

presentación de grupos regionales de Estados en el Consejo de Seguridad y la revisión del sistema de veto son, por su parte, ejemplos de ajustes y reformas de la Carta que aportarían una mayor democracia internacional. Quedarse en el ámbito de las Naciones Unidas, sin embargo, resulta insuficiente para resolver los problemas internacionales de la democracia porque esto significa permanecer en la lógica del sistema internacional como sistema de Estados. Moverse únicamente dentro de esta lógica, que se basa en las grandes disparidades de poder e influencia, dejaría sin posibilidad de solución democrática importantes cuestiones que interesan a la sociedad civil nacional y a la sociedad civil global, así como cuestiones inherentes a la responsabilidad política de las organizaciones internacionales y de los organismos especializados de las Naciones Unidas.

Otro grupo de medidas de democracia cosmopolítica debe prever —según Held— la creación de Parlamentos regionales, el desarrollo de referendos internacionales y la creación de una asamblea o Parlamento mundial. Los Parlamentos regionales (es decir, Parlamentos, como el europeo, formados por representantes electos por el pueblo de Estados de una región internacional) serían instituciones legitimadas para crear normas jurídicas y normas que tuvieran valor de fuente de derecho. Los referéndum internacionales, por el contrario, se harían para conocer el deseo de la mayoría en relación a un problema que interesa a diferentes Estados. Asuntos referentes al uso de una fuente de energía o a la construcción de una gran red de transporte serían sometidos a un único referéndum en todos los Estados interesados en la cuestión.¹⁸ De los problemas de ámbito mundial, finalmente, se ocuparía la asamblea mundial, compuesta por representantes de todos los Estados democráticos y por los organismos y organizaciones internacionales. Held admite que resulta complejo pensar en la formulación concreta de las reglas de procedimiento de dicha asamblea, pero que ello no significa que sea imposible.

La democracia cosmopolita reposará en una base muy fuerte y explícita de derechos civiles, políticos, económicos y sociales, por lo que su respeto será la prueba del nueve de la democracia. Lo anterior será posible si se dan dos condiciones. La primera es que estos derechos estén presentes en las Constituciones de todo el mundo, tanto de los Estados como de las instituciones internacionales. La segunda condición es que

la jurisdicción sobre tales derechos se atribuya no sólo a los tribunales estatales sino también a los tribunales internacionales, capaces de juzgar las actuaciones de los gobernantes.

Las soluciones propuestas por los científicos a los problemas que la globalización y el pluralismo de los sujetos políticos internacionales plantean a la democracia contemporánea van en la dirección de introducir medidas que dan como inevitable una evolución del sistema internacional en la línea de superar en cierto modo las características tradicionales de la soberanía exclusiva del Estado sobre su territorio y sobre su población. Aunque hoy en día no muchos están dispuestos a aceptar el hecho de que estamos entrando en un proceso sin retorno respecto a la superación del contenido de la soberanía estatal, tal como ha sido concebida en los siglos pasados, es cierto que este proceso conlleva la superación de la dimensión únicamente Estado-nacional de la democracia que hemos conocido hasta el presente. No obstante las objeciones a las soluciones diseñadas por Papisca, Falk, Held y otros se basan justamente en la negativa a aceptar que la situación antes descrita sea real. Estas objeciones no tienen en cuenta el hecho de que ya está en marcha en Europa un proceso de construcción de democracia parlamentaria más allá del Estado. Ése es el proceso de institucionalización del Parlamento Europeo, mediante el cual dicho Parlamento, tras crearse a principios de los años cincuenta en homenaje a los principios formales de la democracia liberal, desde principios de los años setenta ha empezado a convertirse en actor real, aunque no exclusivo (como legisladores no exclusivos son, a fin de cuentas, todos los Parlamentos), de la producción de normas y de políticas. Estudiosos de las Relaciones Internacionales, pero también del derecho constitucional, se ocupan desde hace casi veinte años de examinar cómo reducir y eliminar lo que se ha llamado *déficit democrático* de la Comunidad/Unión Europea, o sea, la fallida aplicación al sistema comunitario de los principios y las reglas del control democrático de las decisiones asumidas por el ejecutivo. Sus estudios no son otra cosa que análisis de factibilidad de un sistema de democracia representativa más allá de las fronteras estatales. Se puede objetar que se trata de un análisis de factibilidad en un único caso y, por lo demás, especial, como el europeo. Es cierto que Europa es la parte del mundo en la que se concentra el mayor número de Estados democráticos y económicamente avanzados, pero es necesario recordar que Europa también fue un caso especial desde el siglo XV al XVII, cuando se creó el Estado, y

18. Sobre los referendos internacionales, véase Rourke, Hiskes y Ziraqzadeh (1992).

ahora existen Estados en todas partes del mundo. Europa como modelo, aunque sin esperar, de todos modos, que las reproducciones coincidan con el original. De la misma forma que los Estados en el resto del mundo no reproducen los atributos esenciales del Estado europeo, las organizaciones homólogas en el resto del mundo —por ejemplo NAFTA y MERCOSUR— tampoco reproducen importantes rasgos de la Unión Europea, la organización que ha indicado el camino que se debe seguir.

La reducción del déficit democrático mediante la vía parlamentaria encuentra, sobre todo, dos objeciones. Una se concentra en el problema del *demos* y de la identidad. La democracia representativa se fundamenta en el sentido de unidad y de identidad del pueblo que sólo está dispuesto a respetar las leyes emanadas de *sus* representantes. Según esta concepción, en la Unión Europea tales representantes son los ministros del Consejo y no los parlamentarios del Parlamento Europeo.¹⁹ La segunda objeción, por el contrario, se refiere a la complejidad de la sociedad postindustrial, que no se puede gestionar mediante los procedimientos de la democracia parlamentaria. La objeción se funda en el hecho de que la Unión Europea es, básicamente, un *Estado regulador*, un Estado que fija los estándares y las reglas para gobernar el mercado, pero que no interviene fuertemente en la sociedad mediante políticas distributivas y aún menos con políticas redistributivas. La producción de reglas tiene un contenido altamente técnico y se encarga a organismos especializados. La democracia en este tipo de sistema político no puede consistir en la participación de los representantes populares en la formulación de las reglas, sino que consiste en el respeto de las normas que fijan las competencias de los organismos y en un bien equilibrado sistema de pesos y contrapesos entre las instituciones u organismos que producen las reglas. A partir de las interpretaciones del sistema político contemporáneo realizadas por los estudiosos de esta corriente,²⁰ se puede decir que la globalización genera organismos altamente técnicos destinados a producir reglas de gobierno del mercado y el destino de la democracia internacional queda ligado a la independencia de cada organismo y al equilibrio entre todos ellos que producen las reglas de gobierno del sistema global.

No concuerda con esta visión de los espacios reducidos de la democracia parlamentaria en Europa ni con la visión de la falta insuperable de

19. Sobre esta concepción, véase, en particular, Chrysochoou (1998).

20. Véanse, en particular, Majone (1996) y Andersen y Burns (1996).

demos en el sistema político de la Unión Europea la tesis de quienes afirman que el déficit democrático de este sistema político se puede reducir y que las formas de la democracia representativa son reformulables y adaptables a las nuevas dimensiones del espacio político en Europa. La perspectiva de estos estudiosos es que la Unión Europea es un sistema político típico del mundo globalizado y fragmentado de nuestros días, porque es un sistema político organizado en diversos niveles de gobierno coordinados entre sí (Caporaso, 1996; Duverger, 1994). Dicha coordinación tiene aspectos institucionales y formales, pero también aspectos sociales y políticos no formales. Los primeros resguardan la distribución de las competencias entre los niveles y las relaciones entre las instituciones políticas de los diversos niveles. Los segundos protegen la red de actores colectivos (grupos, partidos, movimientos, etcétera) que operan en los diversos niveles de gobierno y que tienen roles decisivos en la integración del sistema completo y en el funcionamiento de las instituciones de la democracia a través de todos y cada uno de los niveles. Estos estudios ponen en evidencia el hecho de que la solución de los problemas de la democracia bajo el efecto de los fenómenos de integración e interconexión producidos por la globalización consiste en dos procesos interconectados. El primer proceso es la preparación de instituciones y procedimientos formales un tanto complicados pero que permiten a los diversos niveles y actores del sistema concurrir en la formación de las decisiones comunes y, al mismo tiempo, contienen el poder de veto o regateo de los niveles de gobierno tradicionalmente soberanos, o sea, el poder de veto de los Estados y de los grupos sociales protegidos por la soberanía estatal (Dehousse, 1996). El segundo proceso —más lento— está constituido por la adaptación de los actores sociales y colectivos a dicho proceso de preparación institucional, o sea, a la formación de grupos de intereses europeos y partidos políticos europeos (Bardi, 1994; Greenwood y Aspinwall, 1998), susceptibles de representar los canales de participación política en el sistema globalmente considerado.

La cuarta y última línea de investigación sobre la democracia internacional se ocupa, como ya he dicho, de la reducción de la violencia de los conflictos internacionales y de la consolidación de la paz en grupos limitados de Estados como consecuencia de la consolidación de la democracia interna. El origen de dichas investigaciones es el análisis cuantitativo sobre los conflictos que se produjo a finales de los años setenta por parte de científicos (por ejemplo, Small y Singer, 1982) que investi-

garon, entre otras cosas, la relación numérica existente entre régimen político interno y guerra internacional. A partir de los datos numéricos recogidos por una serie de investigaciones, se pudo afirmar que los Estados democráticos son reacios a guerrear entre sí, aunque no se abstienen de declarar la guerra a países no democráticos. El sistema internacional, por lo tanto, es discontinuo: allí donde hay concentraciones de Estados democráticos hay una zonas de paz; donde se concentran Estados dictatoriales hay zonas de guerra (Russett, 1993; también Singer y Wildavsky, 1996). Citando a Montesquieu, Kant y Schumpeter, Russett y otros investigadores (como por ejemplo Huntley, 1996; Risse-Kappen, 1995a; Weede, 1995) han buscado explicaciones a la «paz democrática» en los mecanismos institucionales y en los valores políticos de los regímenes democráticos. Los mecanismos democráticos institucionales ralentizan las decisiones a la hora de entrar en guerra y hacen todo lo posible para evitar el estallido de una guerra si entre los gobiernos no hay necesidad de realizarla preventivamente, es decir, cuando puede esperarse a que el país adversario cumpla todos los procedimientos democráticos en la toma de decisiones. Esto no sucede así cuando una o ambas partes son dictaduras porque cada una de ellas puede obrar repentinamente sin consultar a los sujetos políticos y sociales internos. En este caso, el recurso a las armas para resolver un conflicto internacional es mucho más probable. Los valores políticos democráticos, por el contrario, contribuyen a la paz internacional porque privilegian la negociación y la búsqueda del bienestar. Los gobernantes democráticos están habituados a resolver los conflictos políticos internos buscando el compromiso y sin recurrir a la violencia; en los conflictos internacionales con otros Estados democráticos están en disposición de poder utilizar estos instrumentos incluso con sus homólogos porque también éstos están habituados a utilizar métodos pacíficos de solución de conflictos. Por el contrario, en el caso de conflictos con Estado dictatoriales, también los gobernantes de los Estados democráticos están dispuestos a utilizar instrumentos violentos porque a estos instrumentos recurren comúnmente sus homólogos. La combinación de democracia y capitalismo puede ser una explicación del fenómeno de la paz democrática. Lo cierto es que la investigación sobre las explicaciones ha producido siempre resultados considerados controvertidos por parte de los propios investigadores de este tipo de estudios o por otros estudiosos. Thompson (1996) ilustra, por ejemplo, que la relación entre democracia y paz puede ser inversa: es

la paz la que produce la democracia; la ausencia de rivalidad en una región —ligada a la falta de concentración de poder y de voluntad expansionista de los Estados de la región— elimina las restricciones autoritarias necesarias para el esfuerzo bélicos y favorece la liberación interna. También es posible que «la aparición de un tercer factor» (o más de uno) explique la relación numérica tan fuerte existente entre régimen democrático y paz. En esta línea, los trabajos de Russett explican, por ejemplo, que la comunidad cultural (Russett y Antholis, 1992) y el ser miembro de las mismas organizaciones internacionales (Russett y Starr, 1999) parecen factores que contribuyen ciertamente a reforzar las condiciones de la paz entre países democráticos. Esta suma de factores, en otros términos, no agota el significado de las relaciones entre paz internacional y democracia interna, pero la inserta en un marco de relaciones más amplio que debe ser definido y establecido por otras investigaciones.

