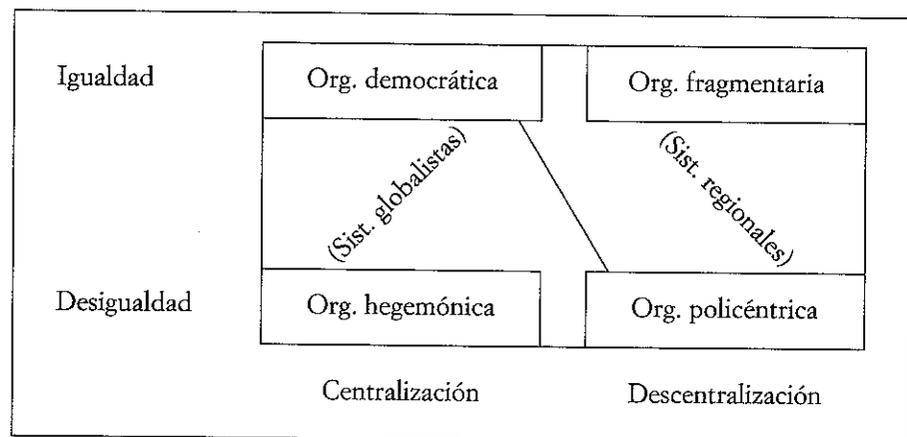


zación sistémica. Podemos, además, analizar el cambio internacional ocupándonos de los factores y de los procesos que permiten pasar de una casilla a otra de la tabla. Para profundizar el estudio del cambio internacional, sin embargo, es mejor partir de una representación especial del marco en cuatro casillas, o sea, algo semejante al «tablero» con que Dahl (1971) representó los estadios de democratización de los sistemas políticos estatales. Nuestro «tablero» de la organización sistémica internacional está formada por las dos dimensiones que hemos visto antes (igualdad/desigualdad de las reglas y de las instituciones; centralización/descentralización de la producción de reglas y de decisiones y políticas de las instituciones). El «tablero» muestra visualmente que entre los cuatro tipos principales de organización existe espacio para colocar muchas formas de organización, resultantes de las diferentes combinaciones de las dos dimensiones organizativas. El «tablero», además, no preestablece ninguna dirección evolutiva de un tipo de organización a otro, aunque distingue dos grandes áreas —la globalista y la regionalista— que indican dos tipos diferentes de sistema mundial, a saber: el unitario y fuertemente integrado (sistema de tipo globalista), caracterizado por una organización hegemónica o eventualmente democrática, y el geográficamente discontinuo o escasamente integrado (sistema de tipo regionalista), en el que prevalece la organización fragmentada o policéntrica.

FIGURA 10. «Tablero» de la organización política del sistema internacional



Las guerras mundiales producen cesuras y saltos en la forma organizativa porque la conclusión de una guerra general sanciona una estratificación de Estados y una diferenciación de roles. La guerra general sitúa a uno o más vencedores en posición de dictar reglas y modelar instituciones (Gilpin, 1988; Ikenberry, 1998; Levy, 1985; Thompson, 1988). Esta alteración organizativa —caracterizada por la desaparición de algunas instituciones y la aparición de otras nuevas, por la reescritura de algunas reglas junto a la conservación inalterada de otras y por el cambio en los roles de algunos actores estatales— va acompañada siempre, sin embargo, por una transformación de las características esenciales del sistema y por el cambio del número de actores estatales, por lo que se puede afirmar que tras una guerra general nos encontramos, antes que nada, ante una mutación sistémica y, por eso mismo, también frente a un cambio organizativo. Entre dos guerras generales, la vida de un sistema no permanece estática y puede pasar a través de diferentes fases organizativas. El orden organizativo de un sistema se puede mover sobre el espacio definido por las dos dimensiones de igualdad/desigualdad y centralización/descentralización.

La causa de la evolución organizativa se encuentra, según la teoría clásica de las relaciones internacionales, en la rivalidad entre las grandes potencias o entre los Estados que desean conservar o adquirir roles organizativos principales; pero la causa general al cambio es la insatisfacción entre los Estados de un sistema respecto del contenido de algunas reglas o el funcionamiento de algunas instituciones organizativas o también la insatisfacción ante las principales políticas públicas que, mediante instituciones y reglas, gobiernan el uso de los bienes del sistema. La insatisfacción de los sujetos o la ilegitimidad de la forma organizativa se puede difundir entre todos los Estados o en la mayor parte de ellos, pero lo más habitual es que aparezcan diferentes orientaciones sobre la legitimidad y la conservación de las principales reglas, instituciones y políticas del sistema y se formen diferentes grupos de Estados. En el análisis del cambio, por lo tanto, se debe prestar particular atención a las formas de conflictividad política o bien a la competencia que se desarrollan en forma esencialmente asociativa entre los Estados acerca de problemas relevantes del sistema, que se refieren al contenido de las reglas y las decisiones de las instituciones acerca de recursos, bienes y valores.

Los instrumentos con los que se organiza un sistema internacional (las reglas y las instituciones) y la distribución (que sólo cambia tras lar-

gos intervalos) de la capacidad entre los Estados —es decir, los instrumentos y distribuciones que fundamentan la base de la atribución de roles de potencia— no agotan todas todas piezas del mosaico; no bastan, en suma, para interpretar todos los procesos de cambio político internacional que hacen evolucionar la organización de un sistema entre dos guerras generales. Tras el efecto inicial de una guerra de este tipo, atribuir a los vencedores la capacidad de intervenir en las reglas y en las instituciones organizativas preexistentes (no, obviamente, en todas, ya que los principios sociales y gran parte de las normas jurídicas tienen larga duración y dependen en escasa medida de la voluntad de los pocos gobiernos vencedores de una guerra general, sino ante todo de algunas reglas operativas relativas a la seguridad política y territorial y a sus principales regímenes y entes gubernamentales), la nueva organización no sólo se ve sometida a la rivalidad entre los principales Estados del sistema, sino que se encuentra también bajo el efecto de la competencia política, que genera divisiones entre los Estados empujándolos a contraponerse y a unirse en pequeños grupos en los que coordinan sus comportamientos y sus acciones dentro del sistema.

Centrar la atención en las formas organizativas de los sistemas internacionales, en sus dimensiones teóricas y su naturaleza evolutiva y no estática entre dos guerras mundiales que tienen un impacto «constituyente» respecto a una forma específica de organización, es importante también para poner el acento en la igualdad y la diferencia del sistema político internacional respecto a los sistemas políticos internos. La igualdad estriba en el hecho que, como es bien sabido, también los sistemas internacionales están dotados de reglas e instituciones que imponen a sus sujetos decisiones colectivas vinculantes, decisiones con contenido normalmente regulador y, rara vez, distributivo. La diferencia entre el sistema interno y el sistema internacional, por otro lado, dista mucho de ser tan nítida y radical como la afirmada por la contraposición de los teóricos clásicos entre anarquía de los sistemas internacionales y el orden de los sistemas internos; consiste más bien en el hecho de que la organización de reglas e instituciones (o sea, la constitución o forma organizativa) de los sistemas internacionales, a pesar de no estar nunca totalmente centralizada o no ser monocéntrica, es normalmente más mutable que la organización constitucional de los Estados, al menos que la de aquellos que se basan en una constitución escrita y prevén procedimientos complejos de revisión. El examen de la forma organizativa niega la naturale-

za estática o conservadora de la organización de los sistemas internacionales que postulan los teóricos neoestructuralistas, quienes recurren al término «orden» para indicar el conjunto de reglas y roles de poder que conforman los sistemas y dejar de lado las instituciones organizativas que sirven para gestionar el cambio no violento.

Roles organizativos

Antes de examinar los factores de cambio, parece conveniente detenerse en el concepto de rol organizativo internacional. En las teorías realistas, el concepto de rol internacional obtuvo significación mediante la distribución del poder. Se habla, por lo tanto, de roles para las grandes potencias y las potencias medias o pequeñas potencias, con lo que se alude a la influencia que cada Estado ejerce en el sistema en virtud de su fuerza militar, dando por descontado que dicha fuerza está de una u otra forma asociada a los recursos materiales y económicos. El requisito de poder militar es preeminente en esta concepción de los roles internacionales, lo que hizo que, tras la aparición de las armas nucleares, se acuñara el término de superpotencia. Las teorías hegemónicas han corregido este enfoque poniendo de manifiesto que el Estado principal del sistema lo es no sólo por los «dones» que posee —sus recursos materiales, económicos, militares, culturales, científicos, etcétera—, sino sobre todo por las «dotes» que tiene para utilizar cualquier recurso para ejercer el rol que mantiene con vida la organización del sistema y garantiza la disponibilidad de bienes colectivos como la seguridad, la moneda de cambio internacional, la libertad de comercio, etcétera. En la teoría de la organización política del sistema internacional, el concepto de rol puede detallarse más. Al hacerlo, se enmarca en el análisis de las organizaciones y, por lo tanto, permite distinguir los Estados ya sea por las posiciones estables que asumen en el interior de la organización o bien —habida cuenta que la organización, lejos de permanecer estática, está en continuo movimiento— por las orientaciones y los comportamientos que adoptan en las confrontaciones acerca del cambio de la organización sistémica.

