estado ejerciera el rol de potencia económica o dominante, así como los factores que comportaron su declive. La potencia hegemónica se caracteriza por su fuerza económica y militar, que le permite determinar el dominio político-territorial del sistema internacional, definir las reglas del funcionamiento político y fijar la división del trabajo en el campo económico. Este orden político y económico se deteriora a causa de los cambios que erosionan los beneficios marginales de la expansión de la producción económica y del control político de la potencia hegemónica y hacen salir a la superficie los costes que ésta debe mantener para la conservación del *statu quo*. Al mismo tiempo, crece el poder económico y militar de otras potencias que reclaman un orden diferente del sistema y asumen un rol de desafiantes. El sistema se precipita entonces en una guerra que conmociona a todos los Estados principales, conducida con todos los medios disponibles y de consecuencias globales. En particular, la guerra sistémica o hegemónica (como la llama Gilpin), designa a la nueva potencia hegemónica, así como cuáles serán los intereses del nuevo orden. La potencia hegemónica en declive puede tomar la iniciativa y dar comienzo a una guerra preventiva, pero la historia demuestra que ésta concluye con el éxito de los Estados periféricos del sistema porque los centrales han consumido sus recursos en la rivalidad hegemónica. Según Gilpin, por lo tanto, la estructura jerárquica de los sistemas internacionales, que se instaura por medio de una guerra que instaura una potencia hegemónica, se fundamenta en variables militares, pero —debido a que los gobiernos persiguen el poder nacional que ga-

rantice la supervivencia de los Estados como entidades nacionales soberanas o bien al crecimiento económico nacional y el bienestar de, sobre todo, algunos grupos sociales— las variables económicas también resultan determinantes y la potencia hegemónica debe asegurar el sistema que dirige también mediante una organización económica.

Al igual que la teoría del orden, la teoría de Gilpin y las otras teorías hegemónicas otorgan un rol particular a las guerras que producen cambios políticos radicales en un sistema. A diferencia de la teoría del orden, sin embargo, las teorías hegemónicas señalan que la victoria en un guerra general y el orden que le sigue, creado por el vencedor de la guerra, no son producto únicamente de la superioridad militar sino también de la superior capacidad sobre todo en el campo económico que posee el vencedor. Esta superioridad, de hecho, es lo que se traduce en un rol de organizador del sistema. Gilpin y los otros estudiosos de la hegemonía llegan a esta conclusión básicamente porque su teoría del sistema internacional comprende una teoría del Estado como ente que organiza el mercado y no sólo como garante de su propia supervivencia. En segundo lugar, las teorías hegemónicas —a diferencia de las teorías realistas o del orden— integran las reglas del mercado económico y las reglas del sistema político. Por esta razón, sustituyen el concepto de gran potencia y el concepto de equilibrio por el concepto de potencia hegemónica. Debido a que el mercado económico está dominado por procesos de concurrencia que estratifican el sistema y que conllevan la eliminación de los concurrentes más débiles, el rol de potencia hegemónica es exclusivo y se concreta en un solo sujeto.

La ampliación de los factores en juego respecto a las anteriores interpretaciones se debe a la importancia en la historia mundial que Gilpin atribuyó a las revoluciones industriales y a la naturaleza de la *pax británica* fundada en el libre cambio. Su modelo, sin embargo, no profundiza en la definición del contenido y del funcionamiento político del orden hegemónico, punto, justamente, al que se dedicó George Modelski (1978 y 1987). Modelski se ocupó expresamente del sistema político global formado por el conjunto de instituciones y por los instrumentos para la gestión y el control de los problemas, de las relaciones y de los procesos que operan más allá en el ámbito de los sistemas locales de los Estados. La organización de estos últimos depende, sobre todo, de la sistematización político-territorial; en el sistema global, por el contrario, la organización depende del control de los sectores clave de la interdependencia económica, que interesa a todos los Estados del mundo.

Desde que, en el siglo XVI, un auténtico sistema unitario de comercio a larga distancia sustituyó la ruta de las especias entre Europa y Asia, una única potencia ha dominado las transacciones a larga distancia y ha estado en situación de condicionar la interdependencia global. Primero fueron Portugal y Holanda, después, y de manera más sistemática, Gran Bretaña, y hoy en día Estados Unidos. Todos ellos han dominado el sistema global en beneficio propio, pero desarrollaron a su vez bienes colectivos esenciales. Aludo a bienes como la preservación del pluralismo estatal y del pluralismo cultural (subordinadamente —sin embargo— al mandato de la cultura del Estado hegemónico), la libre circulación y la apertura de los mercados económicos a través de la difusión del libre comercio, la disponibilidad de capitales para inversión internacional y la garantía de una moneda de cambio. Debido a su beneficio derivado de su preeminencia y posición, la potencia global desarrolla también la capacidad para controlar el funcionamiento y el crecimiento de todos aquellos regímenes funcionales que componen el sistema global, como la red de comunicaciones y de transporte, las tecnologías de aprovechamiento y gestión de nuevos recursos y energías, la circulación de las informaciones.

La potencia global está expuesta a las limitaciones de las potencias rivales que se organizan para tener el mismo éxito. El desafío de los rivales genera una presión respecto a la territorialidad que resulta fatal para la potencia global. Para prevalecer sobre los rivales, la potencia global debe ocuparse de las sistematizaciones político-territoriales y embarcarse en una forma de control territorial. Haciendo esto, se confunden finalidades globales y tareas locales y, a causa de la creciente complejidad de los intereses y las relaciones, la potencia global se encamina inexorablemente hacia el declive.

A pesar de algunos puntos débiles, como la escasa especificación de los procesos económicos y la sobrevaloración del rol político de Portugal y Holanda, y a pesar de algunos puntos controvertidos como la formulación de la regla de los ciclos seculares de la potencia global, el análisis de Modelski tiene el mérito de hacer evidente el hecho de que, a nivel global, los factores relevantes de y para la desigualdad son múltiples. Para mantener el rol de potencia global, un Estado debe tener capacidad no sólo militar (antes naval, ahora aeroespacial) y económico-financiera, sino también capacidad tecnológica e industrial —que le permita controlar la gestión de los diversos regímenes que componen la

interdependencia global—, así como capacidad cultural e ideológica que le sirva para construir el consenso sobre los principios organizativos del sistema respetando la individualidad de los sujetos participantes.

Para otros teóricos del sistema internacional, la importancia de la economía es aún mayor de lo que hasta el presente se ha reconocido. El mundo no se puede entender si no se parte de la difusión del modo industrial de producción y de intercambio de la economía capitalista, que modificó profundamente las bases de la vida material y que propició el nacimiento de nuevas colectividades: las clases sociales. Esta mutación —que tuvo efecto tanto a nivel estatal como a nivel de la sociedad mundial— vio la luz a partir de la obra de Marx que, sin embargo, no se ocupó expresamente de las relaciones internacionales.

Junto a la existencia de las clases sociales, un dato fundamental del análisis marxista relativo a la organización del sistema internacional es la existencia de una economía mundial capitalista que traspasa los fronteras del Estado. En esta economía se realiza una división del trabajo que genera y sostiene formas de estratificación y jerarquía que permiten a algunos grupos y/o Estados controlar todo el proceso productivo en beneficio propio.

El debate sobre el imperialismo se desarrolló después de la segunda revolución industrial, entre el final del siglo XIX y el inicio del XX. El término «imperialismo» servía en aquel momento para describir la competencia entre los Estados más industrializados por hacerse con el control —político y económico— sobre amplias esferas de la sociedad y sobre entidades estatales subordinadas. La historia de la expansión europea ha sido reexaminada según esta perspectiva tomando como punto de partida la constitución de los imperios coloniales a partir del siglo XVI. Mediante el análisis de la constitución de un mercado económico mundial, se realizó un extenso examen del significado de las conquistas territoriales extraeuropeas del siglo XIX.

En el inicio del debate sobre el imperialismo se confrontaron dos corrientes de pensamiento: la marxista —representada por el análisis de Luxemburg, Lenin, Hilferding y otros— y la liberal —centrada en el análisis de Hobson. Para la corriente marxista, el imperialismo era la expresión del capitalismo moderno en su fase monopolista y estaba destinado a definir las relaciones entre los Estados mientras el capitalismo fuera la fuerza dominante de la escena mundial. También para Hobson el imperialismo moderno era una consecuencia del exceso de produc-

ción, de la concentración del capital y de la competencia por el beneficio. La evolución imperialista del capitalismo, de todos modos, podía evitarse con medidas adecuadas de política económica tomadas por los gobiernos de los Estados industriales. Para Hobson y los otros pensadores liberales era posible separar —a pesar de su frecuente yuxtaposición— los asuntos políticos de los económicos; para los marxistas, por el contrario, esta dicotomía no afectaba al determinismo del desarrollo dialéctico de los procesos de producción y de las formas políticas de dominación.