La teoría evolucionista

Un campo científico de nueva formación en el análisis de las relaciones internacionales y del sistema global es el campo de las teorías que explican la política mundial recurriendo a la experiencia analítica y teórica del saber vinculado a la teoría de la evolución. Las ciencias biológicas han sido las primeras en observar su objeto de estudio bajo el aspecto de la evolución. En las ciencias sociales este aspecto no ha sido del todo olvidado, pero está lejos de haber sido suficientemente considerado. Sólo la economía ha dedicado más atención que las otras ciencias sociales a dicho argumento.

En la base del análisis evolutivo de la política mundial se encuentra el presupuesto hipotético de que la política mundial se encuentra en un proceso de evolución, que sus cambios estructurales son el producto de un proceso evolutivo. De este presupuesto hipotético deriva la pregunta fundamental de las teorías evolutivas de la política mundial: ¿cómo se produce el cambio a largo plazo de las configuraciones políticas de dimensiones mundiales y qué explica el proceso de globalización política?

George Modelski (1996), tras reconstruir los ciclos político-internacionales de los últimos cincuenta años en el marco de la teoría hegemónica (véanse páginas anteriores), ha profundizado su análisis en el marco

teórico y conceptual de las teorías evolutivas y evolucionistas. Su más reciente producción puede ser tomada como ejemplo del enfoque evolutivo del análisis de la política mundial. Aunque este análisis se sitúa en el ámbito del paradigma de la desigualdad y de la política cooperativa, sobre todo porque —como las teorías pluralistas— no considera los Estados como el centro de sus indagaciones, no obstante les atribuye un rol significativo. El foco del análisis evolutivo de la política mundial, de hecho, es el estudio de las transformaciones estructurales a largo plazo de las configuraciones políticas a escala mundial, o sea, de los modelos estables de comportamiento humano institucionalizado ya sea a nivel global o a otros niveles de organización social. Estas configuraciones políticas de dimensiones mundiales (por ejemplo, los imperios mundiales, las guerras globales o los sistemas internacionales) siguen una evolución propia que se debe someter a análisis teniendo en cuenta las relaciones que la vinculan a las instituciones de la economía (por ejemplo, los sistemas económicos mundiales y los regímenes de la economía) y a las estructuras y a los movimientos sociales (por ejemplo, el proceso de democratización mundial). El estudio de la evolución política global, como el estudio de cada evolución social, conlleva tres tipos de evolución: la macroevolución, que se ocupa de la evolución que involucra a todos; la microevolución, que se ocupa del mecanismo de la evolución; la coevolución, que se ocupa de las relaciones existentes entre las evoluciones de estructura que no tienen la misma andadura o cadencia social (la economía, la política, la sociedad, la cultura).

Modelska basa su estudio de la evolución social en la inevitabilidad del cambio de estado y en la dirección o orientación de dicho cambio. La inevitabilidad del cambio de estado significa que ningún orden presente o pasado es estable. Eso no quiere decir que el cambio social esté sometido a leyes inmutables, como sostiene el evolucionismo social de corte darwiniano. El cambio de estado de los sistemas sociales debe ser considerado, por el contrario, sólo como el abandono de algunas estructuras económicas, políticas, sociales y culturales y su sustitución por parte de otras por mor de la necesidad de adaptarse, o hacer frente, a problemas bien identificados. Dirección del cambio significa, por el contrario, que a) existe un orden lineal de los estados del sistema y b) el proceso evolutivo es el paso de un estado a otro en dirección ascendente o descendente, pero sin saltos. La evolución no responde a un diseño ni a un proceso casual; y, por otra parte, la evolución es un proceso acumu-

lativo que no tiene un tiempo prefijado, sino que también es posible que la alineación de pequeños cambios provoquen grandes transformaciones. El enfoque evolutivo correcto, según Modelska, no es determinista ni casual, sino probabilístico. Existe una dirección, pero no puede definirse el contenido, el objetivo y la finalidad del proceso.

El análisis evolutivo de la política mundial de Modelska se ocupa del cambio estructural a nivel global, frente a los análisis del cambio que observan en particular los cambios estructurales de los actores principales (la selección de las potencias mundiales) y el cambio de las instituciones fundamentales de la política global (sistemas imperiales, sistema Estadonación, organizaciones mundiales). Dichos cambios institucionales en el último milenio han atravesado tres períodos: el euroasiático, desde el año 930 al Renacimiento; el europeo-occidental, hasta el año 1850; y el que ahora está en curso, el de la organización global. A través de estos tres períodos se ha pasado de una condición de estructura ausente o mínima y de baja relación entre las partes del sistema mundial a una condición de alta relación con un proceso que ha tomado una dirección, no casual, como ha demostrado el hecho de que se haya orientado hacia formas innovadoras de organización extensibles a todas las partes del sistema mundial.

El análisis evolutivo de la política global de Modelska se basa en un modelo procesual (o secuencial) del cambio que consta de cuatro presupuestos fundamentales:

1. El sistema político global es un grupo de estrategias (conjunto de instrucciones, agendas, políticas) puestas en funcionamiento por diferentes sujetos y destinadas a la gestión colectiva de los problemas globales. En estas estrategias se basan las reglas operativas o la rutina del sistema político global que viene reproducida mediante procesos de socialización. Su sustitución es materia de análisis de la evolución política global.

2. El sistema político global es un sistema complejo en evolución. A diferencia de los sistemas ordenados (o fijos) y de los sistemas caóticos (sin orden), los sistemas complejos son aquellos que cambian para adaptarse a las nuevas condiciones.

3. La evolución política global es un proceso de aprendizaje basado en mecanismos de variación (una estrategia se reproduce y se innova), cooperación (diferentes estrategias se combinan en una sola), selección (una estrategia vence a las otras mediante mecanismos competitivos co-

mo la guerra global o las elecciones) y amplificación (la estrategia adoptada se perfecciona y se refuerza).

4. La política global evoluciona junto con la economía global, la comunidad global y la opinión global.

Estos presupuestos —y en particular los mecanismos y procedimientos situados en el punto 3— valen para todo el sistema mundial, pero no explican sus efectos con la misma intensidad en todas las partes del mundo en el mismo momento. Favorecen, por el contrario, algunas áreas o regiones que poseen mayor potencial evolutivo. Estas áreas tienen mayor capacidad organizativa, lo que les permite destacar en la competición global, mayor apertura para afrontar los retos de la innovación y condiciones favorables para mantener los costes de las transacciones económicas. Por todas estas razones, estas áreas se convierten a su vez en áreas en las que se difunden, en determinados períodos, las innovaciones del cambio estructural.

En tanto que proceso evolutivo y de adaptación de un sistema complejo (véase punto 2 de los presupuestos), el proceso evolutivo mundial es un proceso de aprendizaje en el que los cuatro mecanismos de variación, cooperación, selección y amplificación se siguen con la cadencia regular de la sucesión generacional, o sea, 25-30 años. El objetivo fundamental de un sistema social, por lo tanto, es el aprendizaje de cada uno de los cuatro mecanismos por parte de una generación.

Sobre la base de todas estas consideraciones teóricas, Modelski formula tres proposiciones o hipótesis. Algunas de ellas ya han sido verificadas por Modelski o por otros investigadores; otras deben todavía ser verificadas por la investigación empírica. Estas hipótesis afectan, respectivamente, a la evolución de la política mundial, la evolución de la política global y los ciclos de liderazgo de la política global.

1. *La evolución de la política mundial moderna* (o sea, del último milenio) y de sus cambios institucionales a través de las fases de preparación (o variaciones de las instituciones precedentes), de nucleación (o cooperación entre los que proponen estrategias de gestión de los problemas políticos globales), de organización global (o selección de una estrategia) y de consolidación (o amplificación de la estrategia seleccionada). Esta evolución se ve activada por la sucesión entre las áreas más activas del sistema mundial.

2. *La evolución de la política global* en el interior de la evolución de la política mundial moderna se cumple, a su vez, en un período que atraviesa cuatro fases: la fase informativo-cultural (variaciones), la fase social (cooperación), la fase política (selección) y la fase económica (amplificación). En este proceso en cuatro fases se seleccionan las potencias o las organizaciones mundiales que ejercerán el liderazgo del sistema global.

3. La evolución de la política mundial adquiere la forma de *ciclos extensos de política global*, en el interior de cada uno de los cuales un Estado adquiere el liderazgo global y desarrolla una organización global. También estos ciclos atraviesan un proceso en cuatro fases: la formación de una agenda u orden del día (variaciones), la formación de una coalición (cooperación), la macrodecisión (selección) y la ejecución (amplificación). Este proceso está regido por el potencial evolutivo de un Estado o de una organización mundial basada en la zona más activa del sistema mundial.

Resumiendo, la teoría de Modelski afirma que las cuatro fases de un ciclo extenso de política global (o sea, formación de agenda, formación de coalición, macrodecisión y ejecución —cada una de las cuales dura una generación) duran un siglo y forman una de las cuatro fases de la evolución de la política global—. Las cuatro fases de la evolución de la política global, a su vez, se reproducen en cada una de las cuatro fases de la evolución de la política mundial moderna, que son la preparación, la nucleación, la organización y la consolidación. Una evolución de la política mundial, en conclusión, se cumple en 16 (4×4) generaciones o bien cerca de quinientos años.