Los roles de los Estados en la organización política del sistema internacional pueden ser principales o secundarios, según la influencia que ejerzan en la organización, aunque también resulta importante conside-

rar los roles respecto a la conservación y al cambio de la organización. Al rol básico de guía o de hegemonía que ejercen uno o unos pocos Estados, le corresponde, en general, un rol también básico de desafiante o de aspirante a ejercer la posición de guía, que también corresponde a uno o a unos pocos Estados. El rol de guía en el sistema internacional contemporáneo, basado en el funcionamiento de organizaciones internacionales y de regímenes multilaterales, supone inevitablemente un alto nivel de hegemonía o bien de consenso interesado por parte de un gran número de Estados secuaces o seguidores. Ambos roles principales, guía y desafiante, implican la voluntad política de ejercicio del rol, la posesión de la capacidad adecuada y el compromiso con y en todos los contextos de negociación y de conflicto en los que se toman decisiones y se adoptan políticas importantes ya sea para la organización del sistema o para la gestión de los problemas de la agenda. El éxito del que desempeña el rol de desafiante es mayor cuanto mayor sea su poder de veto, es decir, el poder de impedir que se apliquen reglas o se tomen decisiones sobre problemas de la agenda que vayan en contra de sus intereses. De ahí que el Estado desafiante deba «imitar» al Estado guía, adquiriendo al menos los recursos y la capacidad con los cuales el Estado guía realiza su rol sistémico.

Los roles secundarios de la organización sistémica son los de apoyo o secuaz, el del opositor y el de «gorrón» u oportunista. Los roles de apoyo y oposición a las reglas y a las instituciones del sistema pueden ejercerlos por libre, pensando en sí mismos, determinados Estados o bien ser llevados a cabo por Estados que mantienen relaciones políticas y diplomáticas estables con los Estados, respectivamente hegemónico o desafiante. Los roles de apoyo y de opositor pueden ser constantes o intermitentes; un Estado puede pasar de estar comprometido con el rol o abandonarlo y viceversa. Cuando se carece de compromiso, podemos hablar de Estado gorrón o *free-rider*, puesto que saca partido de los beneficios de la organización sin usar, a diferencia de lo que hacen los Estados que ejercen de apoyo, ninguno de sus recursos materiales y políticos para la conservación de la organización. El gorroneo u oportunismo puede practicarse también desarrollando el rol de opositor hasta conseguir un objetivo concreto, limitado, como el cambio de alguna regla o la alteración del funcionamiento de alguna institución para influir en alguna política pública, y abandonando el rol una vez conseguido el beneficio esperado.

Cambio: fractura y competición

Está claro que el cambio político internacional, en tanto que cambio de la organización del sistema, puede ser un cambio de reglas y de instituciones —la desaparición de algunas de ellas y la formación de nuevas reglas e instituciones— o bien un cambio del contenido de las reglas y de las estructuras, los procedimientos y las decisiones de las instituciones del sistema. En el primer caso, se puede hablar de un cambio *de* la organización, en el segundo caso de cambio *en* la organización. En ambos casos, se puede producir también una alteración de los Estados que ocupan los roles organizativos principales.

El primer cambio —*el cambio de la organización*— se ha asociado siempre a una gran guerra, una guerra mundial o, según otras denominaciones utilizadas por diferentes estudiosos, una guerra general, global, hegemónica, sistémica o constituyente. La percepción de la imposibilidad de llevar a cabo una guerra nuclear para cambiar la organización del sistema internacional contemporáneo no implica que la guerra general haya quedado excluida por completo del futuro de la humanidad. Es importante, sin embargo, que el cambio del sistema internacional y de su organización no dependa hoy en día exclusivamente de factores político-militares, sino que derive de factores de diferente naturaleza que generen el recurso a diversos mecanismos de selección de los Estados o de los sujetos principales de la organización sistémica.

El segundo tipo de cambio político internacional —*el cambio en la organización sistémica*— es, por el contrario, producto de grandes conflictos o competiciones en torno a líneas de fractura o división de los Estados coaligados en grupos contrapuestos. Dichas competiciones políticas pueden ser de dos tipos, según reflejen fracturas sociales de larga duración o bien se formen a partir de grandes cuestiones que deben ser reguladas por decisiones políticas colectivas y sobre cuya posible solución los Estados se dividen en grupos articulados en torno a las diferentes preferencias. En el primer caso, la competición política es la relación que se establece entre dos o más agregados de sujetos que actúan intencionadamente para modificar las posiciones recíprocas en que se encuentran dentro del sistema. Puede decirse también que estas competiciones se dan cuando los gobiernos se percatan de las posiciones recíprocas en que se encuentran y eso genera divisiones y solidaridades que dan lugar a comportamientos políticos consecuentes. La causa de

estas competiciones se encuentra, por tanto, en la estructura social y en el proceso de formación del sistema internacional contemporáneo. Tienen un efecto directo en el cambio organizativo del sistema merced a la solidaridad contrapuesta que se establece entre los Estados respecto a las reglas vigentes, las instituciones operantes y también en las confrontaciones de los Estados con roles principales del sistema. Estas competiciones influyen fuertemente en las posiciones de los Estados en las competiciones del segundo tipo.

Las competiciones del segundo tipo se forman en torno a grandes cuestiones que interesan a un gran número de Estados o a todos los Estados, cuestiones que tienen que ver con los bienes, los recursos y los valores del sistema. Son cuestiones que figuran en la agenda internacional de los gobiernos y de las instituciones sistémicas para ser objeto de decisiones colectivas y vinculantes, como reglas o normas jurídicas, o bien para generar reglamentos de regímenes o de decisiones de organizaciones intergubernamentales. Los gobiernos se dividen según sus diferentes preferencias a la hora de postular y defender las diversas soluciones posibles. Las preferencias de los gobiernos pueden proceder de opciones estratégicas específicas e individuales o estar directamente relacionadas con las competiciones relativas a las fracturas sociales del sistema, asumiendo por consiguiente la forma de opciones y preferencias «partidistas». A causa del efecto de la globalización, otros sujetos se convierten en importantes a la hora de gestionar estos problemas, sujetos que pertenecen tanto al sistema internacional como al sistema global.⁷

Las competiciones del primer tipo, que nacen de la politización de las divisiones sociales entre los Estados, dan lugar a la formación de grupos, agregaciones o asociaciones estables de gobiernos que tienen la misma orientación política y adoptan formas de solidaridad en sus comportamientos respecto a áreas de problemas específicos. Lo mismo sucede en los sistemas políticos internos, en los que las fracturas sociales se politizan y se reflejan en la competencia entre partidos, como ha demostrado Stein Rokkan (1970) con su análisis de la formación de los sistemas políticos de Europa occidental.

El análisis de las fracturas, internas o internacionales, ha de enfrentarse a algunos problemas empíricos, como la singularización y selección de las fracturas relevantes, de las fracturas en declive y el cambio de las

7. De esto nos ocuparemos en el capítulo siguiente.

fracturas con el transcurso del tiempo. Las fracturas de un sistema social y político pueden ser numerosas, están íntimamente entrelazadas, se yuxtaponen y se influyen mutuamente. El analista debe escoger las más relevantes mediante un trabajo de separación y filtro dentro de los procesos sociales pertinentes, un trabajo que no se puede realizar una sola vez, habida cuenta de que las fracturas relevantes pueden sufrir el cambio derivado de la decadencia de algunas fracturas y la aparición de otras nuevas.

Teniendo en cuenta estos problemas, para interpretar la evolución de la organización del sistema internacional contemporáneo deben considerarse analíticamente relevantes dos fracturas de larga duración. La primera fractura —de naturaleza económica— se produce por la división internacional del trabajo de la economía capitalista y condiciona el desarrollo económico de los Estados y provoca su estratificación económica: podemos utilizar la denominación convencional de fractura o lucha Norte-Sur, aunque aludiendo no sólo a los problemas del subdesarrollo sino, en general, a la conflictividad internacional entre varios agregados de Estados acerca de los mecanismos, las estructuras y los procesos de la economía mundial. La segunda fractura concierne a las luchas acerca de la autonomía interna e internacional de los Estados surgidos del fin del colonialismo europeo y de la formación de un único sistema político internacional, como consecuencia —recordemos— de la expansión del sistema de Estados europeos y de la civilización europea por el resto del mundo. Para denominarla podemos recurrir a la denominación de fractura o competición centro-periferia, recordando que ha tenido siempre una naturaleza multidimensional. Hoy en día, concretamente, la fractura tiende a asumir una naturaleza principalmente cultural. Cuanto más se aleja el sistema internacional del proceso de descolonización y más se expone a los efectos del proceso de globalización, más asume la competición entre centro y periferia un contenido de confrontación entre grandes áreas culturales o de civilización, como son la occidental-cristiana, la árabe-musulmana, la china o la asiática.

La importancia de incluir las fracturas en el análisis del sistema político internacional y de su organización se entiende inmediatamente si consideramos que la coordinación de las políticas exteriores de los Estados contemporáneos (por ejemplo, los debates dentro de las instituciones internacionales) ya no asume básicamente la forma tradicional de alianzas suscritas con la definición formal de los compromisos y roles re-

cíprocos que se establecían para que las potencias principales pudieran imponer estabilidad y jerarquía en el sistema y conservar de tal forma su rol dirigente, sino que se establecen merced a una afinidad entre los Estados en campos directamente relacionados con las principales fracturas del sistema, o sea, en el campo de los recursos materiales y económicos (Norte-Sur) y en el campo de la constitución político-cultural (centro-periferia).