El debate sobre el imperialismo no se acabó con la caída de los regímenes coloniales a mediados del siglo XX, puesto que se han acuñado otros términos y conceptos (neocolonialismo, neoimperialismo, dependencia, etcétera) para adaptar la interpretación inicial a las características del mundo contemporáneo, en el que la internacionalización del capital y de la producción ha crecido enormemente gracias a las empresas financieras y a las industrias multinacionales y donde, por otro lado, el mercado mundial se ha convertido en algo mucho más integrado que en el pasado. Para algunas teorías —como la teoría de la dependencia, el análisis centro-periferia y el análisis sistema-mundo— la estratificación es ahora mayor que en el pasado y dicha estratificación ha asumido una naturaleza estructural estable. El análisis económico del sistema internacional contemporáneo, por otra parte, se interroga continuamente sobre la autonomía del Estado y del sistema político internacional, de la estructura socioeconómica del mercado económico capitalista. Algunos atribuyen a las relaciones políticas intergubernamentales una función auxiliar del sistema económico internacional. Entre ellos hay que aludir necesariamente a la escuela de la economía-mundo de Immanuel Wallerstein, que hunde sus raíces en la sociología histórica de Fernand Braudel. Wallerstein ha denominado economía-mundo capitalista al sistema social en el cual vivimos y lo ha representado como un sistema dividido en un área central y en áreas periféricas y semiperiféricas donde la multiplicidad de los sistemas políticos estatales no es más que el lado político de la organización económica capitalista.¹⁰ Otros han atribuido una significativa autonomía al nivel político frente a la estructura económica,¹¹

10. Más que al voluminoso análisis histórico, remitimos al breve ensayo de Wallerstein (1974) y al de Shannon (1989).

11. Por ejemplo, Gourevitch (1979), Skocpol (1977) y Zolberg (1981).

pero han destacado el hecho de que la organización del sistema internacional a nivel global debe comprender una autoridad que esté en disposición de gobernar las fuerzas del mercado y también de conciliar economía y política.¹²

La perspectiva analítica del mercado económico como factor principal de organización sistémica internacional queda bien ejemplificada en el análisis de Chase-Dunn y de Cox, que de manera específica afronta los problemas de las complejas relaciones entre política y economía en el sistema internacional, a pesar de que estas relaciones no son el único motivo de su trabajo.

Chase-Dunn (1989) partió de la teoría del sistema de la economía-mundo y propuso un modelo que, según él, adoptaba una lógica unitaria por la cual el poder político-militar y la apropiación de la plusvalía a través de la producción y la venta en el mercado mundial tenían un rol integrado en el sistema global. La interacción del mercado económico mundial con el sistema de los Estados es fundamental, según Chase-Dunn, porque el sistema de Estados es el puntal político de la movilidad del capital y la base institucional de la continua expansión capitalista que florece gracias a los controles ejercidos por los gobiernos estatales. Tras la formación del sistema mundial capitalista en el siglo XVI, la ventaja competitiva en la producción y en el intercambio se concentró sucesivamente en tres Estados: las Provincias Unidas de Holanda, en el siglo XVII, el Reino Unido de Gran Bretaña, en los siglos XVIII y XIX, y los Estados Unidos de Norteamérica, en el siglo XX. El éxito del Estado hegemónico central está asegurado por los intereses internos organizados que unifican la política estatal (económica y militar) para sostener la producción y el intercambio de mercancías en el mercado mundial. La hegemonía de un Estado es, pues, el resultado de la combinación de dos factores: el poder coercitivo organizado por el gobierno de dicho Estado y la ventaja de sus sujetos económicos en la competencia del mercado mundial. Para confirmar este aspecto, Chase-Dunn recuerda que algunos Estados (en particular Suecia, Prusia-Alemania, Japón y Rusia-Unión Soviética) experimentaron un crecimiento en las posiciones del sistema mundial sólo, o sobre todo, en función de factores polí-

12. Véase, en particular, el estudio comparativo de las tres hegemonías del moderno sistema de Estados —la holandesa, la inglesa y la norteamericana— presentado por Taylor (1996).

tico-militares, pero su éxito estuvo fatalmente condicionado por los procesos económicos. Los Estados que adoptan el rol hegemónico en el sistema mundial, por lo común no están en disposición de ampliar su rol y convertir el sistema en un imperio debido a la rivalidad nacional de naturaleza política, cultural o étnica y no pueden conservar hasta el infinito su rol hegemónico debido también a la fuerza competitiva de la economía mundial, que hace imposible monopolizar a largo plazo todo el mercado y mantener indefinidamente la hegemonía. El Estado hegemónico comienza a perder su ventaja competitiva en la producción merced a procesos como la difusión de las técnicas productivas o la equiparación de los costes del trabajo, que provocan el crecimiento de las producciones de las áreas centrales y también en otras áreas del sistema. Tras el cambio de las tasas de beneficio, se exporta el capital desde el Estado hegemónico hacia otras áreas que tienen tasas de beneficio más altas y el Estado hegemónico se debilita. En pocas palabras, según Chase-Dunn, en el sistema mundial existe un subsistema dominante, formado por los Estados centrales de la economía capitalista, que hasta principios del siglo XX pertenecen todos a Europa. Uno de los Estados centrales, gracias a su capacidad militar y económica, se asegura el rol hegemónico en el sistema mundial. Tal cosa no le permite anular el pluralismo estatal en el subsistema europeo, pero sí que puede (eventualmente aliándose con otros) responder al desafío a su rol hegemónico procedente de Estados que persiguen la rivalidad sólo, o principalmente, con recursos militares. Si está en disposición de responder a los desafíos que provienen de Estados que persiguen la rivalidad económica, la mantiene sólo hasta que pierde, a causa de procesos económicos, la ventaja competitiva de que gozaba frente a sus rivales. Este último dato, sin embargo, corrige la premisa del análisis de Chase-Dunn sobre el rol integrado del poder político-militar y del poder económico en el sentido de que sólo los procesos económicos (difusión de las técnicas productivas, equiparación de los costes del trabajo y cambio de las tasas de beneficio) tienen un rol decisivo en la constitución y en el cambio del rol hegemónico del sistema mundial.

La amalgama de variables políticas y económicas constituye también el núcleo del análisis de Cox (1987), cuyo interés originario no es el sistema de los Estados y su organización sino la definición del poder en las relaciones sociales más que en las relaciones de producción. El trabajo es la actividad fundamental de la sociedad y en toda sociedad existen mo-

dos específicos de producción y de relaciones sociales. Estas relaciones interesan al sistema internacional porque se establecen siempre mediante el ejercicio del poder estatal. Existe, por lo tanto, un modo de producción mundial y cada Estado está condicionado en todas sus acciones por su posición en el orden mundial. Según Cox, existe una relación de recíproca determinación de tipo estructuracionista entre el modo de producción, el Estado y el orden mundial: el primero determina al segundo y éste al tercero, y viceversa, en un proceso de determinación que avanza desde el nivel mundial al de las relaciones sociales de producción. El orden mundial, en definitiva, puede asumir formas diferentes según sean las diferentes formas de producción y de Estado. Según Cox, las formas principales de orden mundial son el orden hegemónico y el orden no hegemónico.

La definición de hegemonía utilizada por Cox es la gramsciana, o sea, el dominio y supremacía de un sujeto social (Estado o clase) que insta un orden basado en el consenso de los otros sujetos fundado en una ideología y en la satisfacción de sus intereses. El orden *hegemónico* se forma cuando la producción de algún Estado se convierte en interdependiente y da lugar a un único sistema (mundial) de producción. Las clases que forman el «bloque histórico» (o sea, la configuración de las fuerzas sociales sobre las que se basa el poder estatal) del país dominante encuentran aliados en las mismas clases de otros países. A partir de intereses e ideologías comunes se constituye un «bloque histórico transnacional» que internacionaliza los Estados: los aparatos y las políticas de los Estados; por lo tanto, se adaptan al orden mundial en virtud de los vínculos entre las clases dominantes y no por la presión militar o financiera de un Estado en particular. El orden internacional, por el contrario, es *no hegemónico* cuando no se produce la internacionalización de la producción y de los Estados y éstos, con los medios políticos, económicos y militares a su disposición, se esfuerzan por hacer prevalecer los intereses de alguna de sus clases sociales y de las necesidades de la organización interna de la producción.