La verificación empírica de las proposiciones o hipótesis de la teoría evolutiva de Modelski ha sido —como ya he dicho— en gran medida completada. La existencia de ciclos extensos y la sucesión de potencias globales —Portugal, Holanda, Gran Bretaña por dos veces y Estados Unidos— desde el 1500 hasta hoy (de lo que hemos hablado antes al analizar las teorías hegemónicas) ha sido demostrada en una serie de trabajos publicados por Modelski y otros (G. Modelski y S. Modelski, 1988; Modelski y Thompson, 1988; Rasler y Thompson, 1994; Thompson, 1988). También la investigación sobre la coevolución de la política y otros procesos globales ha sido ya llevada a cabo en lo que respecta a la economía (Modelski y Thompson, 1996) y el proceso de democratización (Modelski, 1998). Ahora, a nosotros nos interesa sobre todo prestar

atención al análisis de Modelski de interpretación de la política internacional contemporánea y su organización. Decía antes que sobre la base de la teoría y de la investigación empírica, Modelski se arriesga a predecir que en el siglo XXI se concluirá la fase de la evolución de la política global que ha visto surgir ciclos extensos de sucesión hegemónica. El rol de liderazgo global será entonces absorbido y ejercido en el interior de una comunidad democrática que tendrá una organización global de tipo federal.

Más que sacar a la luz el proceso de ascensión y declive de la potencia mundial, como hacen los teóricos del análisis hegemónico, Modelski (1995) se ocupa de la vida de una organización política global que se establece mediante un ciclo evolutivo de cuatro fases: la formulación de una agenda de los problemas del sistema y de sus principios de solución, la formación de una coalición para desarrollar la agenda, la macrodecisión con la que el sistema «selecciona» o en cualquier caso aprueba/acoge una determinada agenda y a los que lo proponen y los ubica en la posición de liderazgo, la ejecución de las políticas previstas por la agenda. Pero no sólo eso. Este ciclo extenso se enmarca en un proceso evolutivo más largo compuesto por otras fases, cada una de las cuales sedimenta sus experiencias y los actores de cada fase ejercen también las funciones del aprendizaje de estas experiencias. Más que hablar de modelo hegemónico, Modelski prefiere hablar ahora de modelo de aprendizaje (*learning*) para subrayar que estamos explicando la política global mediante una enfoque evolutivo y que deseamos conocer la evolución de esta política, que es un proceso acumulativo más bien basado en el aprendizaje. Desde este punto de vista, el ciclo extenso en el que nos encontramos se inició en 1973 y sus fases son o serían:²¹

1. Formulación de una agenda	1973-2000
2. Formación de la coalición	2000-2026
3. Macrodecisión	2026-2050
4. Ejecución	2050-

A partir de 1945, Estados Unidos —seleccionado como potencia líder en la fase de la macrodecisión (1914-1945) del ciclo precedente

21. La enumeración de todos los ciclos de la política mundial moderna, a partir de 1430, se encuentra en Modelski (1990) y Modelski (1995).

(1850-1973)— puso en marcha su agenda de liderazgo global, cuya finalización puede fecharse en el año 1973. Se inicia entonces un nuevo ciclo de política global con una fase de formulación de nueva agenda. El sistema político global, por lo tanto, se encuentra frente a problemas importantes para los que no existen reglas o procedimientos de solución, cuya solución, en suma, no ha sido todavía convertida en una rutina por parte de las instituciones políticas del sistema. Los problemas globales son una amenaza para la seguridad global, que desafía y amenaza a las restantes estructuras globales, en primer lugar a todas las estructuras económicas. Los participantes en esta fase son los sujetos de la política global, no sólo los Estados —partiendo del Estado que ejerce el liderazgo del sistema—, sino también actores globales de diferente naturaleza como las organizaciones internacionales —sobre todo las Naciones Unidas—, las empresas financieras y las compañías multinacionales, los sujetos del mundo de las comunicaciones masivas y de la opinión (Iglesia, movimientos y partidos).

En la fase de *formulación de la agenda*, todos los actores participan en función de su capacidad de «aprender» y formular estrategias o bien de recoger información y explorar vías de acción alternativas. Progresivamente, la fase de formulación de la agenda cede el paso a la fase de formación de diferentes coaliciones. Los actores globales se dividen en grupos según diferentes intereses y se agrupan en coaliciones que tienen diferentes prioridades respecto a las soluciones para los problemas y diferentes preferencias respecto a la agenda alternativa que pueden confiarse, para su realización, a las instituciones globales. En el interior de cada coalición, algunos actores asumen el rol de líder y guían a su coalición en la fase siguiente de macrodecisión, o sea, en el proceso de elección colectiva de una sola agenda, la que hasta el presente ha sido representada en la política mundial por las guerras globales. Al concluir esta fase, tiene lugar la fase de la ejecución de la agenda.

La actual fase de *formulación de la agenda*, iniciada a principios de los años setenta, ha visto a las potencias globales (Estados Unidos y su «desafortunado» rival, la Unión Soviética) en el rol de líderes principales de coaliciones globales con sus propios diseños de organización global. En realidad, la Unión Soviética, más que desafortunado rival, era un improbable desafiador porque no poseía las propiedades necesarias para ejercer un liderazgo global: no poseía una organización político-estratégica adecuada al marco global ni una economía fuerte en los sectores

que hacen funcionar la economía mundial; ni era una sociedad abierta o en disposición de asumir responsabilidades para la solución de problemas globales. No obstante, no puede restringirse a Estados Unidos y a la Unión Soviética el número de los actores que, en estos últimos treinta años, han tenido posiciones preeminentes en la elaboración de estrategias alternativas de solución de los problemas mundiales. Modelski (1995) cita expresamente las Naciones Unidas, que han contribuido a definir problemas globales como, por ejemplo, la ecología y la alimentación, incluso, podemos añadir, las agregaciones o coaliciones diplomáticas formadas por los países no alineados (con sus anteriores movimientos de liberación o los movimientos panafricanos), de los países del Grupo de los 77 y el Grupo de los siete países más industrializados y, de maneras diferentes, actores de naturaleza diversa como la Comunidad Europea, los movimientos de promoción humana (los movimientos de los derechos humanos) y las organizaciones no gubernamentales (desde las asociaciones ecologistas a las asociaciones de asistencia humanitaria como Médicos Sin Fronteras, a las asociaciones de científicos en los movimientos antinucleares). Modelski advierte que la fase de *formulación de la agenda* es, normalmente, una fase elusiva y fluida. Hay actores interesados en reprimir la manifestación de problemas que no convienen a sus intereses y no todos los problemas se definen de una sola vez.

En las previsiones de Modelski, nuestro sistema global está a punto de entrar en la fase siguiente, la de la formación de coaliciones rivales. Esta fase corresponde, principalmente, a una fase de «desconcentración» del poder, ya sea político o económico. La potencia global ha ido perdiendo progresivamente muchos puntos respecto a su superioridad en la jerarquía del sistema y debe gestionar la conservación de su rol en un marco de revisión de las alianzas y de las alineaciones derivadas de su selección en el ciclo precedente. Los procesos económicos tienen un peso importante en esta fase, pero no sólo ellos; también los procesos sociales y culturales son relevantes. La ideología —por ejemplo, en la forma de reclamo a los principios de la democracia— tiene un rol importante en la construcción de coaliciones respecto a agendas alternativas.

En este punto, podemos señalar que Estados Unidos está negociando coaliciones de gran importancia en dos frentes cruciales: el del Pacífico y el del Atlántico. En el Pacífico existe una iniciativa multilateral muy amplia y una iniciativa bilateral muy significativa: la primera debe

crear una gran área de libre cambio, la segunda debe consolidar una relación especial con Japón; por este motivo se utiliza también el término *coliderazgo*. Una relación especial es también aquella en curso de construcción desde hace ya muchos años con la Unión Europea: en 1990 se firmó la agenda de colaboración llamada Agenda Transatlántica y en 1995 la agenda se actualizó con la firma de la Nueva Agenda Transatlántica. El marco de las iniciativas de formación de coaliciones de Estados Unidos, en definitiva, comprende el acuerdo que ha dado vida al NAFTA o TLCAN, el área de libre comercio de Norteamérica, que podría extenderse a otros países latinoamericanos e influir en todo el continente norteamericano. Todas estas iniciativas de creación de coaliciones de Estados Unidos tienen como punto de partida problemas globales de naturaleza económica, pero no hay duda de que sobre esta base se construirán también agendas globales de naturaleza política, social y cultural.

Tras una generación —en torno al 2026—, nuestro sistema global entrará en la fase de la macrodecisión: las coaliciones que se habrán formado hasta ese momento dentro de la agenda de soluciones de los problemas globales entrarán en competencia directa, al término de la cual una de ellas será la mejor y a partir de su «victoria» construirá una nueva organización global de acuerdo con su agenda. ¿Qué forma adoptará la primera macrodecisión del siglo XXI? ¿Tendrá todavía la forma de una guerra general que dure una generación, como ha sucedido en los quinientos años precedentes? No existe una razón fundamental para que la macrodecisión tenga lugar con una sola forma: la «primitiva» violencia generalizada o el duelo armado entre dos coaliciones político-militares. Es cierto que hoy en día no existe una forma alternativa, pero en el último siglo los Estados han experimentado también formas «civilizadas» de solución negociada de los conflictos. La difusión del fenómeno de las organizaciones internacionales en este siglo ha perfeccionado de manera creciente dichas formas, que no han sustituido aún por completo la violencia, sino que han servido para contenerla. Existe, en otros términos, un trabajo de perfeccionamiento y aprendizaje del uso de instrumentos para conciliar las controversias internacionales. Un dato para tener presente, entre otros, es la conciencia de las consecuencias catastróficas de la violencia armada en un conflicto mundial. Pero aún más importante es el proceso evolutivo en curso de la organización política global, que sugiere la posibilidad —como dice Modelski— de dar vida a una comunidad democrática mundial. Según este propósito, podemos señalar op-

ciones que hoy se pueden tomar en el sistema global, que apuntan en esa dirección, como son, por ejemplo, la expansión de las funciones de las Naciones Unidas, la admisión de sujetos no estatales en el funcionamiento de ésta, las conferencias sobre problemas mundiales promovidas por las Naciones Unidas, el recurso a conferencias conjuntas de organizaciones internacionales regionales, la aparición de Parlamentos transnacionales. Es posible que éstos y otros cambios se traduzcan en el futuro próximo en un relevante cambio organizativo del sistema global. Si este cambio se inicia en la próxima fase de la formación de coaliciones, pesaría en la formación de las mismas y, en particular, en la naturaleza de los líderes de las coaliciones que propondrán las agendas globales alternativas. Ésta es otra de las razones para no dar por descontado ni la rendición ni la conducta de la actual potencia global o de otros candidatos hoy considerados posibles.

Sea como fuese, el Estado, o la organización líder de la coalición que superará el proceso de macrodecisión, abrirá a mitad del siglo XXI la fase de ejecución de su agenda. En el pasado, este actor fue siempre la potencia naval más fuerte del sistema internacional. Esta característica le otorgaba la capacidad de control del sistema global, pero su legitimidad residía en su capacidad para gobernar la estructura institucional del sistema que había entrado en una nueva fase de su proceso evolutivo. Esto permite decir que el Estado o la organización líder de la política global del próximo siglo será, esencialmente, un actor dotado de capacidad apropiada para la forma que el sistema global habrá asumido o «aprendido». Esta forma no será del todo nueva, pero no será tampoco totalmente igual a las del pasado.