Se puede utilizar el término «agregación» para indicar la reagrupación estable de gobiernos provocada por una fractura o competición que se concreta en la coordinación de las políticas exteriores de los gobiernos adscritos, con independencia de la existencia de pactos formales. Entre las agregaciones del sistema internacional contemporáneo encontramos la agregación de los siete países más industrializados (que incluye en la actualidad a Rusia, el Grupo de los 7 más 1), la de los países en vías de desarrollo o Grupo de los 77, la atlántica, la soviética (casi desaparecida) y la de los no alineados (casi totalmente transformada). Ciertamente, esas agrupaciones son muy diferentes en cuanto a sus características internas o a su eficacia internacional. La relevancia de una agregación puede depender de los recursos que los miembros, y sobre todo el líder de la misma, puedan movilizar y contraponer a las agregaciones rivales en los procesos competitivos y organizativos del sistema, así como en la formulación de políticas públicas. La afinidad en algunas características de los Estados adheridos a una agregación puede ir acompañada de diferencias en otras características económicas, institucionales, sociales o culturales; las diferencias son importantes respecto al rendimiento de una agregación, pero no obstaculizan su existencia. La articulación estructural va desde los contactos *ad hoc* entre los gobiernos, con explícitas declaraciones de intenciones (por ejemplo, los Siete países industrializados), a las definiciones escritas de los objetivos y de los comportamientos comunes pero con estructuras escasamente articuladas (por ejemplo, el movimiento de los no alineados), a la creación de sedes y mecanismos de consulta para la realización de los objetivos. Las diferencias de capacidad de los Estados agregados son válidas únicamente para los gobiernos de los principales Estados, que tienden a asumir una posición directiva en la agregación con vistas a adquirir mayores beneficios al obtener los objetivos de la agregación.

La difuminación del movimiento de los no alineados, la limitada eficacia del Grupo de los Siete países industrializados y la discontinuidad

del Grupo de los 77 pueden hacer pensar que por encima de la división de los Estados en grandes agregaciones en función de sus características sociales haya predominado actualmente el hecho de estar expuestos por igual a problemas cuya solución depende de las acciones comunes de los gobiernos y de otros sujetos del sistema global, sin tener en cuenta las diferencias sociales existentes entre los grandes grupos de Estados. Las negociaciones contemporáneas sobre la agenda del sistema y sus grandes problemas que esperan ser regulados en el sistema político global —las competiciones o luchas políticas del segundo tipo— indican, por el contrario, que las divisiones sociales y las correspondientes agregaciones de gobiernos son importantes en la evolución política internacional. Las características fundamentales de los Estados que crean entre divisiones y contraposiciones entre los mismos condicionan la búsqueda de soluciones, así como la gestión cotidiana de las principales cuestiones del sistema global.

EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

El sistema contemporáneo tiene —como los sistemas internacionales del pasado— una organización política de tipo jerárquico y, más exactamente, de forma hegemónica. Denominar sistema bipolar al sistema internacional que siguió a la finalización de la Segunda Guerra Mundial supone simplificar su naturaleza organizativa y reducir la política internacional a una sola dimensión: la de las reglas de seguridad nacional. Se trata de una dimensión fundamental, pero no de la única dimensión que es necesario tener en cuenta para analizar la política mundial contemporánea. Si bien es cierto que Estados Unidos y la Unión Soviética tuvieron roles organizativos mucho más importantes que otros Estados, es innegable que únicamente Estados Unidos ejercieron un rol principal organizativo en los ámbitos más importantes del sistema. Ambas fueron las potencias hegemónicas que obtuvieron de algunos Estados e impusieron a otros, la observación de reglas e instituciones organizativas fundamentales en, como mínimo, dos ámbitos principales de organización: el económico y el de la seguridad política. Lo cierto es, empero, que sólo en este segundo ámbito el rol hegemónico de Estados Unidos fue seriamente contestado por la Unión Soviética; en el ámbito económico, por el contrario, el desafío soviético se puede considerar como algo serio,

aunque fue, ciertamente, indirecto, basado en el conflicto ideológico-político más que en la competición económica. Este conflicto —que estamos acostumbrados a denominar conflicto Este-Oeste— debía cambiar la forma social interna de los Estados y minar el mercado capitalista. La proliferación de regímenes socialistas debía poner en crisis la hegemonía norteamericana y reorganizar el sistema internacional sobre una nueva base. Sin embargo, ese objetivo no se cumplió.

El otro ámbito de desafío de la Unión Soviética a Estados Unidos se produjo en el ámbito del poder militar. Como veremos más adelante, en este ámbito el desafiante logró forzar en gran medida a la potencia hegemónica que se debía negociar, pero ni siquiera la fuerza militar permitió que la Unión Soviética impusiera cambios significativos en la organización sistémica. Con la paridad nuclear, la Unión Soviética adquirió un rol organizativo superior al de otros Estados, pero el final del conflicto Este-Oeste y el refuerzo de la fractura centro-periferia la han acabado encasillando en el rol de «potencia secundaria».

Las dos superpotencias elaboraron algunas reglas de control de su rivalidad y de conservación de sus roles, pero globalmente la organización sistémica, por efecto, sobre todo, de procesos económicos, de persistentes tensiones en la fractura centro-periferia y de procesos regionalistas (primero políticos y después económicos), ha manifestado una tendencia a la disminución de su grado de jerarquía. El fin del conflicto Este-Oeste y el hundimiento de la economía y del régimen soviético entre 1989 y 1991, produjeron cambios muy importantes en los roles dominantes del sistema. Estados Unidos han conservado el liderazgo en un sistema en el que respecto a las dinámicas estrictamente internacionales, han ganado importancia procesos de globalización que han cambiado la preeminencia del sistema de Estados en el marco del más amplio sistema global.

El rol hegemónico de Estados Unidos

Los gobernantes norteamericanos orientaron su conducta durante la Segunda Guerra Mundial con el objetivo de ejercitar el rol de protagonista principal en la reorganización del sistema en la posguerra. Como primer paso, mostraron la necesidad de constituir una institución de seguridad en el sentido más amplio del término, o sea, una organización

intergubernamental que mantuviese bajo control todos los conflictos —pero sobre todo los político-territoriales— que surgieran entre los Estados y pudieran hacer peligrar el sistema. Se trataba de reemprender el diseño fallido de la Sociedad de Naciones sobre unas nuevas bases: ante todo, apartarse del mecanismo que bloqueó el funcionamiento de la Sociedad, la unanimidad de voto de la asamblea, que debía sustituirse por una regla jerárquica que otorgase a algunos Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas roles que se correspondieran a los que desempeñaban en la organización del sistema. Los vencedores de una gran guerra conciertan siempre la reorganización del sistema internacional; de ahí que a los vencedores de la Segunda Guerra Mundial se les atribuyera el derecho de veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Habida cuenta del fracaso de la Sociedad de Naciones, los norteamericanos volvieron a examinar con interés los mecanismos organizativos del sistema de Estados europeos del siglo XIX, un sistema que evitó recurrir a la violencia en gran escala gracias al funcionamiento de una institución jerárquica e informal, el concierto de las grandes potencias. La inestabilidad podía reducirse, según los gobernantes norteamericanos, constituyendo una organización intergubernamental en la que estuvieran representados todos los Estados, pero en la que se otorgara responsabilidad principal a cinco de ellos (Estados Unidos, Unión Soviética, Reino Unido, Francia y China), que, en tanto que vencedores de la guerra, podían asumir la misión de reconstruir y conservar la organización del nuevo sistema.

El desacuerdo entre los cinco Estados con derecho a veto podía, sin embargo, bloquear el funcionamiento de las Naciones Unidas, más o menos como había sucedido con la Sociedad de Naciones. Cuando tal cosa se produce, queda patente que los roles organizativos principales del sistema internacional no se corresponden con la cláusula jerárquica del Consejo de Seguridad. Ni siquiera Estados Unidos tenía la intención de permanecer ligado a una cláusula importada del modelo europeo del siglo XIX, un modelo con una organización jerárquica y con un vértice ocupado por diferentes potencias. Con la intención de no abandonar a las Naciones Unidas a su propio destino, Estados Unidos se empeñó en hacer compatible esta institución con su rol de potencia hegemónica. Estados Unidos ha aceptado siempre las Naciones Unidas porque esta institución multilateral corresponde a su visión de un sistema basado en la pluralidad de Estados soberanos y porque, a la vez, casi siempre ha lo-

grado imponer a las Naciones Unidas, sin necesidad de adecuar las reglas formales de la Organización, su rol preponderante.

Con la descolonización, de todas maneras, el rol de Estados Unidos en la Organización comenzó a ser insistentemente contestado por los gobiernos de los nuevos Estados, ya mayoría en la Asamblea General. Así, las Naciones Unidas se convirtieron en principal foro de expresión de sus propuestas sobre la política global en el ámbito económico (Norte-Sur) y en el político (centro-periferia). A partir de 1970, Estados Unidos, que nunca había tenido la necesidad de recurrir al derecho de veto hasta entonces, comenzó a hacer uso del mismo en el Consejo de Seguridad. Habida cuenta que la contestación proseguía y se alargaba, el intento del gobierno de Washington de corregir el rumbo de la Organización o bien de debilitarla llevó al gobierno a asumir acciones demostrativas, como la salida de la UNESCO en 1984 y a acciones de mayor calado y gravedad, como la reducción de su contribución financiera a las Naciones Unidas y el retraso sistemático en el pago de la misma. En los años noventa, Estados Unidos volvió a considerar a las Naciones Unidas una institución eficaz del sistema internacional, una fuente de legitimación de las acciones militares con las que intervenía en las más difíciles cuestiones de seguridad, desde la guerra del Golfo a la cuestión de Somalia, Ruanda o Bosnia. Más allá de la legitimación multilateral de las operaciones de seguridad, sin embargo, Estados Unidos ha continuado mirando con preocupación la inevitable expansión de las funciones de las Naciones Unidas a la hora de gestionar la agenda del sistema global. Los gobernantes norteamericanos no han pensado nunca minar la solidez de la Organización, pero han reconocido la necesidad de una reforma de la misma y han intentado que dicha reforma vaya en el sentido que desean.⁸