En el análisis de Cox, los sistemas hegemónicos de la historia moderna son dos: la *Pax Britannica* —que duró desde el año 1789 hasta 1873— y la *Pax Norteamericana*, que transcurrió desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta el año 1969. En estos sistemas, la economía mundial conoció una expansión libre y las relaciones de producción interna en los Estados estuvieron condicionadas por la economía

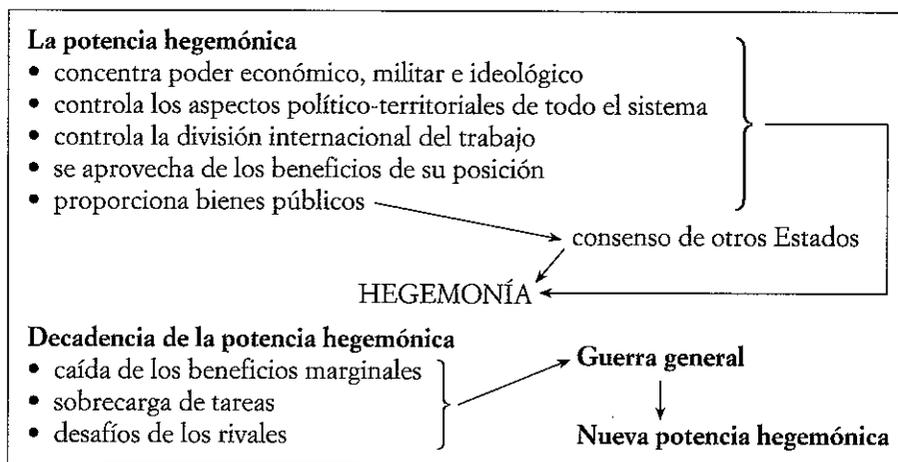
mundial. En el período intermedio, por el contrario, el sistema internacional fue un sistema de orden no hegemónico y la economía mundial estuvo subordinada a la fragmentación del poder existente en el sistema interestatal. El modo en que se pasó de un orden a otro es un aspecto muy importante en el análisis de Cox, así como en el de Chase-Dunn lo era la cuestión del declive de la potencia dominante. Cox reconoce que la transformación es un proceso complejo que incluye variables políticas y económicas. A diferencia del modelo de Chase-Dunn, el suyo no es un modelo determinista, pero tiene en cuenta los posibles efectos de las variables políticas que intervienen. Cox prima las variables político-internacionales sobre las económicas en los primeros dos umbrales de cambio: el inicio de la Pax Britannica y el inicio del orden no hegemónico. La construcción de la hegemonía británica, de hecho, la explica sobre todo en función de la consolidación de la forma de relación entre los principales Estados europeos que se conoce como equilibrio del poder, mientras que la crisis la explica, antes que nada, mediante los cambios del poder político relativo de los Estados europeos a finales del siglo XIX, que requirieron un refuerzo del sector industrial de las economías nacionales para aumentar el poder militar a la hora de intervenir en los conflictos interestatales. La construcción de la hegemonía norteamericana la explica, por el contrario, desde la dimensión económica y, sobre todo, a partir de la oportunidad de dar un rol internacional a la economía de los Estados Unidos, ya fuera para conservar la tasa de crecimiento económico o bien para reconstruir las economías europeas. La opción básica de los gobernantes norteamericanos que generó un orden mundial hegemónico fue, según Cox, la adopción del Plan Marshall, que sustituyó la economía mundial del pasado, basada en la teoría clásica del comercio, por una economía mundial basada en la internacionalización de la producción según el modelo «fordista», o sea, una elevada acumulación basada en el aumento de la productividad de la mano de obra con volúmenes de inversión de capitales fijos en la industria de manufactura y de consumo. El modelo fordista estaba basado también en el aumento del poder adquisitivo de las masas para evitar una crisis de sobreproducción, pero estas condiciones se agotaron a finales de los años sesenta, provocando una nueva concurrencia internacional y una reestructuración de la producción que puso fin al sistema hegemónico norteamericano.

La distancia entre las teorías de Chase-Dunn y Cox y las teorías de Gilpin y de Modelski no es grande. Todos ellos apuntan el mismo mensaje: los Estados no son únicamente organizaciones político-territoriales orientadas a lograr su propia supervivencia, sino entidades sociales complejas, pues la explicación de la conformidad de sus comportamientos dentro de un sistema resulta imposible fuera de una perspectiva estructural, que no puede limitarse al campo militar, sino que debe incluir el campo económico, en todas sus dimensiones, y el ideológico-cultural. Como consecuencia, el recurso al concepto de hegemonía (o —a veces— de liderazgo o *leadership*) sirve para indicar el rol sistémico básico que desempeña un Estado en virtud de capacidad de dotar al sistema de una organización basada no sólo en la coerción sino también en el consenso, porque con ésa el Estado hegemónico obtiene, al mismo tiempo, la supremacía sobre los otros Estados y la satisfacción de sus principales intereses. El concepto de hegemonía de estas teorías, en definitiva, tiene una pluralidad de connotaciones aunque prevalezca sin duda la ligada a la economía.

La importancia de los mecanismos económicos que aseguran la estabilidad de la organización política del sistema internacional fue puesta en evidencia por parte de estudiosos que se ocuparon de aspectos específicos de la economía mundial. Kindelberger (1981), por ejemplo, señaló que la estabilidad de un sistema internacional se basa en la estabilidad de su economía y que la estabilidad de la economía capitalista mundial, a su vez, depende en gran medida de la disponibilidad de algunos bienes colectivos (o sea, bienes utilizables y utilizados por todos), como son una moneda fuerte y estable sobre la que basar los intercambios y una liquidez o masa de capital sobre la que basar el crecimiento. Estos bienes se ven amenazados por la tendencia de los Estados a actuar como intérpretes racionales y egoístas y a asumir comportamientos de *free-rider*, de gorrón. Su disponibilidad depende, por este motivo, de la existencia de un Estado que debido a sus cualidades —posesión de recursos materiales, económicos y financieros, pero también voluntad de liderazgo— garantice al sistema los bienes colectivos esenciales.

Otros estudiosos han puesto de manifiesto que en el sistema contemporáneo la disponibilidad de bienes económicos colectivos ya no está garantizada por un Estado concreto, por hegemónico o líder que sea. En el mundo actual, los bienes colectivos están formados por instituciones que se denominan «regímenes». En los regímenes el rol del Estado

FIGURA 5. Teorías de la hegemonía



hegemónico está todavía presente, pero no siempre de manera esencial. Keohane y Nye (1989) parten de la constatación de que los Estados contemporáneos aceptan el rol clave de la interdependencia en el campo económico y se esfuerzan por desarrollar sus propios aparatos organizativos para transformar en factores de poder su capacidad de influir en ésta. En las relaciones internacionales contemporáneas, el poder político debe contar con la interdependencia compleja y con los regímenes con los cuales los gobiernos la gestionan. La interdependencia compleja nace del hecho de que existe una pluralidad de canales de relación entre los Estados y sus sociedades. Los mismos Estados no se relacionan entre sí sólo como sujetos unitarios, o sea a través de un único sujeto (el Primer ministro o el ministro de Asuntos Exteriores), sino a través de una pluralidad de sujetos (ministerios, agencias o gobiernos locales), cada uno de ellos goza, de hecho o por derecho, de una dosis de autonomía bastante considerable. Y no sólo eso. Las relaciones internacionales también son relaciones transnacionales, o sea, relaciones entre sujetos no estatales o privados que, directa o indirectamente, implican al propio Estado. En esta situación de interdependencia compleja el uso de la fuerza para resolver los conflictos de intereses es difícil de aplicar, e incluso se puede revelar contraproducente o irrelevante. En la interdependencia compleja, en definitiva, no existe una jerarquía fija de sectores o problemas (seguridad, comercio, energía, etcétera). No existen cuestiones que, por su naturaleza, sean de alta política o política menor. La relevancia de una

cuestión en la prioridad política de un Estado o del sistema internacional cambia según el tiempo y las circunstancias. Por este motivo, los Estados tienen diferentes sensibilidades y son vulnerables de diferente manera a las diversas cuestiones de la interdependencia.

Todo Estado es sensible a algunos costes que pueden afectar a su autonomía en virtud de las variaciones de sus transacciones con el exterior. Esta sensibilidad se transforma en vulnerabilidad cuando un Estado es incapaz de gestionar la interdependencia o más bien está obligado a asumir daños y profundas transformaciones internas a causa de los cambios producidos en sus transacciones con el exterior. El poder internacional, por lo tanto, no es sólo la capacidad militar de prevalecer en caso de guerra, sino también la capacidad de gestionar situaciones de interdependencia e imponer a los otros sujetos intercambios que minimicen la propia sensibilidad y vulnerabilidad. Las relaciones de interdependencia, por otra parte, se dan en el marco de los regímenes, o sea del conjunto de normas, reglas y procedimientos que regularizan los comportamientos relativos a un ámbito determinado o sector de la actividad económica. En el sistema contemporáneo, en el que el rol de la fuerza militar se ha visto limitado por el citado equilibrio del terror nuclear y el altísimo poder destructivo de las armas nucleares, los regímenes económicos condicionan cotidianamente las negociaciones políticas. Debido a que algunas de ellas se pueden desarrollar de manera autónoma a la estructura del poder del sistema existente (como, por ejemplo, el régimen petrolífero en los años setenta), Keohane y Nye atribuyeron gran importancia al conocimiento que se puede derivar de la investigación sobre las transformaciones de los regímenes.

El análisis de Keohane y Nye tiene el mérito, sobre todo, de plantear la idea de que en el sistema internacional contemporáneo la organización que nace de la desigualdad entre los Estados tiene un carácter nuevo y específico. Dicho carácter no se agota en la concentración del poder militar ni en la estratificación de la economía capitalista, sino que tiene mecanismos de funcionamiento específicos (los regímenes) que hacen frente a los principales problemas de la interdependencia económica entre los Estados y que explican sus efectos incluso cuando se debilita (como sucedió en el sistema internacional de los años setenta y ochenta) la hegemonía del Estado (Estados Unidos) que puso en pie a los principales regímenes que organizaron las relaciones internacionales del sistema. Keohane (1984) sostuvo convincentemente que el declive relativo de la

economía norteamericana —o sea, el hecho de que se redujera la gran distancia entre ésta y el resto de economías nacionales— no estuvo acompañado de un declive de sus principios (liberales), que han organizado la economía mundial desde que finalizó la Segunda Guerra Mundial, ni tampoco asistimos al derrumbe de los regímenes de la economía mundial que Estados Unidos, mucho más que cualquier otro, hizo nacer. Estos regímenes se han transformado, pero en esencia continuaron funcionando y desempeñan hoy en día bastante bien —incluso estimulando la concertación entre los gobiernos— funciones que, en el pasado, eran asumidas por la economía norteamericana en su rol de economía hegemónica del sistema, es decir, la absorción del excedente productivo, proporcionar préstamos *of last resort* para mantener la estabilidad monetaria y la creación constante de capitales y créditos necesaria para mantener la acumulación del capital a escala mundial.