Capítulo 3

ORGANIZACIÓN Y CAMBIO DEL SISTEMA INTERNACIONAL

Las diferentes explicaciones de la naturaleza política del sistema internacional y de los mecanismos militares, económicos, morales y racionales que se usan en su organización política, fijando los roles diferenciados de sus actores y aportando reglas e instituciones a las que —normalmente— los Estados adecuan sus acciones y relaciones, son fruto de simplificaciones de la realidad que dejan en segundo plano algunos factores o grupos de variables frente a otros y ponen el acento en una u otra de las dos características originarias, a saber la soberanía paritaria y la desigualdad de capacidad de los sujetos estatales. Las simplificaciones dependen de la concepción general del estudioso. Quien razona con el paradigma de la igualdad atribuye gran importancia al cumplimiento de las reglas paritarias por parte de los gobiernos y descuida, sobre todo, la dimensión institucional de la desigualdad. Quien razona con el paradigma de la desigualdad presta más atención a las reglas operativas y a la jerarquía impuesta por la desigualdad, pero infravalora las reglas paritarias y su presencia en las instituciones organizativas. La formulación de una definición general de la organización del sistema político internacional debe tener en cuenta, por el contrario, las reglas y las instituciones que reflejan tanto el carácter social originario de la desigualdad como la igualdad o soberanía paritaria.

A continuación intentaremos cumplir dicha tarea, definir la organización del sistema político internacional y formular un esquema analítico de la organización en sí, teniendo en cuenta las intuiciones y las evidencias que emanan de los modelos teórico-interpretativos que acabamos de examinar, aunque conviene señalar, en primer lugar y de forma inmediata, que muchos modelos teóricos descuidan los factores de cambio político internacional y el carácter evolutivo del fenómeno organizativo. Las teorías de la desigualdad, por ejemplo, se asientan en la rivalidad entre los principales Estados del sistema y entre quienes intentan controlar o adquirir los principales roles organizativos. Ésta es una causa importante de

cambio organizativo, pero no debe hacer perder de vista el hecho de que en el sistema internacional se hacen opciones con efectos vinculantes para sus sujetos mediante competencias relativas a sus problemas generales, opciones que generan divisiones y solidaridad entre los Estados. En otros términos, el cambio político internacional no es sólo un cambio de las posiciones de poder, sino también un cambio que afecta a las instituciones y las políticas del sistema. Y no sólo eso. El cambio puede incluir a los propios sujetos del sistema. Los Estados cambian su naturaleza por sí mismos y en contacto con los otros Estados, al igual que los sujetos estatales, que adquieren cualidades de sujeto político interactuando con los Estados, pese a que los estudiosos de las relaciones internacionales no suelen prestar atención a los actores no estatales.

Por esta razón, el discurso de quien en la actualidad ha de ofrecer una introducción a la política internacional debe oscilar continuamente entre dos dimensiones —la internacional y la global— y ha de tomar en consideración, además de la política realizada por los gobiernos de los Estados que se dividen territorialmente el mundo, las políticas acerca de los bienes y los valores que afectan al mundo entero sean quienes fueren los sujetos que las determinan. Por esta razón, continuaremos utilizando el término «sistema internacional» para referirnos al sistema de las relaciones entre Estados y también de los sujetos no estatales de los que dependen las políticas a nivel mundial. En algunos casos entre los dos referentes no existe diferencia alguna, puesto que las políticas mundiales se producen y gestionan en su totalidad dentro del sistema internacional; en otros casos, por el contrario, hay diferencia y es significativamente creciente. Esto sucede, en particular, en una serie de temas que —como veremos— superan la capacidad de regulación política de los Estados y componen lo que denominamos «agenda del sistema político global».

LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA INTERNACIONAL

En los sistemas de Estados no existe una autoridad única que mantenga una organización de gobierno. A pesar de ello, los Estados no interactúan en condiciones de absoluta libertad, sino que se encuentran insertos en una organización multicéntrica de gobierno, es decir, una organización formada por reglas, instituciones y roles que reflejan tanto la

paridad de soberanía como la desigualdad fáctica. Dichas organizaciones dirigen el comportamiento relacional y las opciones acerca del uso de los recursos, los bienes y los valores del sistema. Los comportamientos de los Estados de un sistema no son, dicho de otro modo, ni casuales ni totalmente discrecionales. No están tampoco determinados únicamente por la voluntad de los Estados más poderosos; se trata de comportamientos influidos por una organización política que conforma la voluntad colectiva y vinculante sobre los bienes del sistema. Esta voluntad se manifiesta mediante reglas e instituciones a las que los gobiernos se atienen en las políticas internas y exteriores con las que participan en el gobierno y uso de los bienes, de los recursos y de los valores del mundo. Obviamente, atenerse no significa someterse sin excepciones o sin violaciones. Los Estados o los otros sujetos pueden considerar más ventajoso, en casos específicos, no atenerse a las reglas y asumir los costes de la violación. Y no sólo eso. Las reglas y las instituciones están en un proceso de cambio continuo y los Estados participan con roles y capacidades diferentes en la producción y cambio de las reglas y de las instituciones que gobiernan el sistema.

El gobierno del sistema internacional no puede compararse al de un Estado democrático, donde el poder está distribuido entre una red de instituciones políticas (el ejecutivo, el Parlamento, las administraciones públicas, la magistratura y el poder judicial, etcétera), ni a un sistema estatal dotado de una autoridad monocrática. Se trata de un sistema político, pese a todo, porque existe un conjunto de reglas, de instituciones y de roles que organizan las relaciones entre sus sujetos y porque existen procesos formales e informales merced a los cuales se toman opciones vinculantes sobre los bienes del sistema. Se trata de bienes (por ejemplo, la seguridad o el acceso a los mercados) de los que todo Estado dispone (y que puede proporcionar a sus ciudadanos) sólo interactuando con otros Estados en la política internacional, conforme a las reglas del sistema y a las decisiones y políticas públicas de las instituciones sistémicas. Dichas reglas, opciones y políticas se elaboran mediante procesos en los que los Estados participan según los roles, capacidades e intereses relativos a cada proceso. Esto no es todo. Si bien en este capítulo y en el siguiente atenderemos básicamente al sistema de Estados, en la actualidad dicho sistema forma parte de un sistema más amplio —el sistema global (objeto del último capítulo de nuestro libro)—, en el que las decisiones colectivas sobre los bienes, los recursos y los valores del mundo se to-

man, de acuerdo con las teorías de la concepción pluralista, con la participación de sujetos de diferente naturaleza.

Con el término «sistema político internacional» se indica, por lo tanto, tanto el conjunto de Estados sometidos a una organización, como a la propia organización, es decir, el conjunto de roles, reglas e instituciones observables empíricamente que producen regularidad o alta conformidad en los comportamientos de los Estados. Un sistema político internacional está compuesto por sujetos estatales que interactúan, por reglas e instituciones organizativas y, por otra parte, por roles organizativos, o sea, por posiciones particulares que detenta de manera duradera algún Estado y que sirven para formar, conservar o transformar las reglas y las instituciones mediante las que se formulan y se siguen las decisiones y las políticas públicas sobre los bienes del sistema, no así sobre los conflictos de intereses entre sus sujetos. Estos roles no se adquieren mediante una elección o cualquier otro procedimiento formal que permita escoger, sino gracias a la posesión de determinadas características y a la voluntad de utilizarlas en competición con los otros sujetos del sistema. Pocos Estados tienen roles principales en la organización del sistema porque pocos Estados tienen recursos (económicos, culturales, políticos o militares) para imponer el respeto a las reglas y decisiones —estos Estados tienen un rol hegemónico o de guía del sistema— o para desafiar el mantenimiento de una organización, situación en la que tales Estados asumen el rol de desafiantes. Muchos Estados, por el contrario, tienen roles secundarios, bien de apoyo a la hegemonía y a la organización existente (rol de apoyo o de secuaz), bien de apoyo al desafiante o de adversario de la organización existente (rol de opositor) o, finalmente, pueden actuar como *free-rider* o gorrón.

Cada organización sistémica está sometida a cambios en el contenido de las reglas e instituciones y no sólo al cambio de los Estados en la asignación de roles. Dichos cambios se producen bien por efecto de procesos competitivos de larga duración, generados por las fracturas sociales entre los Estados del sistema, a causa del conflicto y la cooperación entre los Estados acerca de las políticas públicas y sus principales problemas en el sistema. Dichos problemas no son únicamente políticos en un sentido tradicional (o sea de soberanía o de independencia política y seguridad territorial), sino que también pueden ser problemas de valores políticos universales como los derechos humanos y la democracia, problemas acerca del uso generalizado de recursos materiales y proble-

mas de control de bienes que no son responsabilidad exclusiva de los Estados y de los gobiernos, sino también de los sujetos no estatales; es decir, problemas del sistema global. Los Estados se ven en la necesidad de gobernar dichos problemas junto a sujetos no estatales en virtud del «dominio» que éstos tienen de los problemas y que la propia concepción pluralista de los sujetos internacionales les reconoce.

Debemos, en este punto, hacer un inciso sobre el uso del término «sistema» y sobre el uso del término «organización». El término «sistema» en el análisis de las relaciones internacionales está generalmente asociado a la existencia de un orden al que se someten todos sus actores y las relaciones de los mismos. Así pues, el término sistema es adecuado para indicar que los actores no tienen otra cosa en común que el estar sometidos a las mismas leyes de orden, ya sean estas leyes producto de fuerzas sociopolítico-económicas —como dicen, por ejemplo, las teorías de la hegemonía político-económica, las teorías del mercado y el análisis sistema-mundo— o bien leyes producidas únicamente a través de los requisitos diplomático-militares del poder internacional, como afirman las teorías realistas o neorrealistas. Por esta razón, el término «sistema» se contrapone en Relaciones Internacionales al término «comunidad» y al término «sociedad». El primero de estos dos últimos, «comunidad», presupone un conjunto de sujetos que reconocen el mismo grupo de derechos, deberes y obligaciones morales. Por eso no puede aplicarse al conjunto de sujetos de las relaciones internacionales, porque los Estados y los otros sujetos no estatales hoy día relevantes a nivel mundial no se caracterizan por el rasgo de compartir intereses comunes o una identidad común. El término «sociedad» tampoco puede aplicarse al conjunto de Estados y de sujetos de la política mundial porque no comparten la característica del conjunto al que se aplica normalmente el término, a saber: la voluntad de pertenecer a una asociación sometida a la norma de la coexistencia y de la cooperación. Los Estados no se someterían a la norma del pluralismo social, sino que cada Estado se sometería solamente a la norma de perseguir los intereses propios de manera egoísta y sólo aceptaría reglas impuestas por la fuerza sociopolítica-económica o por requisitos diplomático-militares, rasgos que caracterizan los grupos que llamamos sistemas. Estas distinciones terminológicas son relevantes a nivel analítico, pero el análisis de la política global induce también a afirmar que el proceso evolutivo de la humanidad ha creado progresivamente entre sus sujetos elementos comunitarios y elementos societarios.