La orientación norteamericana no ha cambiado nunca, por el contrario, en las confrontaciones y el quehacer de las organizaciones (Fondo Monetario, Banco Mundial y GATT, actualmente OMC) que podemos considerar aparato orgánico de los principales regímenes económicos mundiales (monetario, financiero y comercial). Con estos regímenes, Estados Unidos ha reforzado la posición de su economía en el centro del mercado económico mundial. El gobierno norteamericano optó por el li-

derazgo institucionalizado de la economía mundial entre 1944 y 1947, empeñándose en reformular los principales regímenes económicos mundiales. Para mantener las relaciones entre las principales monedas de la manera más estable posible y prevenir de ese modo los daños de las devaluaciones en la balanza de pagos, como había sucedido en el período prebélico, Estados Unidos dio vida a los acuerdos de Bretton Woods y al Fondo Monetario Internacional, que situó el dólar en el centro del régimen monetario internacional. Para poner y mantener en marcha la circulación internacional de capitales, condición de la expansión de la libre empresa y algo favorable a las multinacionales norteamericanas, defendieron la constitución del Banco Mundial. Para subrayar y favorecer el libre cambio y las condiciones de competencia internacional, Estados Unidos, después del fracaso del intento de crear una organización para el comercio mundial, promovió un acuerdo general de aranceles (el GATT), que creó un régimen comercial orientado a abolir los obstáculos arancelarios en favor de la economía industrial más competitiva, inicialmente, con mucho, la economía norteamericana. Los tres regímenes —monetario, financiero y comercial— eran regímenes reguladores de las relaciones económicas internacionales, pero, especialmente en el caso del monetario, no se limitaban a poner reglas a las políticas económicas exteriores de los gobiernos, sino que se centraban ante todo en sus políticas económicas internas al establecer requisitos para recibir créditos y facilidades internacionales. Eran regímenes de la economía capitalista confiados a funcionarios internacionales, designados para mandatos de tiempo determinado por los gobiernos en virtud de la fuerza económica de los Estados, así que no podía haber grandes discrepancias entre las políticas económicas de éstos y las reglas de los regímenes internacionales. Estados Unidos comprendió, tras la Segunda Guerra Mundial, que su fuerte y poderosa economía podía ser la palanca para una expansión económica mundial basada en la cooperación antes que en el conflicto, por lo que elaboró rápidamente los aparatos institucionales con los que promover dicha cooperación y dicha expansión.

El crecimiento de la economía mundial, fundado en los regímenes promovidos controlados por Estados Unidos y contestados únicamente por un número limitado de Estados (los aliados de la Unión Soviética), legitimó a su vez la hegemonía norteamericana y permitió incluso que el gobierno de Washington contradijera algunas reglas de los regímenes, puesto que eran ellos quienes cargaban con los mayores costes de su conserva-

8. Sobre las Naciones Unidas y la política norteamericana, véanse Pentland (1976), Peterson (1986), Risse-Kappen (1995b), Roberts y Kingsbury (1993) y Vayrinen (1985).

ción. El crecimiento de la economía mundial, por otra parte, produjo el aumento de la interdependencia y la creación de otros regímenes para la gestión de los recursos materiales, tecnológicos y energéticos. También sobre estos regímenes, Estados Unidos podía ejercer su control o una relevante influencia, pero algunos de éstos —el régimen petrolífero, por ejemplo— se sustrajo de ella temporal o parcialmente. La descolonización, por otro lado, puso de manifiesto los problemas del subdesarrollo, lo que llevó a crear entes relacionados con el Fondo Monetario y el Banco Mundial, como la Sociedad Financiera Internacional (IFC) y la Agencia Internacional para el Desarrollo (IDA), promovidos por Estados Unidos para intentar dirigir la solución del problema del subdesarrollo en el marco institucional que ellos mismos controlaban.

A principios de los años sesenta, debido a razones relacionadas con la política económica del gobierno norteamericano, que intentaba satisfacer al mismo tiempo las demandas contrapuestas del mercado interior y del mantenimiento del intercambio y de las inversiones internacionales, la economía mundial comenzó a mostrar graves signos de crisis financiera, signos que los remedios facilitados por los regímenes posbélicos parecieron incapaces de eliminar o sanar. No obstante, el gobierno de Washington seguía estando en condiciones de controlar la economía mundial mediante medidas de política económica y monetaria ventajosas para el mercado interior norteamericano y, a la vez, compatibles con su centralidad en la economía mundial. Washington, sin embargo, siempre se vio obligado a concertar sus propuestas y políticas en el campo económico-monetario, sobre todo con los gobiernos de las economías más fuertes y competitivas como la japonesa y la alemana. Al mismo tiempo, la creciente concurrencia internacional hizo que el régimen comercial de libre cambio estuviera sometido a la presión de todos los Estados, incluido Estados Unidos, que debían responder a las presiones de fuertes intereses internos. En largas y complejas negociaciones en el GATT se logró equilibrar la competitividad comercial norteamericana con la reconstruida economía europea y japonesa, así como con los problemas comerciales de nuevos Estados, hasta crear, en los años noventa, la Organización Mundial del Comercio (OMC).⁹

9. Sobre la evolución de la política económica internacional y su peso en la organización del sistema político internacional, véanse, Gilpin (1987), Kindleberger (1970 y 1988), Lafay (1998), Spero y Hart (1997) y Strange (1993).

La rivalidad soviético-norteamericana

Más allá de los regímenes económicos, el rol hegemónico norteamericano se vio amenazado, desde sus inicios, por el desafío de la Unión Soviética, que se apoyaba sobre todo en el potencial ideológico presente en el conflicto entre capitalismo y socialismo, el conflicto Este-Oeste. A esta rivalidad, el gobierno norteamericano respondió en un primer momento con la política de contención (*containment*) y, merced a su superioridad militar, con la amenaza de represalias masivas por las violaciones de sus intereses y los intentos de la Unión Soviética de cambiar profundamente la organización sistémica. La política de contención englobaba diversas dimensiones e iniciativas (ayudas económicas, pactos y alianzas, asistencia militar, amenazas, etcétera), todas ellas fundamentadas en la preponderancia militar y económica de Estados Unidos. La Unión Soviética, por su parte, en virtud de la colaboración de los partidos comunistas nacionales y de las alianzas de éstos con otras fuerzas nacionalistas, contaba con una fuerte capacidad de desestabilización política, tanto en Europa como en las otras regiones del sistema, en las que el colonialismo europeo se encaminaba a su fin. Las agregaciones derivadas del conflicto Este-Oeste (la OTAN, el Pacto de Varsovia y las menos formalizadas y vitales de Asia y del Pacífico en los años cincuenta, como el Pacto de Manila y la SEATO, el Pacto de Bagdad y el CENTO) y las reglas operativas de la rivalidad soviético-norteamericana¹⁰ fueron el resultado directo de la política norteamericana y de la reacción soviética. Al favorecer o imponer, entre 1945 y 1949, la transformación del sistema socioeconómico de los Estados de Europa oriental, de China y de Corea del Norte, Stalin confirió al conflicto entre capitalismo y socialismo su máxima relevancia. Así, el conflicto Este-Oeste reforzó la jerarquía organizativa del sistema desde su nacimiento y, pasados unos diez años, el efecto del conflicto Este-Oeste en la organización del sistema empezó progresivamente a decrecer, hasta desaparecer, finalmente, en los años ochenta.¹¹

Tras la instauración del socialismo de Estado en Europa oriental y en parte de Asia oriental (Mongolia, China, Corea del Norte), como conse-

10. De esto nos ocuparemos en el párrafo siguiente.

11. Sobre el conflicto Este-Oeste, véanse Aron (1962), Cassen (1985), De Porte (1979), Gaddis (1987), Halliday (1986 y 1989), Kaldor (1990) y von Beyme (1987). Sobre su finalización, véase Barbé (1995) y Lellouche (1992).

cuencia de las situaciones surgidas de la guerra mundial, el proceso de descolonización —que, al mismo tiempo, se había extendido hasta Asia— ofreció una buena ocasión a la Unión Soviética para difundir una forma de Estado basada en los principios del colectivismo y del monopolio del poder político por un solo partido, principios que podían atraer fácilmente a las clases dirigentes surgidas de las luchas anticoloniales. Estados Unidos y sus principales aliados, por el contrario, debían impedir que las áreas que la expansión europea había situado en posición subordinada en el mercado económico mundial y en el sistema político internacional quedaran repentinamente excluidas del sistema de propiedad privada capitalista y del pluralismo político liberal.