EL MUNDO DE LA IGUALDAD Y LA POLÍTICA DE COOPERACIÓN

El paradigma cooperativo se formó en el mismo momento que el paradigma anárquico en las obras de estudiosos que, como Grocio y Pufendorf, entendían el sistema de monarquías recién constituido como un sistema de soberanía estatal inclinado a reconocer recíprocamente la legitimidad de la existencia respectiva y a disfrutar de las ventajas de unas reglas y transacciones racionales y pacíficas. Para los estudiosos de dicho paradigma, las jerarquías de poder que condicionan la autonomía de los Estados se pueden construir, y de hecho existen, en todos los sistemas internacionales, pero los Estados reconocen también principios sociales de paridad soberana, elaboran reglas comunes de comportamiento y, normalmente, tienen en cuenta los principios y reglas sin observar las diferencias de nivel de poder. Los Estados, normalmente, se comportan de acuerdo con los principios y las reglas en función de una valoración global de su utilidad para agregar intereses individuales y garantizar intereses sociales. En este paradigma se da mucha importancia a la existencia de un marco de normas sociales, morales y jurídicas que, a su vez, presupone la existencia del consenso de los Estados sobre los mismos valores fundamentales. El respeto a tales valores comunes permite la vida social de una pluralidad de sujetos soberanos como los Estados, que no permanecen unidos por vínculos que los sometan a una autoridad. Por

esta razón, el paradigma del que hablamos es también conocido como el paradigma de la comunidad.

Si en la base del paradigma de la desigualdad se encontraba una concepción pesimista de la naturaleza humana que no reconocía la existencia de reglas morales comunes e implicaba la inevitabilidad del conflicto, en la base del paradigma de la igualdad se encuentra una concepción de la naturaleza humana guiada no por intereses y deseos egoístas sino por principios morales que son innatos o «naturales», según algunos autores, y positivos, según otros. Las relaciones entre Estados —sujetos humanos colectivos— no están guiadas sólo por intereses nacionales diferentes, sino también por principios sociales y morales comunes que posibilitan agregar los intereses contrapuestos. Para Grocio, la identidad de los hombres y de los Estados como sujetos naturalmente sociales y ligados a obligaciones morales hacia la sociedad de la que forman parte está en la base de la sociedad de Estados; para los neogrocianos, por el contrario, en la base de esta sociedad se encuentran principios positivos y, por lo tanto, un limitado número de reglas acerca de la preservación de la sociedad generalmente aceptadas como vinculantes por todos los Estados.¹³ Sobre dicha base nace el derecho internacional y su aceptación por parte de los Estados. Ya que todo Estado es soberano y no reconoce autoridad alguna por encima de sí mismo, cada Estado acepta tener en cuenta reglas formadas con acuerdos paritarios, incluso cuando dichas reglas reflejen en su contenido las diferencias de poder entre los Estados firmantes.

Si bien la desigualdad de poder y los egoísmos nacionales hacen que cualquier sistema jurídico internacional sea incierto y precario, entre los Estados se produce un volumen considerable de interacciones e intercambios regulados por convenciones paritarias voluntariamente aceptadas y observadas que se inspiran en principios fundamentales aceptados por todos. Esto se puede explicar aceptando que para la humanidad al completo resulta conveniente estar dividida en entidades territoriales soberanas que están legitimadas para funcionar observando reglas y prácticas que garanticen ya sean los intereses de cada una de ellas, ya sean los intereses de la comunidad mundial. Este tipo de pensamiento, de evidente origen kantiano, ha tenido influencia en la historia internacional

13. Sobre Grocio y los neogrocianos, véase en particular Bull, Kingsbury y Roberts (1992) y Cutler (1991).

reciente gracias a la idea wilsoniana de Sociedad de Naciones y a la formación de las Naciones Unidas.¹⁴

La organización del sistema político internacional no se caracteriza por la estabilidad y la armonía en función a la igual soberanía de sus miembros puesto que, junto a los intereses convergentes, los Estados persiguen intereses contrapuestos y que inducen a continuas violaciones de las reglas y a continuas tentativas de reformulación radical o incluso a la total subversión de la organización existente.

La volatilidad de la organización del sistema internacional se considera algo más radical por quienes sostienen que el dato principal de la realidad contemporánea es la contracción de la relevancia del Estado y la emergencia de una pluralidad de sujetos colectivos que compiten con ella. Se trata de la concepción pluralista de la sociedad mundial, la versión más reciente de la concepción del mundo como una única comunidad. La visión pluralista de las relaciones internacionales toma en consideración una realidad que va más allá del sistema de Estados y se ocupa de tendencias que, plausiblemente, pondrán fin a la exclusividad de los Estados como sujetos de la organización política internacional y de la gestión de los recursos mundiales.

Para esta concepción —importante para definir la emergencia del sistema político global—, las relaciones internacionales ya no se pueden reducir únicamente a la dimensión estatal, porque se han convertido en actividades relevantes, más allá del control de los gobiernos, desarrolladas allende las fronteras estatales por parte de sujetos no gubernamentales o no estatales. Los grupos económicos y las multinacionales son los más importantes sujetos de este tipo no estatal de actores internacionales, pero hay otros grupos sociales, políticos, étnicos, criminales, culturales o de promoción de base transnacional que desarrollan actividades relevantes a nivel mundial. Para la naturaleza de estos sujetos no caracterizados, como los Estados, por el control del territorio y de las personas por parte de una autoridad soberana y dotada de medios coercitivos, la política del sistema global es, en una primera aproximación, «política de grupos»: varios sujetos son capaces de influir en las decisiones colectivas vinculantes y éstas se toman a partir de un proceso de negociación que se fundamenta en la adaptación recíproca.

14. Sobre Kant y las relaciones internacionales, véase, por ejemplo, Hurrell (1990).

La teoría de las reglas sociales internacionales

La organización del sistema internacional que proviene de la desigualdad político-militar y/o económica de los Estados es fuertemente jerárquica y está impuesta por la superioridad de la fuerza y sujeta a transformaciones violentas. En el paradigma de la igualdad, por el contrario, la igual soberanía de los Estados es un factor fundamental de la *sociedad* de Estados que pesa sobre la su organización política. La organización del sistema internacional no está, por naturaleza, impuesta por los más fuertes, incluso cuando éstos contribuyen con un rol específico. Está en continua y lenta evolución, aunque ocasionalmente se pueden producir transformaciones repentinas. La aceptación por parte de los sujetos, igualmente soberanos, de estar juntos respetando reglas de coexistencia, da lugar a una *sociedad*, aunque no compartan características o valores comunes. Si existieran tales características o valores compartidos podríamos hablar de la existencia de una *comunidad*. Allí donde no existe una comunidad de valores o características comunes, ni un reconocimiento de las reglas sociales existentes, sino un grupo de sujetos autónomos interactuantes e interdependientes, estaremos en presencia sólo de un *sistema*. En el caso de que en dicho sistema esté presente una organización formada por reglas vinculantes y por roles y procesos suficientemente estandarizados relativos a la formación de dichas reglas, nos encontraremos ante un sistema político. El punto de partida de las teorías de las reglas sociales internacionales es la afirmación de que conjuntos limitados de Estados pueden constituir una comunidad internacional, pero el sistema internacional al completo se constituye mediante un proceso histórico que incluye grupos de Estados que no tienen características y valores comunes sino que aceptan un cuerpo de reglas de vida social. Sobre esta base social se organizan las relaciones internacionales y se constituye un sistema político internacional.

El estudio politológico que se encuentra en la base de esta concepción es el que llevó a cabo Hedley Bull (1977), estudioso británico de origen australiano, al que hoy en día se le atribuye la formación de la escuela inglesa de Relaciones Internacionales.¹⁵ Según Bull, las condiciones del orden internacional se deben buscar en el interior de la sociedad in-

15. Sobre la escuela inglesa y sobre la teoría de Bull acerca de la sociedad internacional, véanse Brown (1995), Little (1995), Robertson (1998) y Vincent (1986).