A fin de cuentas, podemos continuar utilizando el término «sistema» más por comodidad que por razones ontológicas. El sistema internacional y global es, hoy en día, tanto un sistema como una comunidad y una sociedad. Los tres términos pueden ser utilizados de manera intercambiable, excepto si se prefiere uno antes que el otro con la intención de resaltar el carácter sistémico o el carácter comunitario o social que el grupo del que nos ocupamos posee.

En lo relativo a los términos «orden» y «organización», por el contrario, la alternativa es entre un uso que, con «orden», tiene connotaciones de estatismo y determinación estructural, mientras que, en el caso de «organización», connota cambio continuo y determinación subjetiva de los actores del sistema, como indica el enfoque metodológico estructuracionista. Nuestra preferencia se inclina por «organización» y no por «orden». El sistema internacional y el sistema global son sistemas con acuerdos permanentes pero no estáticos. El cambio de dichos sistemas no es —en otros términos— necesariamente un cambio de estado producto exclusivo de revoluciones, sino, frecuentemente, un cambio continuo que se produce con evolución.

La existencia y la función de las reglas y de las instituciones, así como el ejercicio de roles específicos a nivel organizativo, son datos sistémicos. La modalidad con la que cada Estado conforma su comportamiento y considera vinculantes las reglas y las decisiones de las instituciones sistémicas depende, por el contrario, de sus características particulares. Según las propias capacidades y sus propios objetivos, cada Estado participa en la elaboración, en la conservación y en la transformación de las reglas y de las instituciones del sistema. El respeto y la conformación de las conductas y de las acciones internacionales de los Estados al contenido de las reglas y de las decisiones de las instituciones, por otra parte, no influyen sólo sobre su comportamiento exterior sino también sobre su política y estructura interna: pensando especialmente en el efecto de los regímenes internacionales de la economía o en la ejecución de las deliberaciones de las organizaciones internacionales sobre las características fundamentales de los Estados. La explicación del sistema político internacional como sistema determinado bien por sus características y por las acciones intencionales de sus sujetos estatales, bien por el funcionamiento de reglas e instituciones organizativas procede, por lo tanto, mediante un enfoque estructuracionista y considera la realidad internacional influida por la desigualdad y por la soberanía parita-

ria de los Estados. Pero no sólo eso. Esta explicación es también intrínsecamente evolutiva, bien porque reconoce la causalidad recíproca existente entre las características de los sujetos agentes y las características de la estructura que organiza vida y relaciones, bien porque explícitamente reconoce los vínculos intrínsecos que unen la estructura y los procesos del sistema global. El sistema global evoluciona en todas sus dimensiones: coevolución de los procesos políticos y de los procesos económicos y culturales, si bien los tiempos y las cadencias de las diferentes dimensiones no siempre marchan de manera sincrónica.

El análisis teórico de la política internacional, el objeto de este capítulo, define cómo los elementos sociales originarios —o sea, la igualdad de soberanía y la desigualdad de poder o, como dice James (1992), el estatus idéntico y la desigual *estatura* de los Estados— se traducen en un hecho organizativo, asumiendo forma de reglas e instituciones. El análisis empírico del sistema internacional, al que dedicaremos el capítulo siguiente, a diferencia del análisis teórico, no puede perder de vista las características contingentes de los diferentes Estados que forman un sistema. Por lo tanto, examinará las formas organizativas en función del grado de paridad o desigualdad presente en las reglas o en las instituciones relevantes, los roles de los Estados concretos y la competencia que genera cambios de las formas organizativas de un sistema internacional histórico, como el surgido tras la Segunda Guerra Mundial.

Reglas

Reglas internacionales son, en sentido general, aquellos principios, aquellas convenciones y aquellas normas a que se atienen normalmente los gobiernos como guía para sus acciones y su comportamiento en el sistema mundial.¹ Cuando hablamos de reglas de organización del sistema internacional, nos referimos en particular a tres tipos de reglas: los principios sociales, las normas jurídicas internacionales y las reglas de juego o reglas operativas. Los principios sociales se forman porque los Estados han aceptado vivir en sociedad y

1. Sobre el significado de la importancia de las reglas en las relaciones sociales y políticas y sobre los problemas de análisis de las reglas internacionales, véanse Claude (1993), Cohen (1981), Kratochwil (1989) y Raymond (1997).

están de acuerdo en algunos valores de la vida social. Las normas jurídicas internacionales derivan de los principios sociales y definen concretamente, de manera explícita y formal, la aplicación de los principios en los casos concretos en que los Estados se ponen de acuerdo. Las reglas de juego, en definitiva, se observan fácticamente y sin ningún acuerdo explícito o formal.

Los principios sociales indican la conducta social justa o bien qué comportamientos individuales y colectivos deben ser aceptados para conservar el sistema y sus requisitos fundamentales, independientemente de la existencia de acuerdos políticos o jurídicos e con independencia de las reglas creadas por instituciones internacionales. Dichos principios son enunciados en declaraciones gubernamentales solemnes, en muchas constituciones estatales, en los preámbulos de los estatutos de las organizaciones internacionales o en actos multilaterales jurídicos o cuasijurídicos. Entre los principios comúnmente aceptados por los gobiernos de todos los sistemas de Estados está el respeto a la soberanía, la inviolabilidad del territorio, la no intervención en los asuntos internos, la justa causa del recurso a la fuerza y la guerra, la limitación del recurso a la violencia a los casos de causa justa y el respeto a la costumbre. La violación de los principios sociales se sanciona con reprobaciones y el aislamiento político. Cuando se reconocen formalmente, los principios se transforman en normas del derecho internacional escrito, pero incluso entonces la forma de valorar su respeto puede ser fuente de controversias.

El sistema internacional contemporáneo conoce la formación de nuevos principios que emanan de las transformaciones del sistema mundial y de la naturaleza de los Estados. Se enuncian en numerosos documentos de organismos multilaterales, de las Naciones Unidas y de conferencias mundiales o regionales (Florini, 1996). La afirmación de nuevos principios supone problemas de compatibilidad con los principios tradicionales. El principio de autodeterminación de los pueblos fue uno de los primeros «nuevos» principios del sistema internacional que desafió a los principios tradicionales de soberanía e integridad territorial. Al tradicional principio de no intervención se contraponen hoy el principio de intervención humanitaria para proteger a grupos étnicos o nacionales perseguidos o amenazados en su supervivencia, al tiempo que el principio tradicional de no interferencia en los asuntos internos ya no protege a los gobiernos de ser considerados responsables de violaciones

de los derechos humanos individuales y colectivos. El principio de defensa del medio ambiente y de los recursos naturales comunes de la humanidad afecta al principio de la soberanía territorial y de posesión exclusiva de los Estados de sus recursos naturales.

Las normas jurídicas de organización política del sistema internacional son normas del derecho internacional general o bien normas contenidas en acuerdos estipulados entre los gobernantes: unas y otras comprometen formalmente los comportamientos futuros de los Estados y éstos las observan y cumplen consuetudinariamente, por sentido social o por cálculo político o bien para evitar las sanciones y los costes de su violación. Entre las normas del derecho internacional general hay que destacar, en particular, las normas sobre cuestiones referentes a la esencia de los Estados (el territorio, la ciudadanía, etcétera) y a su relaciones (por ejemplo, la relación mediante órganos diplomáticos o bien las relaciones bélicas). Entre las del derecho de los tratados tienen particular importancia las que regulan sectores específicos como el derecho del mar, el derecho los derechos humanos y el derecho al medio ambiente. Estos tratados forman parte de regímenes o dan vida a organizaciones intergubernamentales, es decir, forman parte, como veremos luego, de instituciones que tienen también estructuras y procedimientos administrativos propios. Entre las normas de los tratados que explican la gran importancia en la organización política del sistema internacional están, entre otras, las normas sobre armamentos y, entre éstas, las que atañen a la proliferación nuclear. El tratado de no proliferación nuclear de 1968 buscaba establecer la regla de la exclusiva concentración del poder nuclear en manos de los pocos Estados que tenían roles organizativos fundamentales en el sistema, o sea, Estados Unidos y la Unión Soviética.

Sean cuales sean los límites de las normas del derecho internacional en ausencia de una autoridad por encima de las partes que juzgue y sancione las violaciones, parece claro que los gobiernos aceptan preferentemente (o sea casi siempre) y normalmente (o sea, salvo en circunstancias excepcionales) permanecer ligados al respeto del derecho internacional. Los gobiernos transgreden normas jurídicas internacionales sólo para realizar una apuesta alta en la que estén en juego intereses capaces de hacerles soportar los costes de la transgresión, o sea, las sanciones preferentemente políticas de los otros Estados, que pueden ir desde la interrupción de interacciones reguladas con certeza de represalias hasta la

pérdida de la reputación, pasando por la respuesta con análogos comportamientos transgresores por parte de otros gobiernos.²

Las reglas de juego o reglas operativas son convenciones relativas a determinados contextos. Aunque no suelen estar explícitamente enunciadas, también son respetadas por los gobiernos, habida cuenta que garantizan la continuación de las interacciones con razonable certeza. Reglas de ese tipo son, por ejemplo, el respeto de los precedentes, la referencia a casos análogos, y el respeto de las respectivas zonas de intereses o de influencia. Las reglas de juego son el resultado de un proceso de negociación indirecto, formado por acciones demostrativas y declaraciones de intenciones, que pueden ser paritarias o bien estar determinadas por el Estado o los Estados más poderosos. A causa de su proceso formativo, que no contiene declaraciones formales de los gobiernos sobre su contenido, están habitualmente cargadas de ambigüedad o carencias diversas, que permiten a los gobiernos que desean sacar provecho adoptar comportamientos que justifican mediante una particular interpretación del impreciso contenido de dichas reglas. Tal cosa sucede cuando un gobierno niega la validez de una regla de juego frente a la aparición de nuevas situaciones: en dichas circunstancias, la supervivencia de una regla depende de la capacidad de inducir al respeto por parte de los otros gobiernos interesados.