Durante los años cincuenta y sesenta, la Unión Soviética apoyó a las fuerzas comunistas locales que se oponían a los gobiernos poscoloniales en crisis a causa de las difíciles condiciones en las que debían construir Estados que no existían hasta el momento de la independencia. Estados Unidos, por su lado, intervino para estabilizar los gobiernos favorables al capitalismo. Al contrario que en Europa y Asia oriental, Estados Unidos intervino con medios militares, económicos y diplomáticos en Oriente Medio y en Asia occidental, convencidos de que el socialismo se estaba difundiendo en aquellas regiones. En estas partes del mundo, de todos modos, la Unión Soviética, como había hecho a finales de los años cuarenta renunciando a forzar los acontecimientos en Irán y Turquía, no desdeñó practicar la diplomacia tradicional y las relaciones políticas cooperativas con los gobiernos, en particular cuando los contactos con los movimientos que se reclamaban del socialismo parecían ser manifiestamente infructuosos o de difícil conducción. La cooperación intergubernamental alcanzó su máxima cota en las relaciones soviético-egipcias que, sin embargo, como otras relaciones soviéticas con el mundo árabe, tuvieron que hacer frente a los obstáculos que la cultura árabe-islámica ha planteado siempre ante la instauración de un régimen socialista. Sólo después de mediados los años setenta, Moscú ofreció su ayuda militar a algunos países africanos (Etiopía, Angola, Mozambique) e islámicos (Yemen del Sur y Afganistán), países que se definían como marxistas-leninistas y en curso de instaurar transformaciones socioeconómicas, algo que se enmarcaba en la política del período brezneviano de intensa rivalidad político-militar con Estados Unidos. En Latinoamérica, la formación de un régimen socialista en Cuba, en 1960, no fue fruto de la intervención soviética, sino más bien de la incapacidad norte-

americana a la hora de afrontar el desarrollo local. De cualquier forma, la consolidación del socialismo cubano se produjo gracias a la ayuda económica de la Unión Soviética, que deseaba integrar al nuevo aliado en su aparato estratégico, como había hecho con los países de Europa oriental. Este proyecto provocó la «crisis de los misiles» de 1962, cuya finalización conllevó la hibernación del conflicto Este-Oeste en Norteamérica durante casi veinte años. En los años ochenta, Centroamérica y una parte del Caribe, a causa del activismo cubano (que en los años sesenta había fracasado) y de los logros del movimiento revolucionario sandinista en Nicaragua, reabrió la competencia Este-Oeste en las Américas, pero pronto resultó evidente la dificultad de los países de la región para recibir ayuda de la Unión Soviética, necesaria para estabilizar el socialismo de Estado como había sucedido veinte años antes en Cuba.

El conflicto Este-Oeste implicó únicamente, por consiguiente, a los países que circundaban geográficamente la Unión Soviética y China, con casos esporádicos en países más lejanos. Estados Unidos, la Unión Soviética y sus seguidores, pese a intentar extender a todos los Estados del mundo su sistema socioeconómico, se percataron finalmente de que procurarse rápidamente y por todas partes nuevos adeptos al liberalismo capitalista y al socialismo colectivista era más de lo que podían permitirse, por razones estratégico-militares, económicas y políticas. Las primeras se resumen en el hecho de que Estados Unidos y la Unión Soviética, convertidas en superpotencias nucleares, nunca estuvieron dispuestas a arriesgarse a una guerra directa para resolver un caso de competencia Este-Oeste, por lo que elaboraron reglas de juego de su rivalidad estratégica (la regla de la paridad estratégica y la regla de evitar un encuentro militar directo) que contuvieron el conflicto Este-Oeste. Las razones económicas, por el contrario, se resumen en el hecho de que en ciertas partes del mundo —debido a la naturaleza del crecimiento y de las crisis de la economía capitalista— resultaba imposible determinar mediante una intervención exterior un cambio definitivo hacia una formación socioeconómica capitalista o socialista. En estas partes del mundo, Estados Unidos y la Unión Soviética se limitaban a tener, en el marco de su rivalidad global, gobiernos aliados, sabiendo que se trataba de aliados ocasionales o precarios. Las razones políticas, finalmente, derivan del hecho de que Estados Unidos y la Unión Soviética se encontraron con gobiernos que rechazaron ser absorbidos (por ejemplo, la India) o se negaron a desempeñar un rol subordinado (por ejemplo, China) en el conflicto Este-Oeste.

Es necesario recordar, por otra parte, que, junto a las políticas contrapuestas practicadas en los años cincuenta para extender el capitalismo o el socialismo y a los intentos fallidos de inducir desde el exterior el paso de un Estado de un campo socioeconómico a otro, el conflicto Este-Oeste conservó durante mucho tiempo otro componente, el empeño de las dos superpotencias de mantenerse en el interior de cada campo de sus Estados miembros, impidiendo el cambio de la forma socioeconómica del Estado. Cuando se producía una amenaza de este tipo (por ejemplo, en Hungría, Checoslovaquia, Granada o Nicaragua) cada una de las partes acusaba a la otra de subversión. No se trataba, sin embargo, de intervención exterior, sino del resultado de la maduración de procesos internos: la autolimitación que la parte acusada se imponía absteniéndose de buscar abiertamente la ayuda de las fuerzas locales que aspiraban a la transformación socioeconómica demuestra que más que las razones del conflicto Este-Oeste pesaron las reglas del juego con las que los dos rivales disciplinaron su rivalidad global.

En definitiva, el conflicto Este-Oeste sirvió a Estados Unidos y a la Unión Soviética para establecer su hegemonía sobre los Estados centrales del sistema (o sea, los Estados europeos), creando alianzas jerarquizadas y articuladas en varios campos de actividad y funciones. Tal cosa se dio también en la rivalidad global de ambas superpotencias en todas las regiones del sistema, pero bien pronto entró en crisis merced al equilibrio estratégico y a causa de procesos económicos, que bloquearon el desarrollo de los países del Tercer Mundo e impidieron que emergiera una formación estable de socialismo de Estado o de capitalismo privado, y también de los procesos políticos competitivos de la periferia respecto al centro, que hicieron que los principales países del Tercer Mundo —como India o China— adoptaran políticas inmunes al conflicto Este-Oeste conducido por las superpotencias.

Las reglas del juego bipolar

La superioridad atómica, auxiliada por la potenciación de la aeronáutica y por las bases militares en países extranjeros, convirtió a Estados Unidos en una potencia con predominio estratégico en los primeros años cincuenta. Sobre la superioridad estratégica, los norteamericanos fundaron su primera doctrina de la era nuclear, la doctrina de la «repre-

salia masiva»,¹² orientada a impedir los planes agresivos y las amenazas de cualquier adversario de los intereses norteamericanos y de cualquier gobierno que intentase desempeñar un rol antagónico a Estados Unidos o pretendiera revolucionar la organización construida sobre las reglas y las instituciones establecidas en la posguerra. En poco tiempo, sin embargo, la Unión Soviética estuvo en disposición de convertirse en una potencia nuclear y luego con vectores (medios de lanzamiento) capaces de golpear el territorio norteamericano. A finales de los años cincuenta se conformó un rasgo fundamental de la rivalidad respecto al rol hegemónico en el sistema contemporáneo: la potencia desafiante, ajena a la competición entre los Estados centrales del mundo capitalista de entre los cuales se había seleccionado en el pasado la potencia global, gozaba de un poder estratégico de regateo y chantaje sobre el adversario que no tenía parangón en el pasado. La Unión Soviética, si bien era incomparablemente menos hábil que Estados Unidos en su capacidad de transformación económica y tecnológica de los recursos nacionales e incapaz —cosa todavía más relevante para aquellos que ejercen los roles organizativos— de influir en los regímenes de la interdependencia económica mundial, podía bloquear a Estados Unidos si éste intentaba recurrir al más alto nivel de respuesta violenta a los desafíos del rival.

La paridad nuclear situó a las dos superpotencias en unas condiciones estratégicas del todo especiales y nuevas en la historia de las relaciones entre Estados, así como en la condición del equilibrio del terror o de la disuasión recíproca fundada en la certeza de la destrucción mutua asegurada (MAD, *Mutual Assured Destruction*) en caso de guerra directa. Los dos rivales, por lo tanto, debían abstenerse de una guerra general que, en caso de librarse, sería tan destructiva que haría inservible el ulterior cambio de la organización y de los roles del sistema: ¡lo cambiaría todo, a cambio de destruirlo todo! La disuasión nuclear, en otros términos, no fue para Estados Unidos y para la Unión Soviética (y no lo será para pareja alguna de contendientes en relación de paridad nuclear) una baza válida para todo y sobre todo: sólo podía servir para obligar a las partes a abstenerse de una agresión militar ante un aliado importante del adversario.

12. Sobre la doctrina de la «represalia masiva» y su superación —la doctrina de la «respuesta flexible»—, véanse, entre otros, Aron (1962), Buzan (1987), Lellouche (1992) y Tatu (1985).

Por tanto, las armas nucleares no sirven para resolver la rivalidad sobre el gobierno de la organización del sistema porque cada uno de los rivales está interesado en evitar una guerra preventiva contra el otro, ya que no tiene suficiente superioridad militar como para conseguir la victoria y, al mismo tiempo, evitar la destrucción del sistema que intenta controlar. Las armas nucleares, por otra parte, tuvieron una utilidad limitada en la extensión de las esferas de influencia, porque la respuesta del rival puede llevar a la necesidad de renunciar al desafío, como le sucedió a la Unión Soviética en la crisis de Cuba de 1962. Especialmente importante es que dichas armas no sirven en modo alguno para intervenir en los procesos del mercado económico mundial y para modificar los regímenes de la interdependencia económica: aunque esto es obvio, no siempre han sido valoradas las implicaciones de ello para la organización del sistema internacional. A pesar de la paridad nuclear, Estados Unidos continuó detentando los principales instrumentos del rol de potencia global —o sea, el poder financiero, industrial y tecnológico del que depende el control de los principales regímenes económicos mundiales— y basaron también sobre esos instrumentos el poder militar de rápida intervención que sirve para mantener la libre circulación en el sistema e impedir transformaciones políticas hostiles en los Estados de las áreas consideradas neurálgicas para el intercambio del sistema.

En el transcurso de los años cincuenta y sesenta, el carácter de superpotencia nuclear situó a Estados Unidos y a la Unión Soviética frente a la necesidad de elaborar reglas de juego con las que alejar de sus relaciones el riesgo de conflictos que les indujeran a recurrir a las armas nucleares. Los dos gobiernos crearon, por este motivo, algunas reglas operativas que tenían la función de regir sus relaciones estratégicas y estabilizar sus roles en la organización sistémica. El contenido de dichas reglas se limitaba al ámbito militar y estratégico y al político-territorial, dejando totalmente fuera de la regulación los regímenes de la organización económica del sistema. Eran, por otra parte, auténticas reglas de juego, reglas orientadas a hacer previsibles a ambos rivales los comportamientos del otro y a conservar el escenario de «juego», o sea, la organización sistémica existente. Eran reglas coherentes con el rol hegemónico de Estados Unidos y reconocían para la Unión Soviética un rol organizativo superior al de los otros Estados del sistema, pero limitado al campo de la seguridad político-territorial.