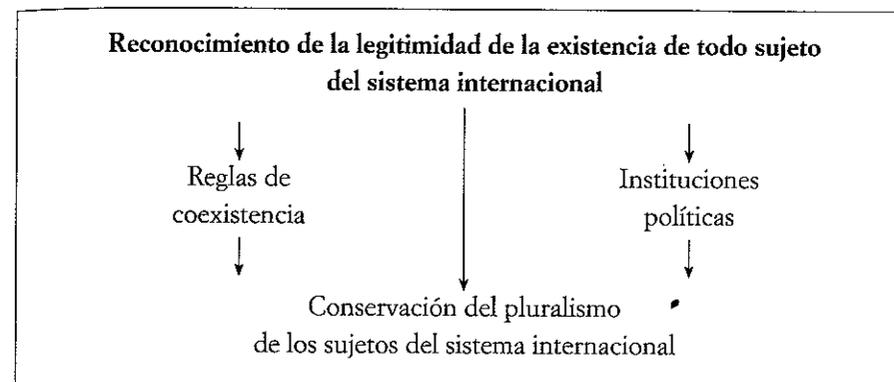
ternacional y no en el sistema político internacional. La sociedad internacional desarrolla, como las otras, un orden, o sea una serie de actividades que garantizan los logros sociales elementales, primarios o universales: en particular, el logro de la preservación de la sociedad internacional misma como sociedad compuesta por una pluralidad de sujetos independientes y soberanos y, por otra parte, la paz, la limitación de la violencia física, el mantenimiento de las promesas y el respeto de los derechos de propiedad de todas aquellas características que son propias de las sociedades paritarias.

Los elementos del orden social internacional, por lo tanto, no se forman en el sistema político sino que son elementos constitutivos e importantes porque todos los Estados, conscientes de la necesidad de respetar los mismos valores sociales, aceptan establecer sus propias relaciones políticas según las reglas que garantizan dichos valores y que limitan sus comportamientos. Tales son, por ejemplo, las reglas del derecho de los tratados o las que se refieren al respeto de la independencia de los otros. Los Estados, normalmente, respetan tales reglas. Las violaciones se producen, pero se explican como hechos excepcionales o bien son negadas por aquellos que las llevan a cabo. Las reglas sociales, por otro lado, concurren en la definición de la organización del sistema político internacional, pues los Estados ponen en marcha instituciones políticas que están destinadas a la conservación de los valores sociales.

Debido a que el orden social se entrelaza con la esfera política, la organización del sistema político internacional es el resultado de la convergencia de tres factores: a) el interés y la voluntad común de los Estados a la hora de respetar las características fundamentales de la vida social, que garantizan la supervivencia de sujetos igualmente soberanos; b) las reglas de coexistencia que prescriben los comportamientos necesarios para conservar las características de la vida social; c) las instituciones políticas que contribuyen a la eficacia de dichas reglas.

Las instituciones para la organización política internacional, según Bull, son el derecho internacional, el sistema de grandes potencias o equilibrio del poder, la guerra, las relaciones diplomáticas formales y las organizaciones internacionales. Bull utiliza, por consiguiente, el término *institución* con el significado tanto de conjunto formal de reglas (el derecho internacional), en el sentido de *praxis* regulada por alguna norma formal (el equilibrio del poder), o bien entendida como *praxis* sólo en parte disciplinada por reglas formales (la guerra y las relaciones en-

FIGURA 6. La teoría de las reglas sociales internacionales



tre los órganos diplomáticos de los Estados). Las diferencias de poder inscritas en estas instituciones alimentan la organización internacional: cuando ésta resulta violada y todas las reglas se manifiestan ineficaces frente al culpable, el único instrumento adecuado para someter a una soberanía recalcitrante no puede ser otro que la intervención mediante la fuerza de las grandes potencias (o de las otras grandes potencias si el culpable es una de ellas). Bull logra, con ese razonamiento, que se tome en consideración un hecho muy importante de la vida política internacional. Los principios y las reglas de la sociedad internacional se mezclan con reglas e instituciones de la política internacional. En el sistema de Estados existe un doble canal necesario de relaciones entre orden social y orden político: el primero necesita de la intervención de instituciones políticas para ser tutelado y disfrutado por los sujetos del sistema, el segundo está construido sobre el sustrato de los principios y de las reglas del primero.

Esta relación ha sido explicada también por análisis que se ocupan de la naturaleza y de las formaciones de reglas de organización política que se desarrollan a través de la interacción recíproca de los Estados sobre el sustrato del orden social. Estos análisis, al reconocer la existencia de ciertas características sociales fundamentales que predisponen a aceptar algunas reglas y reclaman a los Estados la observancia de los intereses comunes, examina los contenidos y los mecanismos de producción y cumplimiento de las reglas políticas que son elaboradas por los Estados miembros de un sistema internacional o de un sistema regional. Estas reglas sirven para hacer previsible las relaciones entre Estados, reduciendo

do la incertidumbre en que normalmente se encuentran y evitando el recurso a la violencia. Su efecto es el de construir poco a poco la organización del sistema político internacional mediante entendimientos explícitos o tácitos establecidos por gobiernos mientras elaboran por consenso —informal o suscrito— reglas de comportamiento válidas en las áreas geográficas o en las áreas de temas o problemas en que mantienen relación. La organización del sistema político internacional está generada también por la continua interacción de gobiernos que tienen en cuenta las reglas establecidas de juicio y de inferencia sobre los comportamientos recíprocos. Si sólo se tratara de esto, sin embargo, la organización no tendría nada de institucional y se basaría sólo en las expectativas del cumplimiento de determinadas reglas y eso es lo previsible hasta que cada parte esté interesada en no turbar con reiterativos actos de violación el sistema de reglas vigente. Este orden político negociado es débil y provisional, pero su vigencia se puede reforzar con el paso del tiempo porque los comportamientos y los intereses de las partes involucradas se van adaptando a dicho orden.

Cohen (1981), por ejemplo, estudió la amplia gama de convenciones con las que los Estados, y no sólo las grandes potencias, han regulado sus relaciones en el sistema internacional moderno y contemporáneo. Él denominó estas convenciones reglas de juego o reglas operativas y las clasificó a partir del modo en que son formuladas por parte de los gobiernos: en un extremo de la clasificación están los acuerdos tácitos (por ejemplo, las reglas que limitan la violencia en el curso de un conflicto), en el otro extremo las reglas negociadas expresadas en acuerdos formales (o sea, tratados y normas jurídicas internacionales); en medio están las reglas contenidas en el espíritu de acuerdos formales (por ejemplo, la interpretación acordada de textos escritos), en los acuerdos o compromiso entre caballeros de naturaleza verbal y en los acuerdos no vinculantes como las promesas orales o los compromisos acordados en coloquios o encuentros diplomáticos. La función de las reglas de juego es guiar a los Estados en sus relaciones y prevenir, o al menos mitigar, el conflicto y facilitar la cooperación. Desempeñan en la sociedad de Estados la misma función que tienen las leyes en el interior de los Estados. Desde el momento en que no se remiten a un sistema formal de leyes, los Estados, si no intercambian información sobre sus intenciones y sobre la elección de sus futuras acciones a través del respeto de las reglas de juego, se encontrarían siempre con el problema de la

incertidumbre sobre sus recíprocos comportamientos, lo que impediría la existencia misma de la sociedad y de la política entre los Estados. A causa de las dimensiones de la sociedad internacional, sin embargo, las reglas de juego bilaterales, o bien las reglas de comportamiento entre un Estado y sus vecinos, son mucho más difusas que las reglas regionales o universales.

Si Bull señaló el doble canal de relaciones entre el ámbito de las reglas sociales y el ámbito político en la constitución de la organización de las relaciones internacionales, la contribución del análisis de Cohen consiste en la especificación de los contenidos y de los modos de elaboración de reglas políticas de la organización internacional. El límite de este análisis es, no obstante, no tomar en consideración las relaciones existentes entre los contenidos y los procesos de elaboración de las reglas, por una parte, y los aspectos estructurales e institucionales de la organización sistémica internacional, por otra, algo que sí estaba presente en el análisis de Bull.

Las teorías pluralistas

El origen de las teorías pluralistas es el pensamiento funcionalista de la primera mitad del siglo XX, cuyo principal exponente fue David Mitrany (1966). Observando procesos en curso en la primera mitad del siglo y en particular la formación de organizaciones intergubernamentales que formaban un marco institucional en la red cada vez más espesa de transacciones entre sujetos de Estados diversos, Mitrany advirtió que existía una tendencia destinada a crecer y a crear para el mundo ventajas importantes en términos de bienestar y de paz. Su hipótesis era que cada uno de los sectores de las transacciones internacionales se organizaría según criterios propios de la función que debía cumplir e impondría vínculos y prescripciones a los intereses de los Estados concretos. En otros términos, existen actividades o «funciones» desarrolladas común y tradicionalmente por los Estados que requieren siempre de la coordinación y la cooperación internacional para poder llevarse a cabo. A partir de la necesidad de asegurar el control de la sanidad pública, los Estados se ven constreñidos a asumir, total o parcialmente, determinadas funciones a organizaciones internacionales. De este modo, renuncian a cuotas de soberanía y están, en esencia, predispuestos a hacerlo de buen grado

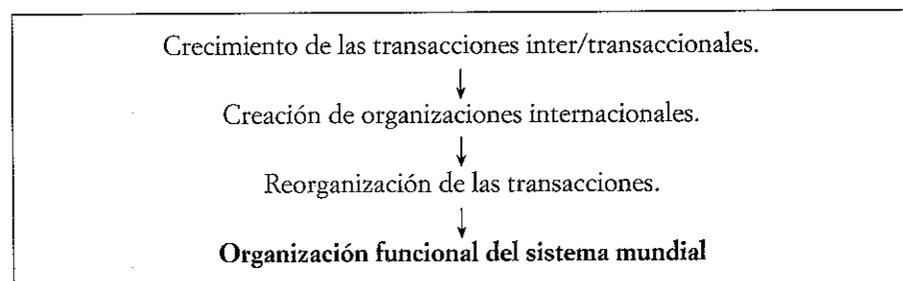
porque no les queda otra alternativa si desean satisfacer funciones de utilidad pública. Al mismo tiempo, los Estados asumen obligaciones respecto a estas organizaciones y se encuentran ligados en una red de relaciones funcionales que condicionan tanto su política interna como su tradicional autonomía en política exterior.