Muchas reglas de juego afectan a las relaciones entre los Estados pertenecientes a una determinada área geográfica, pero los gobiernos cuyas políticas abarcan todo el sistema pueden dar vida a reglas eficaces en todo el sistema. El sistema internacional contemporáneo muestra señales de novedad: se observa la progresiva importancia que adquieren las reglas de juego de formación colectiva válidas en todo el sistema, frente a la situación anterior, el pasado reciente, en que las principales reglas de juego válidas en todo el sistema (las reglas de la rivalidad soviético-norteamericana o del juego bipolar respecto a la seguridad estratégica y las esferas de influencia, de las que nos ocuparemos extensamente en el capítulo siguiente) habían sido dictadas por los pocos Estados capaces de ejercer una política exterior global. Se constata, por ejemplo, que la defensa de nuevos principios sociales (como el principio de intervención humanitaria a favor de grupos étnicos amenazados en su supervivencia)

2. Sobre la relevancia política del derecho internacional, véase la obra clásica de Henkin (1979), originariamente publicada en 1968.

va acompañada en la práctica de la regla de multilateralismo de la intervención, que supone que la definición de legitimidad de la intervención procede de una institución política del sistema internacional (en concreto, un órgano de las Naciones Unidas) y que la intervención la aplican muchos Estados, aunque uno de ellos tenga un rol preeminente en las operaciones de ejecución de la intervención.³

Instituciones

Las instituciones de la organización del sistema internacional son una unión de conjuntos específicos de reglas, procedimientos y, casi siempre, órganos y estructuras decisores, administrativos y operativos que los Estados establecen para gestionar importantes problemas comunes. Por tanto, expresan el interés y el consenso de los gobiernos a la hora de dotar de un orden estable y organizado (dotado de órganos) a sus relaciones respecto a un determinado ámbito de problemas con el fin de facilitar y estimular la cooperación y reforzar la conformidad, encareciendo los costes de conductas desviantes (Keohane, 1988). La razón de ello es que las instituciones internacionales contribuyen a dividir los costes de la interdependencia, difundiendo informaciones sobre los intereses comunes y facilitando las negociaciones. Además, las instituciones afectan también a las políticas internas, aumentando, como consecuencia, la predictibilidad y la continuidad de los comportamientos internacionales de los Estados que se adhieren a dicha institución. Las instituciones internacionales, por otra parte, al estar centradas en los Estados o estar constituidas con la contribución esencial de los gobiernos, se abrieron ya en el pasado a la presencia de sujetos no estatales y parecen destinadas a acoger, según sus competencias, un número creciente de sujetos transnacionales del sistema global.

El análisis de las instituciones se ha desarrollado en la disciplina de las relaciones internacionales paralelamente al éxito del análisis neoinstitucional en la ciencia política en general. En la ciencia de la política internacional, sin embargo, el análisis de las instituciones tuvo una génesis teórica e intelectual diferente a la de las otras ramas de la ciencia política. En éstas últimas, la atención a las instituciones surgió del redescubri-

3. Véanse a este propósito Carpentier (1992) y Pug (1996).

miento de las instituciones en el momento en el que se agotaba el conductismo, al tomar conciencia del hecho de que, junto a todos los otros determinantes comportamentales y sistémicos del funcionamiento político descubiertos en los últimos decenios, también las instituciones eran importantes, en la medida en que determinan las expectativas y las acciones de los sujetos políticos así como el rendimiento de los procesos del sistema político. En la ciencia de la política internacional, por el contrario, el análisis de las instituciones fue promovido principalmente por estudiosos neoliberales, sobre todo norteamericanos, que explicaron la adhesión de los Estados soberanos a los vínculos de la cooperación gestionada por entidades diferentes a los Estados (como son las instituciones) apelando a las ventajas de la reducción de la incertidumbre y de los costos que, de otro modo, los Estados deben soportar, merced a la falta de instituciones que gobiernen sus relaciones en áreas y ámbitos específicos (Baldwin, 1993). Sólo después del desarrollo del análisis institucional en el ámbito de la cooperación económica, los regímenes, se comenzó a prestar también atención a la importancia de la dimensión institucional en la cooperación política, subrayando los vínculos y la oportunidad que el «multilateralismo» (el término con el que a menudo se alude hoy a la cooperación política institucional) supone para los Estados y la novedad que también introduce en el sistema global (Cox, 1992; Gill, 1997).

Las instituciones relevantes para la organización política del sistema internacional son esencialmente de dos tipos: las de competencia política y seguridad, que tienen la forma de organizaciones intergubernamentales; y las de competencia económica, que adoptan la forma, más compleja, de regímenes. Tanto las unas como las otras se constituyen, normalmente, mediante negociaciones formales, pero algunos regímenes pueden nacer únicamente en virtud de la actividad desarrollada por un número limitado de gobiernos y otros sujetos no estatales que se imponen a los otros Estados porque disponen, de manera decisiva, de los recursos fundamentales para el funcionamiento de dicho régimen.

Las organizaciones intergubernamentales son estructuras formales y permanentes establecidas mediante acuerdos entre Estados con el fin de perseguir intereses comunes. Los órganos y las estructuras de una organización deben formular y ejecutar soluciones a los problemas que surgen en los campos previstos por el acuerdo y con los procedimientos establecidos en el acto de formación de las organizaciones y en la *praxis*

posterior. Gracias a sus estructuras informativas, a las negociaciones estables y a los aparatos administrativos permanentes, las organizaciones internacionales hacen posible actividades colectivas que no serían factibles en el sistema internacional (Abbott y Snidal, 1998). Tras las primeras organizaciones del siglo XIX, que tenían competencias en el campo de las comunicaciones y el comercio —competencias que hoy en día son propias de los regímenes—, la primera organización intergubernamental de relevancia política, cuyo objetivo era la seguridad colectiva y la intervención en caso de conflicto, fue la Sociedad de Naciones. Su estructura fundamental —Asamblea, Consejo, Secretario General y Tribunal de Justicia— fue retomada por la Organización de las Naciones Unidas, que es la principal organización del sistema internacional contemporáneo, por encima de las de alcance regional y eficacia discontinua como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización para la Unidad Africana (OUA) y la Liga Árabe.⁴

Si las organizaciones intergubernamentales surgen para encontrar soluciones a problemas merced a los Estados, no existe garantía alguna de que se encuentren dichas soluciones o que las soluciones propuestas por la organización sean las preferidas por cada gobierno. Ello sucede porque en el interior de una organización se establecen roles jerárquicos o de liderazgo y se forman grupos antagónicos. Los gobiernos que ejercen roles formales decisivos —o sea, previstos por los actos constitutivos de la organización a través de sistemas de voto diferentes del procedimiento de unanimidad que garantiza la plena paridad de los miembros, como sucede en el caso de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas— y los gobiernos que ejercen roles informales de liderazgo están en condiciones de determinar, total o parcialmente, la selección de los problemas que la organización debe gestionar o bien de imponer las soluciones de gestión que prefieran (Cox y Jacobson, 1973). Por esta razón, pueden utilizar las estructuras y los recursos de la organización para objetivos propios antes que para los objetivos estatutarios. Cuando se constituyen grupos antagónicos o se establece una rivalidad entre los gobiernos que ocupan ro-

4. Sobre el desarrollo de las organizaciones internacionales véanse, entre otros, Armstrong, Lloyd y Redmond (1996) y Taylor (1993). Sobre las Naciones Unidas en particular, véanse, entre otros, Roberts y Kingsbury (1993) y Rosenau (1992).

les jerárquicos y su liderazgo se convierte en un objeto de oposición sistemática, el rendimiento de la organización se ve obstaculizado y se transforma en uno de los terrenos de competencia y rivalidad sobre la organización política del sistema.

El término «régimen» empezó a usarse hace ya algunos decenios en la ciencia de la política internacional, aunque con una acepción diferente de la habitual en las otras ciencias sociales. En estas últimas, el término indica los principios generales y la naturaleza de las instituciones con las que se gobierna un sistema (régimen democrático, autoritario o de otro tipo). En la ciencia de la política internacional, por el contrario, el término indica cualquier institución mediante la que los Estados gobiernan áreas específicas en las que cooperan.⁵ Desde el punto de vista del análisis de la organización sistémica internacional, conviene considerar como regímenes sólo aquellas instituciones mediante las que se gobiernan las principales áreas de la interdependencia económica: desde las finanzas y la moneda al comercio de bienes y servicios, a las comunicaciones, pasando por el uso de los bienes energéticos (sobre todo la energía nuclear y petrolífera). Los regímenes son instituciones que se constituyen en áreas en las que existen situaciones de interdependencia que producen ventajas globalmente mayores de gestionarse a partir de la cooperación de los Estados interesados. Su formación, por lo tanto, no depende sólo del aumento de la necesidad de regulación política de las relaciones económicas mundiales; depende también del declive de la independencia y de la capacidad de gobierno de la economía por parte de los gobiernos estatales y, por otra parte, del crecimiento de la autonomía de los sujetos económicos no gubernamentales que operan a nivel transnacional. Los regímenes, de hecho, pueden formarse sólo mediante procedimientos y reglamentos establecidos por uno o más gobiernos mediante acuerdo formales o por el mero acuerdo de entendimiento o bien pueden ser instituciones complejas para cuyo funcionamiento se precise la actividad de organizaciones intergubernamentales o sujetos no gubernamentales.⁶

5. El término se encuentra también en el lenguaje del derecho internacional, donde tiene un significado análogo al que hemos utilizado aquí, pero sustancialmente limitado a la individuación de complejos de normas jurídicas que disciplinan una determinada materia.

6. No toda la literatura que, desde la mitad de los años sesenta, se ha desarrollado sobre el concepto de régimen responde a esta definición, que limita el uso del concepto a

Además de las ventajas de la cooperación (sobre todo la reducción de los costes y el incremento de la información y de la predictibilidad), los regímenes presuponen establecer vínculos con las acciones que hay que realizar. Cuando los vínculos y los costes de la interdependencia se distribuyen asimétricamente, o sea, cuando, como sucede frecuentemente, existen diferencias entre los Estados en sus capacidades relativas a las funciones de gestión, el régimen tienen una naturaleza jerárquica.

Los regímenes de la economía mundial más importantes para la organización política del sistema contemporáneo son el monetario, el financiero y el comercial. El primero concierne a los mecanismos públicos y privados, las reglas y las intervenciones establecidas por los gobiernos y por las organizaciones intergubernamentales —sobre todo el Fondo Monetario Internacional— para disciplinar las relaciones entre las monedas estatales. El segundo, estrechamente ligado al anterior, concierne a la circulación de capitales. El tercero concierne a la formación y el control del respeto de las reglas acordadas sobre el intercambio comercial internacional.

Los procesos de globalización han acrecentado el número de los regímenes en cuya definición participan sujetos diferentes a los Estados, empresas multinacionales o transnacionales y otros sujetos de naturaleza transnacional. De hecho, los progresos tecnológicos en el campo de las comunicaciones y de los transportes han favorecido la actividad de sujetos en disposición de operar a nivel global y susceptibles de interferir en la cooperación intergubernamental al intervenir en el funcionamiento de los regímenes internacionales. Sería el caso, por ejemplo, de la capacidad de los operadores del mercado financiero de participar directamente en el funcionamiento del régimen monetario y financiero de la economía mundial.