Las reglas de juego de la rivalidad soviético-norteamericana significativas para la organización del sistema internacional contemporáneo fueron esencialmente cuatro.¹³ Sobre todo, la regla militar de conservación de la paridad estratégica o del mantenimiento del equilibrio nuclear. Según esta regla, ni Estados Unidos ni la Unión Soviética debían ser tan débiles como para provocar acciones preventivas del otro ni tan fuertes como para sentirse invulnerables y dar el primer golpe. En función de dicha regla, las dos superpotencias consideraron las negociaciones sobre limitación y control de los armamentos compatibles con la carrera armamentista: las primeras servían para estabilizar o restablecer la condición de paridad y recíproca vulnerabilidad, eventualmente trasladada a la segunda. La carrera de armamentos servía, a su vez, para evitar que uno de los dos fuese batido de improviso por el otro que, con cada evidencia del camino andado por el otro, hacía lo propio y se afanaba a su vez en apartarse de la condición de equilibrio para adquirir la capacidad de dar el primer golpe. Un corolario fundamental de esta regla, necesario para reforzar la abstención del uso de las armas nucleares, fue la no proliferación del armamento nuclear que, con el Tratado de Moscú de 1968 sobre la no proliferación de la energía nuclear para fines bélicos, Estados Unidos y la Unión Soviética intentaron transformar en norma jurídica de organización del sistema.

La segunda regla general de las relaciones soviético-norteamericanas fue la de la existencia de zonas de influencia y de intereses exclusivos o primarios, es decir, la regla del reconocimiento de zonas geográficas en las que uno y otro de los rivales se abstendrían de intervenir de manera directa, aunque no indirecta, considerando dichas zonas como áreas de interés o influencia del otro. Dichas zonas, en concreto, eran únicamente las dos partes de Europa —la oriental, zona exclusiva de la Unión Soviética; y la occidental, zona exclusiva de Estados Unidos—, áreas en las que se crearon las más fuertes alianzas militares de este siglo, y Latinoamérica, zona exclusiva de Estados Unidos.

La tercera regla era la de exclusión del encuentro militar directo entre los dos rivales. Según esta regla, cada una de las dos potencias se abs-

13. A pesar de la importancia de definir el contenido de dichas reglas, el análisis de la política internacional —incluso el realista del bipolarismo que no daba importancia a las variables institucionales del sistema ni a las variables económicas— queda como algo vago cuando se ha intentado precisar su contenido. Véanse Gaddis (1987), George (1986), Hoffmann (1987), Kratochwil (1978) y Matheson (1982).

tenía de enviar fuerzas militares allí donde ya había fuerzas militares del otro; así, la Unión Soviética se abstuvo de intervenir directamente en Vietnam, mientras que Estados Unidos no intervino directamente en Afganistán.

Cuando se producían las condiciones para la confrontación directa (situaciones de crisis grave), se ponía en práctica una cuarta regla: la del empeño de recurrir, principalmente y con buena fe, a una vía de solución negociada de la crisis, sin intermediarios y excluyendo de la negociación también a las partes directamente relacionadas (por ejemplo, los gobiernos de Alemania, Francia y Gran Bretaña —que eran miembros del Comité interaliado— en la crisis de Berlín de 1958-1961, o al propio gobierno de Cuba en la crisis de los misiles de 1962).

La primera y la última regla servían para disciplinar la rivalidad recíproca evitando las condiciones propicias para el conflicto militar directo. Las otras dos respondían a la intención de definir de manera concordada las áreas en las que cada una de las potencias podía ejercitar el poder de intervenir en los conflictos políticos y territoriales, así como en los asuntos internos de los otros Estados que, como sucedió con todas las grandes potencias del pasado, uno y otro se habían adscrito.

Estas reglas, dentro de su complejidad, fueron observadas y resultaron eficaces para la organización sistémica. Es necesario señalar, sin embargo, que a excepción de la última regla, a la que se recurrió en pocas ocasiones, el mantenimiento de las reglas se vio favorecido por la imprecisión propia de las reglas de juego del sistema político internacional. La primera regla, por ejemplo, hay que decir que se respetó si se considera la carrera armamentista como algo necesario para mantener la invulnerabilidad frente al primer ataque y no se tiene en cuenta el hecho de que las intenciones de los gobiernos estaban destinadas a conseguir, por el contrario, la superioridad estratégica sobre el adversario. El corolario de la no proliferación, por otra parte, fracasó, con consecuencias que todavía no estamos en disposición de valorar.

También la observación y cumplimiento de la segunda regla se debió a la naturaleza genérica de su contenido: era difícil, por ejemplo, definir qué era una intervención directa y, por otra parte, los gobiernos de Estados Unidos y la Unión Soviética no precisaron nunca, intencionadamente, cuáles eran sus zonas de interés más allá de Latinoamérica y las dos partes de Europa. La Unión Soviética reclamó algunas zonas de Asia oriental (Indochina y Corea) y de Asia occidental (Afganistán), mientras

que Estados Unidos pretendía que se reconociera como zonas de interés principal Oriente Medio y el área del golfo Pérsico, con la intención de asegurar el aprovisionamiento de petróleo de los países industrializados. La misma delimitación de las zonas principales de interés ha permanecido incierta: por ejemplo, la definición del estatus de Berlín o la caracterización de la neutralidad de Finlandia o Austria.

La tercera regla se mantuvo de buen grado porque protegió, con excepción de la crisis de Berlín en 1958, regiones de la periferia en las que era limitado el rol jerárquico de Estados Unidos y la Unión Soviética y en las que la mayoría de los gobiernos locales no estaba ligado a una de las dos superpotencias mediante vínculos formales (tratados) o sustanciales (convergencia de intereses políticos, económicos y de seguridad). Washington y Moscú, por lo tanto, al intentar extender su influencia en las regiones de la periferia del sistema se encontraron con grandes dificultades a la hora de la intervención, a causa de la creciente autonomía de los gobiernos locales y de la regionalización del sistema.

En Europa, el rol asumido con éxito, después de la Segunda Guerra Mundial, por parte de Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña y Francia fue corregido por la capacidad nuclear que otorgó a la Unión Soviética y a Estados Unidos el poder exclusivo de declarar la guerra, ejercitado a través de la disuasión, y un efectivo rol jerárquico. En América, por el contrario, la hegemonía histórica de Estados Unidos se vio reforzada por la conducción disuasoria de la crisis de Cuba, en 1962, cuando Washington aireó la amenaza nuclear para impedir a su rival establecer en la región una base militar y para conservar la regla de su libertad de intervención, también militar, inmune a la disuasión soviética si creía que era imprescindible, por lo que intervino en Santo Domingo, Granada, Panamá y también en Chile, Nicaragua y El Salvador. En otras regiones, a diferencia de Europa o América, la organización jerárquica global fue siempre corregida por reglas y por unas pocas instituciones paritarias que ofrecieron a cada gobierno la disponibilidad de la autodefensa y de la autotutela de sus propios intereses. A pesar de que Estados Unidos y la Unión Soviética intervinieron en las relaciones locales intentando condicionarlas, nunca estuvieron en disposición de establecer un control definitivo sobre las organizaciones locales y sobre las políticas exteriores de los principales Estados de cada región (Oriente Medio, Asia occidental, Asia oriental o África) o de áreas particulares político-geográficas como el golfo Pérsico. A la resistencia de los gobiernos loca-

les, por otra parte, se añade la relación estratégica de disuasión por la que ambas superpotencias se encontraban en disposición de control recíproco y cada una de ellas impedía a la otra adquirir ventajas que no fueran abierta o tácitamente negociadas. Las guerras de Vietnam o de Afganistán demostraron que una superpotencia nuclear no obtiene ventaja de la posesión de dichas armas cuando se enfrenta a ejércitos no nucleares. La rivalidad global soviético-norteamericana se debió adaptar, por tanto, al regionalismo del sistema internacional contemporáneo y a las reglas de cada área que, fuera de Europa y de América, fueron capaces de contener o reducir la eficacia de una organización jerárquica estable correspondiente a la organización del sistema global. La discontinuidad regional, por otra parte, estuvo acompañada por los efectos producidos por la politización de las fracturas Norte-Sur y centro-periferia, que favorecieron la reducción de la jerarquía de la organización sistémica.

Las fracturas del sistema internacional

Los orígenes de la fractura Norte-Sur se remontan al período de la formación del mercado capitalista mundial. Algunos estudiosos han situado este momento en el siglo XVI, otros han demostrado que sólo en la segunda mitad del siglo XIX, como consecuencia de la concurrencia económica internacional desencadenada por la segunda revolución industrial, pueden encontrarse los orígenes de las actuales características de las relaciones económicas internacionales. En la segunda mitad del siglo XIX, de hecho, se iniciaron los conflictos políticos que acompañaron la concurrencia económica entre los países económica e industrialmente más avanzados y se inició también entonces la relación de los países económica e industrialmente emergentes o *new-comers*, o sea, Estados Unidos y Japón, que, en breve, penetraron en el centro de la economía capitalista y adquirieron la cualidad de protagonistas principales de la misma.