La hipótesis de Mitrany es, en gran medida, cierta, aunque no totalmente. La reasignación, fraccionada y por sectores, de los poderes del Estado en las organizaciones internacionales, de hecho, no es un proceso puramente técnico o espontáneo. Se presentan problemas de diversa índole —desde la elección de estándares a la imposición de costes administrativos— que generan la resistencia de algunos Estados y la búsqueda, por parte de otros, de posiciones de ventaja que pueden alterar seriamente el funcionamiento de las organizaciones internacionales encargadas de gestionar la cooperación de éste o aquel sector.

A pesar de que Mitrany no examinó tales problemas, no cabe duda de que acertó al señalar la emergencia de un conjunto de relaciones transnacionales caracterizadas por cierto nivel de autonomía respecto a los gobiernos. La autonomía de tales relaciones ha crecido hasta el punto de provocar una preocupación fundada sobre el control de la capacidad reguladora asumida por las organizaciones y por las agencias que gobiernan las relaciones funcionales de gran importancia. Esta preocupación es el centro de atención de los estudiosos que desean singularizar las formas de control democrático posibles en el mundo contemporáneo, puesto que el Estado no es en la actualidad más que una dimensión importante de la política.

Entre las primeras teorías pluralistas inspiradas por el pensamiento funcionalista se encuentra la teoría de la sociedad mundial de Burton (1972), que situó el funcionalismo internacional en el centro de una con-

FIGURA 7. Teorías pluralistas: el funcionamiento de Mitrany



cepción del mundo según la cual las relaciones sociales mundiales —no el Estado— son el punto de partida de cualquier explicación de las relaciones internacionales. Las redes de relaciones funcionales (las redes de producción, de transportes, de comunicaciones, del mundo científico, del mundo religioso, etcétera) son tan importantes como las redes de relaciones políticas puestas en marcha por los Estados. En la base de la teoría burtoniana está la aceptación de la superación de la identidad estatal como identidad fundamental y exclusiva de los hombres del siglo XX. El mundo contemporáneo se caracteriza por una pluralidad de centros de identificación de los individuos —sociedad, movimientos, clases, Iglesias, empresas y comunidad—, centros a los que los individuos ofrecen su fidelidad y su energía. Estos sujetos colectivos ponen en marcha una malla tupida de relaciones y componen la sociedad mundial, una sociedad con múltiples niveles, es decir, fragmentada en niveles locales (pueblo, ciudad, región), nivel estatal y nivel sobrestatal. El tejido conectivo entre los niveles y las comunidades sociales está constituido por una espesa red de comunicaciones y los conflictos políticos y sociales actuales están fuertemente determinados por la percepción que los seres humanos tienen de su pertenencia a una o más comunidades de la sociedad mundial y, obviamente, de la circulación de las informaciones. La política de la sociedad mundial, en consecuencia, es cada vez menos una política de poder fundada sobre recursos materiales y cada vez más una política basada en las comunicaciones y en la capacidad de convencer a los otros.

Una concepción más reciente del paradigma pluralista fue expresada por Rosenau (1990), quien no niega la persistente importancia del sistema de los Estados, pero mantiene que el mundo contemporáneo se encuentra en condiciones de turbulencia merced a la coexistencia de dos «mundos» profundamente diferentes entre sí: el mundo estatocéntrico y el mundo multicéntrico. El segundo, a diferencia del primero, está compuesto por sujetos colectivos no caracterizados por el requisito de la soberanía. Entre estos sujetos (asociaciones, Iglesias, empresas multinacionales o transnacionales, etcétera) se establecen relaciones paritarias (ningún sujeto está formalmente subordinado a otro), provisionales (o sea, relaciones que se acaban una vez conseguido el objetivo que llevó a su constitución) y específicas (o sea, limitadas en su contenido a un determinado objeto). Estas relaciones son mucho más susceptibles de cambio de lo que lo son las relaciones del mundo estatocéntrico, al no

están condicionadas por diferencias de poder, por instituciones consolidadas ni por estructuras formales de autoridad. Los que piensan que la salida a la turbulencia de la coexistencia de los dos mundos será la recuperación y el dominio del mundo estatocéntrico sobre el mundo multicéntrico, en virtud de que el primero es más coherente y potente que el segundo, no tienen en cuenta el hecho de que muchos sujetos del mundo multicéntrico pueden, por su posición, no hacer caso de las órdenes y las obligaciones impuestas por el mundo estatocéntrico. Como ha señalado John Burton, los sujetos del mundo multicéntrico son centros de identificación de los individuos, de donde obtienen la fidelidad, los recursos y la energía que les permite funcionar en el sistema mundial e influir sobre sus políticas aunque no están en situación de contraponer a las instituciones intergubernamentales del sistema político internacional una única estructura organizativa estable y coherente. Rosenau admite que hoy en día no estamos en disposición de pronosticar qué mundo surgirá de las actuales condiciones de turbulencia, por lo que parece probable que la coexistencia de los dos mundos dure largo tiempo, al no apreciarse que exista entidad política alguna capaz de sustituir a los Estados como factores de cohesión social y de progreso ni estructura mundial capaz de institucionalizar la dinámica centralizadora del mundo multicéntrico.

El principal mensaje de los pluralistas es, ciertamente, que el mundo contemporáneo está experimentando un proceso radical de cambio que afecta también a las organizaciones territoriales del poder político. En el mundo —que en los últimos siglos ha estado dividido en Estados capaces de vigilar entre sí de forma eficaz los fronteras territoriales— el poder político se redistribuye en sistemas de gobierno que no tienen ya el rasgo de demarcar sus límites mediante fronteras territoriales impermeables. Según Mlinar (1992), esto se ha producido por el efecto de dos procesos opuestos: el proceso de afirmación de la diversidad y de la autonomía de los actores sociales concretos (individuos, grupos, microunidades territoriales); y el proceso de afirmación de la determinación del sistema más extenso, o sea el sistema global, sobre sistemas inferiores. Como consecuencia de este segundo proceso, hoy en día todos los cambios sociales se sitúan en el marco global. El primer proceso —proceso de *individualización*— conlleva el debilitamiento de la predeterminación de la vida individual basada en el origen y en el territorio. El comportamiento del individuo es la continuación de las características familiares y el resultado de factores ambientales; pero el individuo posee

siempre la capacidad de seleccionar los impulsos del ambiente y de componer de manera diferentes el tiempo y el espacio. El segundo proceso —proceso de *globalización*— deriva del aumento de la interdependencia entre todas las partes del mundo. Dicha interdependencia rara vez es simétrica o «lateral»; principalmente es asimétrica o «radial»: establece estructuras de dominación y dependencia. La estructura radial es la responsable de la homogeneización del sistema: la diferencia tiende a dejar espacio a la uniformidad, ya sea en la cultura material o en la no material. El proceso de globalización, de todos modos, está caracterizado también por la interpenetración entre sistemas locales y sistemas globales: los primeros no son sistemas cerrados y tienden a asumir las características del sistema global; por otra parte, asume características de los sistemas globales.

Frente a los procesos de individualización, globalización e interpenetración, el Estado, para los teóricos pluralistas, se manifiesta al mismo tiempo grande y «distante» de los problemas de sus ciudadanos, pero también pequeño y limitado para afrontar los problemas globales que lo acucian. De ahí que se esté dando una reorganización de los sistemas políticos que comporta la redistribución de la competencia reguladora entre autoridad o gobiernos de diferente dimensión geográfica. Esta redistribución se puede dar en función de la dimensión o amplitud geográfica de los problemas o bien a partir de otros criterios. Raramente, sin embargo, las competencias de cada nivel de gobierno pueden ser exclusivas; normalmente son concurrentes y asumen los límites de la falta de consenso y el espíritu de integración entre sujetos de los diversos niveles. El análisis del sistema global contemporáneo como sistema al mismo tiempo estatocéntrico y multicéntrico se encuentra frente a una enorme dificultad al deber afrontar la labor de formular el marco de las instituciones y de las reglas que lo organizan y lo gobiernan. El análisis político de la globalización, por lo común, es un campo reciente de estudio. En los primeros años noventa, dichos estudios no habían ido mucho más allá del nivel descriptivo de los efectos de la globalización económica sobre el sistema político internacional.¹⁶ Hoy en día hemos entrado en el nivel analítico de las reglas y de las instituciones que el sistema político global ha empezado ya a utilizar para gestionar los problemas de la agenda y también para funcionar democráticamente.