La participación de sujetos no estatales en el funcionamiento de los regímenes internacionales se añade al hecho de que las instituciones internacionales, sean regímenes u organizaciones intergubernamentales, no son sólo instrumentos de los gobiernos y, en particular, de los gobiernos de los Estados que ejercen un rol organizativo preeminente. Las institu-

las instituciones que gestionan situaciones de interdependencia de naturaleza económica. Sobre este significado del concepto, véanse, en particular, Keohane (1984). Sobre el concepto en general, véanse los trabajos seminales de Young (1980) y de Krasner (1982) y el presupuesto de Levy, Young y Zurn (1995).

ciones desempeñan también un rol autónomo en la organización sistémica en virtud de sus procedimientos, de su reglamentación y de las decisiones que toma. Los procedimientos pueden ser discontinuos respecto a la forma organizativa del sistema: ser, por ejemplo, procedimientos paritarios pese a la forma jerárquica del sistema. Los reglamentos y las decisiones, por el contrario, no corresponden necesariamente a los intereses de los Estados que ejercen los principales roles organizativos del sistema. Las organizaciones intergubernamentales, sin embargo, tienen menor autonomía que los regímenes. Los recursos de las organizaciones intergubernamentales dependen enteramente de los gobiernos, los únicos sujetos que les dan vida; los regímenes, por el contrario, pueden depender también de sujetos diferentes al Estado, en concreto de empresas y de operadores económicos.

Regiones

El análisis de la organización sistémica contemporánea debe tener en cuenta también la naturaleza territorial de los Estados. El sistema político internacional se fragmenta en escenarios locales de interacción e interdependencia. Las causas de esta fragmentación son principalmente tres: la diferente penetración de la economía capitalista, que ha dividido vastas partes del mundo en áreas económicas similares; la organización geopolítica de seguridad a escala local; y la integración recíproca de los Estados locales, que se traduce en resistencia a la penetración de Estados externos a la región. Dicha integración depende en gran medida de la existencia de instituciones regionales que se encarguen de favorecer la cooperación en el campo económico, en el político, o en el de la seguridad. Los procesos de globalización tienden a reducir el peso de la discontinuidad regional, aunque está destinada a conservarse gracias a la formación de redes de cooperación regionales y locales a través de las cuales los gobiernos responden a las transformaciones de escala de los mercados en la economía contemporánea.

Análogamente a cuanto sucede en el análisis político estatal, que se ocupa de la organización territorial del gobierno, el análisis de la organización sistémica internacional debe considerar la dimensión regional del sistema internacional como un elemento de «descentralización» del gobierno del sistema. El término «región internacional» forma parte desde

hace tiempo del uso y del léxico común de las principales disciplinas internacionalistas, concretamente para aludir a agrupaciones de Estados definidos geográficamente. En el análisis político internacional, tal cosa sucedió al finalizar el proceso de descolonización, al reconocerse la existencia de la discontinuidad sistémica como diferente sensibilidad de subsistemas geográficos de Estados a los procesos en curso a nivel global. Las regiones internacionales se consideraron entonces más escenarios de conflicto que de cooperación; las relaciones políticas a nivel regional se consideraron más importantes que las relaciones de naturaleza económica (Cantori y Spiegel, 1970), con la excepción de la atención prestada a la cooperación económica entre los países de Europa occidental a partir de los años cincuenta (Haas, 1958 y 1964; Lindberg y Scheingold, 1970). El análisis actual del regionalismo se centra, por el contrario, en las relaciones económicas y en la formación de organizaciones de cooperación, el llamado «regionalismo económico» (Coleman y Underhill, 1998; Fawcett y Hurrell, 1995; Katzenstein, 1996).

Este cambio de perspectiva puede explicarse mediante los cambios del sistema por el impacto del proceso de globalización. De todas maneras, este cambio no se puede considerar limitado al campo económico. Los problemas de la globalización perjudican o benefician a todos los países de una región casi de la misma manera. La globalización, por lo tanto, acrecienta las semejanzas de los países de una región y profundiza las diferencias entre grupos regionales. El efecto general de la globalización sobre las relaciones internacionales en el interior de una región es, sobre todo, alentar la cooperación intergubernamental para encontrar las mismas soluciones o para acordar soluciones comunes por parte de los Estados de una región, habida cuenta que éstas, merced a la naturaleza de los problemas globales, son probablemente mucho más eficaces que las soluciones individuales. Eso no supone que la cooperación desplace el conflicto del nivel regional al nivel mundial, sino que los conflictos interregionales o entre formaciones regionales de Estados serán más probables que en el pasado y que las relaciones internacionales estén destinadas a enriquecerse con una dimensión interregional. Lo que en los años setenta y ochenta era un fenómeno limitado a la esfera económica —las llamadas relaciones «grupo a grupo» como en la CEE (Comunidad Económica Europea) y la ASEAN (Asociación de los Estados de Asia Sudoriental)— ha trascendido la esfera económica, como en el caso de la Agenda Transatlántica, entre los Estados de la Unión Europea

y Estados Unidos, o la llamada Asociación Euromediterránea entre los Estados de la Unión Europea y los Estados del Norte de África y de Oriente Medio.

Si bien puede designar también grupos reducidos de Estados, en el análisis organizativo de las relaciones internacionales el concepto de región resulta sobre todo útil para designar grupos grandes, como, en concreto, Europa, Oriente Medio y la península arábiga, Asia occidental hasta Bangladesh, Asia oriental y las islas del Pacífico, África y, finalmente, América. Para delimitar estas regiones pueden valer como principios, más allá de la continuidad y de cierto aislamiento geográfico, los criterios de alta semejanza cultural y de elevada interdependencia política. El primero concreta grupos de Estados que han formado parte de una misma civilización o rama cultural y que han sufrido, en gran medida, la misma evolución histórica. Sus estructuras políticas, económicas y sociales son, por lo tanto, reconducibles a las mismas experiencias históricas y a los mismos procesos culturales. Desde este punto de vista, el proceso de formación del mercado capitalista mundial, su estratificación en la división internacional del trabajo y el posterior proceso de descolonización, al haber homogeneizado de manera significativa los Estados de varios continentes, constituyen factores determinantes de la dimensión continental que la regionalización ha asumido en lo relativo a la estructura organizativa del sistema internacional. El criterio de la elevada interdependencia política, por el contrario, alude a la recíproca sensibilidad de los Estados de una región, lo que comporta que los procesos políticos internos y sus políticas exteriores tengan un elevado efecto de reacción recíproca o de imitación. Esta condición de interdependencia es objetiva e incide de manera sustancial en las decisiones sobre la seguridad nacional de los gobiernos. Una vez que los gobiernos de los Estados implicados son conscientes de ello, adoptan comportamientos competitivos o conductas cooperantes que resultan directamente relevantes para la forma organizativa regional. La interdependencia política, por otra parte, da lugar fácilmente a la constitución de organizaciones internacionales y de instituciones políticas comunes. Éstas, por su parte, acrecientan la solidaridad política regional y forman actitudes comunes frente a lo exterior. Sea como fuere, la semejanza cultural y la interdependencia política no se dan en todos los contextos regionales. El prolongado estado de conflicto en Oriente Medio se debe sin duda alguna al hecho de que en esta región la interdependencia política está acompañada de una

radical diferencia cultural entre el Estado de Israel y los otros Estados de la región.

El proceso de globalización, por otro lado, está en el origen de un regionalismo internacional que no respeta la tradicional concepción de la continuidad geográfica. La interdependencia regional se crea hoy incluso entre Estados que circundan un mar: las regiones mediterráneas. Los mares interiores —como el mar Negro o el mar Mediterráneo— y las cuencas mediterráneas —como la cuenca que comprende el golfo de México y el Caribe o la cuenca que comprende el mar del Japón, el mar Amarillo y el mar de China oriental— unen Estados que, más allá de los vínculos con diversos grupos regionales «terrestres», se ven inducidos a desarrollar una política regional con los otros Estados que tienen salida al mismo mar. Si bien son menos similares entre ellos y están menos dotados de instituciones y de hábitos comunes de lo que lo están los Estados de una misma región, a los Estados de la región mediterránea les une en la actualidad la necesidad de afrontar problemas comunes, como les sucede a los países de otras regiones. Los problemas de la agenda del sistema global que no pueden gestionarse y resolverse mediante políticas públicas estatales, sino que exigen políticas públicas multinacionales o de macronivel (por ejemplo, los problemas de contaminación, de las migraciones y del crimen transnacional) en muchas ocasiones afectan a los países ribereños del mar Mediterráneo del mismo modo, lo que les obliga a perseguir las mismas soluciones. Las decisiones políticas de un Estado ribereño a la hora de abordar un problema —o sea, su opción por una determinada solución legislativa o la renuncia a una política legislativa, por ejemplo en materia ambiental o de represión de la criminalidad— tienen casi siempre efecto sobre los otros Estados ribereños. En suma, como sucede con los Estados miembros de cualquier otra región, también los Estados miembros de la región mediterránea están implicados en una estrecha red de relaciones e interdependencias.

Formas organizativas

En su conjunto, las reglas y las instituciones son los medios para realizar la mediación entre las tendencias situadas en los dos extremos organizativos posibles del sistema desigual y paritario de Estados: la tendencia jerárquica que llega hasta el dominio imperial del más poderoso;

y Estados Unidos, o la llamada Asociación Euromediterránea entre los Estados de la Unión Europea y los Estados del Norte de África y de Oriente Medio.

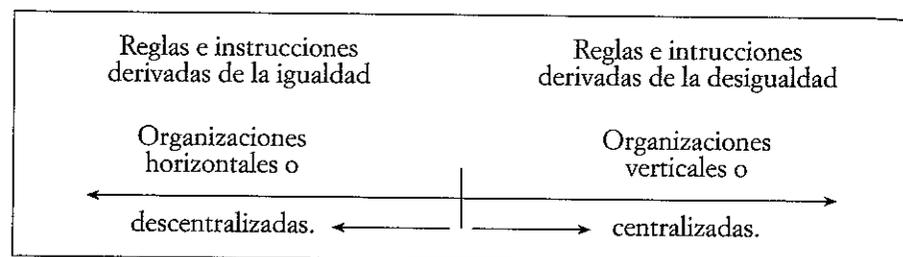
Si bien puede designar también grupos reducidos de Estados, en el análisis organizativo de las relaciones internacionales el concepto de región resulta sobre todo útil para designar grupos grandes, como, en concreto, Europa, Oriente Medio y la península arábiga, Asia occidental hasta Bangladesh, Asia oriental y las islas del Pacífico, África y, finalmente, América. Para delimitar estas regiones pueden valer como principios, más allá de la continuidad y de cierto aislamiento geográfico, los criterios de alta semejanza cultural y de elevada interdependencia política. El primero concreta grupos de Estados que han formado parte de una misma civilización o rama cultural y que han sufrido, en gran medida, la misma evolución histórica. Sus estructuras políticas, económicas y sociales son, por lo tanto, reconducibles a las mismas experiencias históricas y a los mismos procesos culturales. Desde este punto de vista, el proceso de formación del mercado capitalista mundial, su estratificación en la división internacional del trabajo y el posterior proceso de descolonización, al haber homogeneizado de manera significativa los Estados de varios continentes, constituyen factores determinantes de la dimensión continental que la regionalización ha asumido en lo relativo a la estructura organizativa del sistema internacional. El criterio de la elevada interdependencia política, por el contrario, alude a la recíproca sensibilidad de los Estados de una región, lo que comporta que los procesos políticos internos y sus políticas exteriores tengan un elevado efecto de reacción recíproca o de imitación. Esta condición de interdependencia es objetiva e incide de manera sustancial en las decisiones sobre la seguridad nacional de los gobiernos. Una vez que los gobiernos de los Estados implicados son conscientes de ello, adoptan comportamientos competitivos o conductas cooperantes que resultan directamente relevantes para la forma organizativa regional. La interdependencia política, por otra parte, da lugar fácilmente a la constitución de organizaciones internacionales y de instituciones políticas comunes. Éstas, por su parte, acrecientan la solidaridad política regional y forman actitudes comunes frente a lo exterior. Sea como fuere, la semejanza cultural y la interdependencia política no se dan en todos los contextos regionales. El prolongado estado de conflicto en Oriente Medio se debe sin duda alguna al hecho de que en esta región la interdependencia política está acompañada de una

radical diferencia cultural entre el Estado de Israel y los otros Estados de la región.