Desde la perspectiva del análisis de la organización del sistema internacional contemporáneo, la contribución de la competición Norte-Sur asume características específicas tras la Segunda Guerra Mundial. Entonces se (re)formaron los regímenes económicos mundiales y emergieron sucesivamente los problemas del subdesarrollo y de la concurrencia industrial y comercial de los *late-comers* (los países recién in-

dustrializados de Asia, conocidos como NIC, países de reciente industrialización). A partir de los años setenta, la crisis del régimen monetario, el crecimiento del mercado financiero y la concurrencia entre las tres áreas del dólar, del marco y del yen dieron a los factores económicos un peso aún mayor en la organización del gobierno del sistema internacional.

También la fractura centro-periferia —como la Norte-Sur— tiene un origen muy lejano en el pasado y, al mismo tiempo, presenta características que coinciden con la formación del sistema internacional contemporáneo. Está presente en el sistema político internacional y en cada sistema político territorial. Se habla de fractura centro-periferia cuando nos referimos al conjunto de conflictos surgidos de la extensión de la dominación política, de la difusión de los modelos culturales y del control de los intereses económicos de un área (el centro) que ha dirigido el proceso de construcción del sistema y en la que se ubican los principales centros de decisión de los asuntos económicos y políticos.

En la vida política internacional, esta competición surge del largo proceso de formación del sistema global contemporáneo, que tuvo su origen en la expansión de los intereses económicos y el dominio político de los europeos en todo el planeta y que fue acompañado por la penetración de modelos culturales de la civilización europea en el resto del mundo. Su primera manifestación relevante —si se deja de lado la independencia de los Estados americanos— se remonta a la reacción japonesa respecto al expansionismo europeo en Asia a finales del siglo pasado. No obstante, la competencia asumió características específicas tras la Segunda Guerra Mundial, cuando los nuevos Estados asiáticos dejaron atrás su condición colonial y comenzaron exigir la plena realidad de su pertenencia al sistema y no sólo el fin de los vínculos coloniales entre el centro, que desde Europa se extendió a Estados Unidos y a las restantes partes del sistema, que aún no eran una periferia homogénea.

El desarrollo de las competiciones políticas provocadas por esta fractura se entrelazan y superponen en la historia del sistema contemporáneo; de todos modos, es posible examinarlas separadamente y considerar cómo cada una de ellas ha influido en la evolución de la organización sistémica.

Desde la perspectiva de análisis de la organización sistémica internacional, la competición Norte-Sur comprende tanto la concurrencia en el interior del grupo de los países económicamente más avanzados como la

reacción de los otros países a la concentración del control de la economía mundial en manos de gobiernos y sujetos económicos de unos pocos países centrales en la economía mundial.¹⁴ La universalidad de dichas competiciones (o sea, el hecho de implicar objetivamente a todos los Estados) hace que la definición de las categorías de los actores se deba hacer mediante amplias generalizaciones. Existe un grupo de países desarrollados cuyas estructuras económicas son bastante, aunque no del todo, homogéneas. Se trata de Estados industrializados con diferentes niveles de industrialización y, a veces, con un fuerte componente agrícola en su economía, como Australia. A pesar de que el componente externo de su economía es muy alto, la composición del comercio exterior de cada uno de ellos es muy diferente. Sus concepciones de la política económica internacional y de la necesidad de conservar o reformar los regímenes económicos mundiales son, por lo tanto, diferentes e incluso contrapuestas. En el interior de este grupo existe un núcleo de países avanzados —los siete más industrializados (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Gran Bretaña, Italia y Canadá)— y en el interior de éstos un directorio, formado por tres, cuatro o cinco miembros según los tiempos y las circunstancias. Estados Unidos mantuvo con su economía y su moneda la recuperación del sistema económico capitalista después de la Segunda Guerra Mundial y, como consecuencia, se sirvió de algunos regímenes (sobre todo el monetario y el comercial) y de la libre empresa multinacional para controlar la economía mundial. A principios de los años sesenta, la economía norteamericana comenzó a mostrar signos de fatiga y hacia mediados de los años setenta la hegemonía norteamericana sobre la economía mundial se hizo más difícil. Las relaciones económicas entre los países desarrollados se hicieron más competitivas y, en presencia de una clara divergencia entre el área del dólar, el área del marco y el área del yen, también entre estos países se alzaron barreras al comercio para defender las producciones nacionales y los acuerdos socioeconómicos internos. De todos modos, los gobiernos no abandonaron el camino de la negociación para instituir las reglas y regímenes de gobierno de la economía mundial.

Los países comunistas del área del rublo nunca fueron protagonistas de esta competición, porque su economía estuvo poco expuesta al mer-

14. Sobre la competición Norte-Sur, véanse los análisis de Arndt (1987), Arrighi (1982), Chase-Dunn (1989), Cox (1987), Murphy (1994) y Williams (1991).

cado mundial de las inversiones y de los abastecimientos. El resto de países constituyó en 1964, en el seno de la UNCTAD, el Grupo de los 77. Los gobiernos que todavía hoy en día forman parte del mismo compartieron algunas reivindicaciones sobre la reforma de los procedimientos y las reglas de los regímenes económicos internacionales para favorecer el control nacional de los recursos naturales, humanos y de los capitales, para lograr una mejora de los términos de intercambio de materias primas por servicios y productos acabados de los países industrializados y en pro de la apertura de los mercados industriales a sus inversiones y de la expansión de la cooperación Sur-Sur, o sea, entre países no industrializados. Todas estas exigencias formaron el contenido de los documentos de los años setenta sobre el nuevo orden económico internacional y otorgaron a ese grupo de países el carácter de agregación política.

La competición sobre el control de la economía mundial se dio mucho después de la finalización de la guerra y de la reconstrucción de los regímenes monetario y comercial. Estos regímenes, de hecho, favorecieron la reconstrucción económica de los países europeos surgidos de la guerra y satisficieron, durante al menos un decenio, sus demandas respecto a la regulación de la economía mundial. Los nuevos países independientes, por su parte, no tenían una fuerte conciencia de lo que sus vínculos otorgaban a sus economías. Sólo a finales de los años cincuenta, Francia inició sus quejas acerca de la subordinación de la economía europea al dólar y de las multinacionales norteamericanas, pero los desacuerdos fueron resueltos con algunas aportaciones a instituciones existentes, o sea, con medidas de reforma del FMI y con las negociaciones de la Ronda Kennedy en el GATT.

En los años sesenta se produjo la politización de la división entre los Estados desarrollados y los Estados en vías de desarrollo. Para resolver a nivel sistémico el problema del desequilibrio económico partiendo del régimen comercial, se constituyó en 1964 la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) y en su interior se formó el Grupo de los 77. El problema del desequilibrio económico fue inicialmente afrontado por algunos gobiernos con políticas económicas de sustitución de las importaciones, pero esto sólo tuvo éxito en el caso de los países de nueva industrialización de Asia oriental, que habían aceptado inicialmente la subordinación de sus mercados al de los países ya industrializados. A nivel de sistema internacional, por el contrario, el problema del subdesarrollo económico sólo se afrontó mediante la «es-

trategia» de la asistencia o ayuda internacional, que no era capaz de resolver el problema, sino de perpetuarlo.

En los años setenta, el chantaje del petróleo hizo pensar que los países en vías de desarrollo que tenían el monopolio o cuasimonopolio de las materias primas podían provocar una transformación de los regímenes económicos mundiales. El discurso valía, en realidad, sólo para el petróleo, y también éste sufrió los efectos del ajuste del mercado. La economía mundial fue duramente golpeada por el encarecimiento del petróleo con relevantes consecuencias en el sistema político y graves tensiones entre los miembros de los diferentes grupos.

En 1975 se iniciaron las cumbres de los siete más industrializados (G-7), que nunca llegaron formular una estrategia colectiva para guiar la economía mundial. Los nuevos países industrializados (Corea del Sur, Taiwan, Singapur) se diferenciaron de los otros países en vías de desarrollo y acusaron incluso a los países extractores de petróleo por las consecuencias negativas del aumento del precio del crudo. Durante la recesión mundial que siguió al primero (1973) y segundo (1979) fuerte aumento de los precios del petróleo, los países industrializados entraron en una más dura competencia entre sí. Luego, la política económica del presidente de Estados Unidos, Ronald Reagan, centrado en la conservación de la centralidad de la economía y la moneda norteamericana, provocó ulteriores contrastes, mientras nuevas barreras (arancelarias y no arancelarias) obstaculizaban el comercio mundial.

La mayor competitividad económica de Europa occidental y de Japón había erosionado ya algunos mecanismos jerárquicos de los regímenes de la economía mundial, pese a que la economía estadounidense no había perdido su primacía. El gobierno de los principales regímenes económicos, por tanto, pasó de un modelo fuertemente directivo y formalizado en el FMI y en el GATT a uno más flexible y gestionado mediante negociaciones y concertaciones constantes entre el gobierno de Estados Unidos y los gobiernos de los principales países capitalistas.