16. Véase, por ejemplo, Camilleri y Falk (1992) y McGrew y Lewis (1992).

Las teorías de la democracia internacional

Puede decirse que la globalización se encuentra en un momento decisivo del paso de la economía de mercado capitalista a un único mercado mundial, en el que los capitalistas son libres de moverse y de decidir según su lógica económica. Esta concepción económica de la globalización se contrarresta por una concepción que no niega el proceso de unificación de los mercados en un único mercado global, pero niega que este proceso se lleve a cabo sin la participación esencial del Estado y en contra del mismo. Los partidarios de dicha tesis prefieren hablar de internacionalización de la economía capitalista, o sea de una expansión de la economía promovida por los Estados y los sujetos no estatales pero con raíces nacionales bien precisas: las, así llamadas, empresas «multinacionales» o transnacionales, cuyo país de origen es fácil señalar y cuya economía funciona como términos de referencia de las estrategias financieras. El Estado —así se hace notar— es la palanca de la globalización económica gracias a su capacidad de producir reglas de gobierno de la economía como respuesta a las peticiones de intereses que están, en gran medida, organizados a nivel estatal y gracias a las cuales sus políticas, deliberadamente o no, sostienen la producción tecnológica y las innovaciones. El Estado, en definitiva, sostiene los partidarios de la internacionalización, es el sujeto que, más que ningún otro, resiste a la globalización, porque justamente el Estado es el sistema más eficaz en el que se persiguen valores y fines sociales y políticos colectivos, más aún cuando se trata de Estados nacionales con regímenes políticos democráticos.

Esta crítica de la globalización resalta las características de un mundo en transformación y en progresiva e irreversible evolución. Si bien es cierto que el Estado ha liberado a los actores de la globalización, ello no supone que esté indefinidamente en disposición de resistir su propia erosión, es decir en disposición de no sucumbir a la dinámica del proceso que ha generado y liberado. Volveremos a ocuparnos de este problema y de su interpretación según las teorías evolucionistas; nos centraremos ahora en las teorías de la democracia internacional que, desde una perspectiva diferente, se ocupan de los requisitos de la organización paritaria del sistema internacional.

El problema de la democracia en el sistema internacional y de la democratización del sistema político global presenta muchas caras y mu-

chos aspectos básicos, de ahí que sea un problema que, a corto plazo, no tendrá soluciones ni siquiera mínimamente satisfactorias. En este último decenio, la democracia ha entrado en el ámbito de investigación de los estudiosos de las Relaciones Internacionales. Se ocupan, sobre todo, de cuatro temas: 1) la crisis de la democracia interna provocada por los procesos de globalización; 2) las formas posibles de democratización del sistema de Estados y del sistema global en su totalidad 3) las primeras experiencias institucionales de democracia más allá de la dimensión del Estado nacional, el punto de partida y núcleo de la democracia moderna; 4) la reducción de la violencia de los conflictos internacionales y la consolidación de la paz en grupos limitados de Estados merced a la consolidación de la democracia interna.

El tema de la crisis de la democracia interna como efecto de los procesos de globalización surgió hacia finales de los años ochenta, pero ya antes los científicos políticos y sociales se habían preocupado por la posibilidad de gestionar los problemas de la complejidad económica y social de la sociedad postindustrial con los instrumentos de la democracia representativa formada e institucionalizada en los dos siglos precedentes en el Estado nacional e industrial. La complejidad social produce una sobrecarga de problemas que cabe resolver mediante decisiones políticas vinculantes que puede acabar con cualquier gobierno respetuoso con los criterios de la democracia parlamentaria y ligado a las promesas de un Estado social en expansión. Un famoso estudio encargado por la Comisión Trilateral, una asociación internacional no gubernamental compuesta por políticos y científicos, señaló el problema y abrió el debate sobre la contracción de la democracia formal (Crozier, Huntington, Watanuki, 1975). Otros —por ejemplo, Luhmann (1979)— fueron más lejos al afirmar la inevitabilidad de la tecnocracia para conservar la complejidad social, cuya razón de ser se encuentra en la necesidad de garantizar la pluralidad de los centros de decisión: esta pluralidad es un valor esencial de la sociedad contemporánea que el ejercicio de la democracia representativa y mayoritaria de nuestros días, a diferencia de lo que ocurría ayer, pone en peligro.

El debate sobre la crisis de la democracia y sobre los problemas de la gobernabilidad democrática de las sociedades postindustriales no se ha agotado todavía (véase, por ejemplo, Papini, 1985; Luciani, 1994), ni tampoco han disminuido los obstáculos respecto a la emergencia de la democracia postindustrial. Ahora está claro que las formas asumidas por

la democracia liberal son específicas del proceso de consolidación del Estado nacional y de construcción del sistema de Estados que conocemos. La democracia liberal y parlamentaria del Estado contemporáneo está ligada íntimamente a la necesidad de estabilizar y controlar los conflictos sociales de los últimos dos siglos, con los cuales se ha construido un determinado orden social mundial. Y no sólo eso. Desde hace más de un decenio, el debate se ha enriquecido con la consideración de los aspectos internacionales de la crisis de la democracia. Ha sido sobre todo David Held (1996/1987) quien ha señalado de manera sistemática, como conclusión de un amplio estudio sobre los significados y los modelos de la democracia, el desafío que la globalización plantea a la democracia: la globalización arranca de los gobernantes estatales decisiones individuales o colectivas (por ejemplo, funcionarios de empresas multinacionales o funcionarios de entes internacionales como el Fondo Monetario Internacional) que no están sometidas al control de quienes se ven afectados por sus decisiones. En otros casos, las decisiones fundamentales las toman organismos multilaterales formados por gobiernos estatales pero no sometidos al control democrático de los gobernantes. De este modo, incluso los Estados que disponen de los más avanzados y correctos sistemas constitucionales y democráticos no pueden garantizar a sus ciudadanos la participación normal en los procesos de formación de las decisiones que les afectan.

Resulta totalmente evidente que el análisis de la crisis de la democracia interna por efecto de los procesos de globalización señala un cambio de los sistemas políticos y una crisis de la democracia más amplia de lo que han señalado los estudiosos. Si el Estado nacional pierde la autonomía y la capacidad de generar políticas con las que transformar las demandas de los ciudadanos en disposiciones o bien si el Estado se convierte en algo «demasiado pequeño» para producir y controlar decisiones que sólo pueden ser tomadas a un nivel más alto, esto quiere decir que existe un sistema político más amplio, en el cual se sitúa la realización de los principios de legitimación de las decisiones que se toman. Se trata, en suma, de afrontar el problema de la democratización del sistema político global que se ha formado asumiendo estructuras y regímenes de naturaleza jerárquica y no participativa. Se trata de estudiar formas posibles de democratización del sistema de los Estados y del sistema global en su complejidad. Algunos estudiosos —por ejemplo Papisca (1995) y Falk (1995)— basan la oportunidad de la democratización

del sistema político global en el crecimiento de los actores no gubernamentales y de los movimientos transnacionales; otros —como Held (1995a y 1995b)— fundamentan la perspectiva de la democracia en el sistema mundial en la emergencia de un modelo de incremento de democracia cosmopolita que unifique la ciudadanía estatal y la ciudadanía mundial.

La democratización del sistema internacional, según Papisca (1995), se beneficia de la existencia de organizaciones intergubernamentales de alcance planetario, como las Naciones Unidas, organizaciones que muestran estar dispuestas a reaccionar frente a acciones, métodos y anomías procedentes de actores no gubernamentales y de organismos promotores de valores e intereses *panhumanos*. La democracia en el gobierno del sistema mundial, de hecho, se construye sobre una base de valores e intereses comunes a los seres humanos que se reconocen miembros de una única sociedad civil. En nuestra era, esta comunidad de valores puede reconocerse fácilmente en los documentos relativos a los derechos humanos. La democratización del sistema internacional se basa, por lo tanto, en la realización de las condiciones que permitan el ejercicio de los derechos humanos en todo el planeta, ya sean los derechos humanos fundamentales individuales y colectivos, los derechos civiles y políticos, los derechos económicos y sociales, los derechos culturales o los derechos ambientales.

En general, la mayoría de las organizaciones generales tiene una innata vocación evolutiva y tiende a un cierto grado de emancipación respecto al control de los Estados miembros. Esto permite la potenciación de las organizaciones internacionales no gubernamentales (OING) mediante la atribución de estatus consultivo ante las organizaciones internacionales intergubernamentales (OIG). El Estatuto de las Naciones Unidas (art. 71) prevé el estatus consultivo ante el Consejo Económico y Social (ECOSOC); organizaciones universales —como la UNESCO (Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura) y la OIT (Organización Internacional del Trabajo)— y organizaciones continentales o regionales —como el Consejo de Europa y la Organización de los Estados Americanos (OEA)— contemplan idénticos tratamientos de dicho estatuto. El estatus consultivo es una forma de reconocimiento y de legalización formal del transnacionalismo organizativo y puede abrir el camino al ejercicio continuado de funciones de propuesta y también de control de las organizaciones intergubernamentales mediante la creación de asambleas permanentes de organizaciones no

gubernamentales dentro de los aparatos decisionales de las organizaciones intergubernamentales.