El proceso de globalización, por otro lado, está en el origen de un regionalismo internacional que no respeta la tradicional concepción de la continuidad geográfica. La interdependencia regional se crea hoy incluso entre Estados que circundan un mar: las regiones mediterráneas. Los mares interiores —como el mar Negro o el mar Mediterráneo— y las cuencas mediterráneas —como la cuenca que comprende el golfo de México y el Caribe o la cuenca que comprende el mar del Japón, el mar Amarillo y el mar de China oriental— unen Estados que, más allá de los vínculos con diversos grupos regionales «terrestres», se ven inducidos a desarrollar una política regional con los otros Estados que tienen salida al mismo mar. Si bien son menos similares entre ellos y están menos dotados de instituciones y de hábitos comunes de lo que lo están los Estados de una misma región, a los Estados de la región mediterránea les une en la actualidad la necesidad de afrontar problemas comunes, como les sucede a los países de otras regiones. Los problemas de la agenda del sistema global que no pueden gestionarse y resolverse mediante políticas públicas estatales, sino que exigen políticas públicas multinacionales o de macronivel (por ejemplo, los problemas de contaminación, de las migraciones y del crimen transnacional) en muchas ocasiones afectan a los países ribereños del mar Mediterráneo del mismo modo, lo que les obliga a perseguir las mismas soluciones. Las decisiones políticas de un Estado ribereño a la hora de abordar un problema —o sea, su opción por una determinada solución legislativa o la renuncia a una política legislativa, por ejemplo en materia ambiental o de represión de la criminalidad— tienen casi siempre efecto sobre los otros Estados ribereños. En suma, como sucede con los Estados miembros de cualquier otra región, también los Estados miembros de la región mediterránea están implicados en una estrecha red de relaciones e interdependencias.

Formas organizativas

En su conjunto, las reglas y las instituciones son los medios para realizar la mediación entre las tendencias situadas en los dos extremos organizativos posibles del sistema desigual y paritario de Estados: la tendencia jerárquica que llega hasta el dominio imperial del más poderoso;

FIGURA 8. *Continuum* de la organización sistémica

y la tendencia paritaria del respeto a la autonomía del Estado concreto. Las formas posibles de organización política internacional dispuestas sobre un *continuum* varían, por consiguiente, del extremo de la organización vertical o de la jerarquía absoluta al extremo de la organización horizontal o de la autotutela efectiva de cada uno de los sujetos del sistema. Cuando nos movemos hacia el extremo vertical, la organización se centraliza y prevalecen las reglas y las instituciones de naturaleza jerárquica. Al desplazarnos hacia el extremo horizontal, la organización se descentraliza y sus reglas e instituciones reflejan, sobre todo, la soberanía paritaria de los Estados. Podría decirse que la organización del sistema en este caso es anárquica o está privada de autoridad porque las instituciones tienen una estructura y procesos de decisión que no atribuyen a ninguno de los Estados roles formales privilegiados, pero el sistema está organizado porque todos los Estados observan las reglas normalmente paritarias.

La organización vertical con el mayor grado de jerarquía se produce cuando la desigualdad de capacidades es tal que la voluntad de uno o la voluntad de unos pocos Estados resulta siempre relevante, con independencia del contexto o del problema en cuestión. La victoria en una guerra general constituye título y ocasión para ejercer dicho rol, aunque se requiere que el rol jerárquico, además de regirse y basarse en la imposición de reglas operativas jerárquicas y el consecuente consenso de los otros Estados respecto a dichas reglas, se institucionalice en el interior de las principales organizaciones intergubernamentales y de los principales regímenes funcionales del sistema. La organización vertical se deshace cuando, a pesar de la desigualdad de capacidades, ningún Estado está en disposición de controlar de manera estable la gestión de los bienes de un sistema. Por su parte, para establecer una organización hori-

zontal, han de darse condiciones que, históricamente, nunca se han producido, concretamente que maduren reglas político-sociales muy fuertes en apoyo de los principios de independencia y soberanía estatal y que se instauren organizaciones intergubernamentales y regímenes funcionales que gestionen la seguridad y la interdependencia respetando la igual soberanía de cada Estado.

El espectro de las posibles formas organizativas del sistema internacional entre un extremo de absoluta independencia y un extremo imperial ha sido utilizado por Watson (1992) para interpretar la naturaleza y la evolución de todos los sistemas internacionales modernos y contemporáneos. Partiendo de una investigación histórica de larga duración y de la comparación de numerosos sistemas internacionales de diferentes períodos históricos, Watson afirma que, en cada sistema, la organización está en continuo movimiento hacia uno de los dos extremos o bien, bajo una presión gravitacional, hacia el centro del *continuum*. En cada sistema, de hecho, hay Estados que intentan imponer su dominio y favorecer la formación de reglas e instituciones de naturaleza jerárquica; como consecuencia, la organización sistémica se traslada desde el centro a un punto de la mitad imperial del espectro. Las reglas y las instituciones jerárquicas, a su vez, provocan la reacción de otros Estados que arrastran la organización sistémica hacia el centro o hacia la mitad opuesta del espectro, la mitad de la independencia.

Es importante prestar atención a lo que Watson considera responsable de la conservación y del cambio de la forma organizativa de un sistema: no sólo las políticas de los Estados más poderosos y las ventajas materiales que proporciona una organización, sino también la legitimidad vinculada a las reglas y las instituciones organizativas. La duración de una forma organizativa, por lo tanto, es una función de la aceptación de las reglas y de las instituciones organizativas por parte de la mayoría de los Estados, así como una función de la consideración que la mayor parte de los Estados tenga de las reglas y las instituciones del sistema, es decir, que las consideren justas o dignas de ser observadas. La legitimidad, a su vez, depende —según Watson (1992)— de la tradición y de la más reciente experiencia organizativa del sistema. De ahí que se atribuya también la legitimidad a las organizaciones hegemónicas o a las organizaciones que recaen en la mitad imperial del espectro: la mayoría de los Estados las consideran las mejores posibles a tenor de la experiencia pasada.

Ciertamente, las reglas y las instituciones de un sistema pueden ser 1) poco o muy respetuosas de la autonomía y de la soberanía de todos los sujetos y 2) ampliamente respetadas por todos los sujetos espontánea o coercitivamente. Y ello se debe, en primer lugar, a que los sujetos de un sistema no son iguales entre sí puesto que disponen de diferentes recursos y poderes, por lo que las reglas y las instituciones del sistema pueden reforzar la desigualdad o bien la igualdad, en virtud del alcance de obligaciones que impongan a los más fuertes a la hora de realizar sus propios intereses respetando los de todos los Estados independientemente de su nivel de poder. En segundo lugar, porque las reglas e instituciones existentes en cierto momento pueden ser ampliamente respetadas por todos los sujetos del sistema e incluso cambiarse en virtud de los intereses convergentes de muchos o de todos los sujetos o bien, por el contrario, puede suceder que reglas e instituciones dependan sobre todo del poder de unos pocos Estados de hacerlas respetar y que estos pocos Estados sean también quienes dispongan del poder de crear nuevas reglas y nuevas instituciones.

Así pues, disponemos de dos criterios de clasificación de las organizaciones del sistema mundial y de valoración de la distribución de roles principales y secundarios entre sus actores: el criterio de la paridad-desigualdad de los sujetos inscrito en las principales reglas e instituciones del sistema; el criterio de la difusión-concentración del poder de producir y modificar reglas e instituciones del sistema. La organización de un sistema internacional puede caracterizarse al unísono por a) una alta o baja paridad o igualdad de los Estados frente a las reglas y las instituciones del sistema o b) por una alta o baja centralización de las decisiones fundamentales acerca de las reglas y las instituciones del sistema independientemente del contexto y del problema en cuestión. La paridad se logra sometiendo a examen el contenido de las reglas y los procedimientos de decisión de las instituciones antes que el contenido de las decisiones y de las políticas aprobadas por las instituciones, mientras que la centralización se alcanza examinando los procedimientos de elaboración de las reglas y la creación y puesta en marcha de las instituciones, y no observando los mecanismos de sanción y de restauración en casos de violación de las reglas y las decisiones de las instituciones. Al combinar las dos modalidades (alta/baja) de estos criterios, obtenemos un marco de doble entrada con cuatro casillas, es decir, una tipología de organización sistémica internacional.

FIGURA 9. Tipología de las formas de organización política de los sistemas internacionales

		Centralización	
		alta	baja
Paridad	alta	Organización democrática	Organización fragmentada
	baja	Organización hegemónica	Organización policéntrica

En la organización hegemónica, las reglas y las instituciones son de naturaleza jerárquica y el rol organizativo principal lo ejerce un número muy restringido de Estados o un único Estado. En la organización policéntrica, la legitimidad de las reglas y de las instituciones jerárquicas decrece y la falta de consenso hace aumentar el número de Estados en disposición de ejercer roles organizativos principales o de diseñar reglas y de utilizar las instituciones para organizar el sistema de manera que obtenga ventajas para sus propios intereses superiores a los que obtienen otros Estados. En la organización fragmentada, la centralización de las decisiones sobre los recursos y los bienes del sistema es baja y son pocas las reglas y las instituciones que obligan a todos los Estados del sistema. Prevalcen, por el contrario, reglas e instituciones válidas en ámbitos geográficos delimitados, o lo que es lo mismo: prevalece, por lo tanto, la discontinuidad regional y el sistema se fragmenta en regiones cuyos roles organizativos corresponden a diferentes Estados. En la organización democrática, finalmente, existe un gran acuerdo sobre reglas e instituciones principalmente paritarias, que garanticen no sólo la interdependencia política y cultural de los Estados, sino que satisfagan también sus intereses económicos y la formación de políticas públicas reguladoras y distributivas encargadas de corregir excesivas brechas y desigualdades en las ventajas diferenciadas que los Estados pueden obtener en un sistema abierto e interdependiente.

Podemos analizar la organización de los sistemas internacionales ocupándonos de los factores y de los procesos que provocan la constitución de uno de estos cuatro tipos o formas principales de organi-