El artículo 28 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que enuncia el derecho humano fundamental a tener un «orden social e internacional en el que los derechos y las libertades fundamentales puedan ser plenamente realizados», puede considerarse la fuente primaria de la participación de los actores no estatales en el gobierno del sistema mundial. El artículo 28, de hecho, legitima a los individuos, a los grupos, a las asociaciones nacionales e internacionales —es decir, a los componentes de la sociedad civil internacional (Colàs, 1997)— para ejercer roles políticos dentro o fuera de sus respectivos sistemas nacionales con el fin de que el orden social (interno) y el orden internacional dispongan de estructuras capaces de asegurar el respeto de los derechos humanos fundamentales.

Aparte de la Declaración Universal de 1948, las fuentes principales del derecho internacional de los derechos humanos son dos pactos internacionales que entraron en vigor en 1976 y que contienen normas sobre los derechos civiles y políticos, uno de ellos, y sobre derechos económicos, sociales y culturales, el otro. En el plano regional, surgió la Convención Europea de los Derechos Humanos de 1953, la Convención Internorteamericana de 1979 y la Carta africana de 1996. En estos tratados internacionales está prevista la constitución de órganos internacionales con una doble función: la de vigilar el comportamiento de los Estados mediante la valoración de informes periódicos sobre las conductas de los gobiernos y la de realizar valoraciones y emitir sentencias (en el caso de los tribunales europeo e internorteamericano) como consecuencia de las comunicaciones y recursos de los individuos. Esta realidad presenta, de todos modos, notables lagunas y contradicciones. La más evidente es que los tratados internacionales contienen siempre cláusulas que salvaguardan la soberanía estatal. Las resoluciones de los Estados, por otra parte, incluso valorando los sujetos no estatales, tienden a cooptarlos y a integrarlos en funciones subalternas. Por esta razón, según Papisca, la afirmación de la sociedad civil internacional y la democratización del sistema internacional debe prever, junto a la actividad en el interior del actual sistema internacional, una actividad «constituyente», una actuación autónoma de las estructuras de autoridad estatales e interestatales alrededor de un proyecto articulado en torno a los derechos humanos, la democracia y del desarrollo humano sostenible.

El análisis de la democratización del sistema global de Richard Falk (1995) parte de la constatación de que el mundo se mueve con rapidez hacia una altísima integración económica, cultural y política que dará lugar a una condición de *geogobernación*, o sea, a una condición en la cual todos los ángulos de la tierra estarán sometidos a las mismas actividades y a los mismos actos de gobierno.¹⁷ Se producen así las condiciones con las cuales los Estados, o mejor algunos Estados, han forjado, mediante *geopolítica*, la historia de la humanidad basándose en su capacidad de sujetos territoriales soberanos. Una nueva forma de *geopolítica*, basada en el capital y en competencia con los Estados, está conducida ahora por las fuerzas económicas del mercado global que, en cualquier caso, no asumen una responsabilidad de gobierno del sistema global. Al mismo tiempo, el Estado se ve desafiado por fuerzas de ámbito más reducido, que, con políticas de identidad rivales al Estado, reducen la capacidad de los gobiernos de los Estados y fragmentan los espacios políticos estatales.

Algunos han hablado de *neomedievalismo* para representar esta condición del mundo contemporáneo y venidero, pero Falk prefiere hablar de mundo caracterizado por las condiciones de «gobernanza deshumanizante» (*inhumane governance*), cuyo dato (o defecto) principal es el de conservar los aspectos del sistema tradicional de los Estados que impiden o retardan la democratización del sistema y la formación de un mundo de «gobernanza humana».

La pobreza endémica de al menos el 20 % de la humanidad, la identidad negada o la persistente violación de los derechos humanos de grupos sociales y culturales vulnerables (mujeres, niños/as, minorías autóctonas, homosexuales), la falta de acciones tangibles para la eliminación de la guerra como institución social, la ineficaz protección y restauración del ambiente natural degradado y, en definitiva, el fracaso de los proyectos destinados a introducir en el futuro próximo formas de demo-

17. *Governance* es un término de significado muy elástico. Indica el conjunto de actividades que produce el gobierno de cualquier cosa. En general, se utiliza para referirse al gobierno de un conjunto de problemas (medio ambiente, derechos humanos, seguridad militar, etcétera), pero también para referirse a las actividades con las que se gobierna todo un sistema, más aún si dicho sistema carece de una única institución de gobierno. Éste es el caso del sistema internacional y del sistema global. Por eso resulta común encontrar la expresión *global governance*, que traducida con los términos *gobernanza global* o *sistema de gobernanza global* no se entiende como referida a instituciones de gobierno global, sino a todo aquello que sirve para gobernar problemas o procesos a nivel global.

cracia transnacional son, según Falk, las dimensiones principales de las condiciones en que el mundo de hoy está *inhumanamente* gobernado por Estados que han disminuido su capacidad de gobierno interno e internacional. La situación se ve aún más agravada por el hecho de que cada vez son más débiles e ineficaces las formas tradicionales de responsabilidad política de los gobernantes y de legitimación popular de decisiones políticas fundamentales propias de la democracia contemporánea, o sea, los fenómenos de crisis de la democracia de los que hablan los científicos especializados en política interna.

Falk sostiene que para cambiar el *sistema de gobernación deshumanizante* del mundo de hoy es necesario que se difunda por todas partes el sentido de pertenencia a una sociedad civil global, el respeto de la diversidad cultural y la solidaridad en la lucha contra la violencia y el sufrimiento que padecen los seres humanos y contra la degradación del ambiente natural. Un *sistema de gobernación humano* del mundo puede tomar forma si, sobre la base de este sentido de pertenencia a la sociedad global, se desarrolla la democracia transnacional, o sea, si se imponen prácticas de democracia primaria sin tener en cuenta los fronteras estatales. Proyectar la *gobernación humana* del mundo, de hecho, no significa —según Falk— crear una institución de gobierno mundial con un régimen democrático. Significa más bien otra cosa. La formación de un gobierno mundial no es, hoy en día, un acontecimiento improbable, sobre todo porque las fuerzas del mercado global pueden buscar y obtener una red bien coordinada y amalgamada de instituciones centralizadas de gobierno de la economía mundial. En dicha red, coordinada por instituciones, podrían crearse también instituciones que centraran a nivel mundial las funciones de la policía criminal internacional y de control de las guerras. Si en dichas instituciones, además de las voces de los gobiernos y de las fuerzas del mercado global, se pudieran escuchar las voces de los movimientos populares y de las organizaciones no gubernamentales, estaríamos cerca de ver funcionar un auténtico gobierno mundial. Según Falk, la sociedad civil global no dejará de buscar un *sistema de gobernación humano* del mundo, no dejará de pedir que sus valores (como la abolición de la guerra, la seguridad colectiva, los derechos humanos, el respeto por la naturaleza) y sus prácticas (la ciudadanía positiva y participativa, la responsabilidad de los gobernantes también frente a tribunales internacionales y el cambio revolucionario no violento) las tengan en cuenta las instituciones de gobierno o gobernación mundial.

El interés de David Held (1995a) respecto a la problemática de la democracia y de la globalización, nace del hecho de que la interconexión entre Estados y la interconexión entre Estados y organizaciones internacionales ha roto la lógica de la democracia liberal representativa. En el siglo XIX se perfeccionó una forma de organización política estatal que permitía a los gobernantes elegidos por la mayoría del pueblo libre decidir las leyes, pero sometidos al periódico juicio electoral de los ciudadanos. En la democracia liberal representativa, los ciudadanos están sometidos a las leyes, de cuya formulación y cumplimiento responden los gobernantes que los propios ciudadanos han elegido. La globalización en sentido general, al generar *interconexiones* entre los sistemas políticos estatales y organizaciones internacionales, ha creado una situación en la que las leyes de un Estado no dejan de tener efecto al llegar a las fronteras del Estado y en la que las decisiones de una organización internacional (como, por ejemplo, el Fondo Monetario Internacional, FMI) no producen efectos sólo en los Estados que han votado a favor, sino también en los Estados que han votado en contra (tal vez para respetar los intereses de los ciudadanos que eligieron a dichos gobiernos) e incluso en Estados que no forman parte de la organización internacional. Así pues, se han erosionado o han sido eliminados principios fundamentales de la democracia liberal representativa como el principio de la responsabilidad de los gobernantes y el principio del control popular sobre los legisladores. El siglo XX, por tanto, ha asistido al nacimiento de estas corrupciones de la democracia y ahora se interroga sobre las reparaciones que, parece evidente para todos, no pueden ponerse en marcha conservando la dimensión originaria de la democracia representativa, es decir, su dimensión de Estado-nación. La solución de Held —la *democracia cosmopolita*— sugiere algunas medidas que se pueden lograr en una estrategia de breve y largo plazo (Held, 1995b).

Held parte de la institución global existente —las Naciones Unidas— cuyo estatuto o Carta, si se aplica plenamente y se reforma adecuadamente, puede producir resultados positivos en términos de democracia. La ejecución del uso discrecional de la fuerza o la aplicación del sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta de las Naciones Unidas son ejemplos de lo que se espera que se utilice plenamente. La jurisdicción obligatoria de las disputas que corresponden a la competencia de las Naciones Unidas, el valor de fuente de derecho internacional de las decisiones unánimes o casi unánimes de la Asamblea General, la re-