En un marco de creciente competencia económica, de nueva autonomía de los operadores económicos privados y de elevada precariedad de las reglas negociadas por los gobiernos, los países en vías de desarrollo vieron con posterioridad denegadas sus condiciones económicas a causa de las deudas contraídas precedentemente, en un momento en que ya no eran creíbles las demandas de un nuevo orden económico internacional. En el curso de los años ochenta, los gobiernos —en gran parte

del Norte— que durante los años setenta se habían mostrado contrarios a poner el complejo problema de la economía mundial sobre la mesa de negociación destinada a crear nuevos regímenes económicos menos asimétricos y más paritarios, se adhirieron a la idea del gobierno norteamericano de la centralidad del mercado como vía principal de crecimiento y de desarrollo económico, frente a las instituciones y las intervenciones reguladoras de los gobiernos. A través de los mecanismos de financiación dispuestos por el Banco Mundial y el Fondo Monetario a favor de los países deudores que aceptaban las reglas, el gobierno norteamericano continuaba ejerciendo un rol principal en el gobierno de la economía mundial: con estas financiaciones, de hecho, frenaba la tendencia a la disgregación que producían los problemas económicos de los países deudores, problemas que ponían en duda la propia legitimidad de los regímenes económicos existentes. La depresión económica mundial, por otra parte, inducía a los gobiernos del Sur a optar por políticas económicas destinadas a contener los gastos y la deuda pública y a atraer inversiones exteriores. En poco tiempo, el Grupo de los 77 reclamó la convocatoria de una conferencia gubernamental que formulara nuevas reglas políticas y jurídicas para la economía mundial. Todo lo que sucedía en la economía mundial era coherente con lo que sucedía en el interior de los Estados de todo el mundo: se respondía a la depresión económica con la reducción de la intervención reguladora de los gobiernos en la economía.

En los años noventa, la fractura económica del sistema internacional ha dado lugar a un nuevo escenario competitivo: los problemas del subdesarrollo parecen relegados a los últimos lugares de la agenda, mientras que la competición entre los Estados más avanzados de la economía mundial para adquirir o conservar posiciones dominantes en la competencia comercial, industrial y financiera a nivel mundial se ha convertido en una competición entre grupos regionales de Estados. Esta competición regional refleja diferentes modelos de economía de mercado: el modelo norteamericano de economía pluralista, en el que los grupos de interés de la producción obtienen del gobierno la formulación de políticas industriales *ad hoc*; el modelo europeo de economía social, en el que los gobiernos interactúan ampliamente con las partes sociales y tienen en cuenta sus peticiones para adecuar las políticas económicas públicas; el modelo japonés y del Extremo Oriente, de economía corporativista, en el que el Estado y el mundo de los negocios están en contacto directo. La

regionalización, de todos modos, no responde sólo a las características endógenas de las economías de las tres áreas, sino también al empuje de los procesos de globalización de la economía mundial y a la presencia de sujetos económicos capaces de actuar a nivel mundial con casi absoluta autonomía de los Estados, o sea, las grandes empresas multinacionales y, en particular, las grandes sociedades bancarias y financieras. Los gobiernos responden a dichos desafíos adoptando formas de integración destinadas a reforzar las posiciones colectivas como condición para defender las posiciones económicas nacionales. En América y en Europa se ha dado vida a dos proyectos de «grandes mercados» regionales: el Área Norteamericana de Libre Cambio (NAFTA) entre Estados Unidos, Canadá y México y el Espacio Económico Europeo (EEE) entre los miembros de la Unión Europea y el resto de países europeos que no van a convertirse en miembros de la Unión Europea. En Europa, por otra parte, se ha lanzado la agenda de Asociación Euromediterránea, que prevé la creación de un área de libre cambio que englobe a todos los países de la Unión Europea y a los no europeos del Mediterráneo. También en América se proyecta la ampliación de la cooperación económica regional desde el Norte hacia el Sur, vinculando a la NAFTA y otros acuerdos de libre cambio de los países latinoamericanos, como el acuerdo Mercosur o mercado común de los países del área más meridional de América. La tercera región, Asia, o más exactamente Asia-Pacífico, a pesar de estar muy fragmentada y tener mayores desniveles entre los Estados miembros, no está privada de potencialidad de concurrencia con las otras dos y no se excluye que también se produzcan, en un futuro próximo, formas de integración regional.

Más difícil de definir de manera lineal es la evolución de la competición centro-periferia, a la que pertenece el contencioso derivado del proceso de formación del sistema contemporáneo a través de un proceso de difusión, en el resto del mundo, de intereses económicos y de modelos culturales y políticos de los pueblos y de los Estados «del centro», en un principio sólo europeos y más adelante euronorteamericanos.¹⁵ Como los conflictos entre el centro y las periferias de los sistemas políticos estatales se caracterizan por la multidimensionalidad, o sea, la interacción de la dimensión política, la económica y la cultural, también

15. Sobre la competición centro-periferia, véanse Amin (1988), Ayoob (1989), Huntington (1997), Jackson (1990), Mazrui (1990), Strang (1991) y Worsley (1984).

la fractura centro-periferia del sistema político internacional es multidimensional.

Durante los años de la descolonización, ésta se manifestó sobre todo en torno a los problemas de la autonomía política de los nuevos Estados. El neutralismo asiático, el panafricanismo y el no alineamiento formulaban demandas de igualdad política y democracia internacional. Estas demandas fueron entendidas únicamente en clave de guerra fría, o sea, como reacciones a los dos bloques o como un modo de los gobiernos afroasiáticos para obtener ventajas elevando el precio del propio abastecimiento de uno u otro bando. Era una lectura reductiva que no tenía en cuenta el hecho de que el no alineamiento, más allá de una opción diplomática frente a las alianzas de las grandes potencias, expresaba una agenda enraizada en una fractura sistémica.

La dimensión económica de la fractura centro-periferia se manifestó más tarde y ha ganado progresivamente importancia. En los años setenta, incluso los documentos de los no alineados estaban dedicados principalmente a los problemas de la economía.

La dimensión de la defensa de las culturas extraeuropeas ha sido el objetivo constante de los gobiernos de los Estados de la periferia del sistema, pero, ciertamente, ha sido más explícita en el último decenio, sobre todo gracias a las movilizaciones de los Estados islámicos.

La fractura centro-periferia dio lugar a los comportamientos con los que los gobiernos de los Estados periféricos intentaban alterar las condiciones de subalternidad en las que se encontraban. Los comportamientos dictados por dicha competición tuvieron importancia en la organización del sistema global porque fueron un obstáculo para la consolidación de su jerarquía y para la difusión del poder de los grandes Estados. Dichos comportamientos no deben considerarse irrelevantes por el hecho de que fueran acompañados de las condiciones de debilidad de los países periféricos y parecieran contradictorios respecto a las peticiones de asistencia y colaboración por parte de los gobiernos centrales. Esto también se produjo en los sistemas internos, donde las peticiones de los actores políticos de la periferia (gobiernos locales, partidos y movimientos) —cuando no tienen objetivos independentistas— son, al mismo tiempo, peticiones de mayor autonomía y de mayor asistencia. En el sistema internacional la rivalidad soviético-norteamericana produjo, durante mucho tiempo, una fuerte presión en pro de las peticiones de asistencia por parte de gobiernos y fuerzas de oposición

que temían que unos u otros pudieran recibir ayuda de una de las superpotencias.

Las principales políticas estatales de esta competición son, por ejemplo, la hindú, la camboyana (hasta mediados de los años sesenta), la iraní (sobre todo desde finales de los setenta, tras la caída del Sha y el advenimiento de Jomeini), la china (tras la ruptura con Moscú a principios de los sesenta) y, en diferentes períodos, la yugoslava, la egipcia y la libia. Tras estos ejemplos se encuentran casos que asumieron a menudo la forma de ubicación internacional compleja o de políticas exteriores *volátiles*, o sea, políticas de países que, en el arco temporal del sistema contemporáneo oscilaron entre las dos superpotencias porque tuvieron necesidad de recurrir a acuerdos con la que mejor podía ayudarlos en cierto momento a resolver los problemas internos o internacionales implicados en la formación del Estado; de todos modos, estos mismos gobiernos no renunciaron a la vinculación con la agregación al grupo de los no alineados.

A la competición centro-periferia pertenecen las políticas exteriores de gobiernos concretos cuyo comportamiento es principalmente pacífico —si el Estado es lo suficientemente grande, potente y cohesionado o no está demasiado penetrado por Estados del centro: éste es el caso, por ejemplo, de la India y China— o bien asumen la forma de violencia bélica o de terrorismo internacional cuando los gobiernos del centro obstaculizan la realización de objetivos del Estado periférico: éste es el caso, por ejemplo, de las políticas exteriores del Irán jomeinista, de la Libia de Gaddafi, del Irak de Hussein y de la Siria de Assad, en la segunda mitad de los años setenta.

El movimiento de los no alineados ha sido la principal agregación de la fractura centro-periferia y durante mucho tiempo, a pesar de su debilidad institucional y la baja cohesión de sus miembros, ha funcionado como apoyo de muchas iniciativas colectivas —por ejemplo, en la Asamblea General o en las conferencias especiales convocadas por las Naciones Unidas— y de muchas aspiraciones y políticas exteriores autónomas de países periféricos. La última declaración importante de los no alineados, el documento conclusivo de la Conferencia de Yakarta de septiembre de 1992, confirmó la existencia de la fractura centro-periferia al subrayar los temas de igualdad política de los Estados, de las diferencias culturales y del relativismo de principios comunes como la universalidad de los derechos humanos.

Hoy en día son, sobre todo, las políticas de los Estados árabo-islámicos las que más explícitamente representan el conflicto entre el centro y la periferia del sistema. Amin (1988) ha reconstruido la historia de la reacción de la cultura islámica a la dominación europea a partir de los intentos de modernización egipcios desde el siglo XIX hasta el fundamentalismo islámico contemporáneo. La periferia del sistema internacional contemporáneo, en realidad, ha sido constantemente solicitada por los gobiernos y los movimientos islámicos: basta recordar la confrontación de Indonesia con Holanda, la de Argelia con Francia, la del Egipto de Nasser y Sadat con Israel y sus aliados en la reciente confrontación del Irán de Jomeini con Estados Unidos y el mundo occidental.

Capítulo 4

GLOBALIZACIÓN Y NUEVA AGENDA

La preeminencia de los Estados como sistema político de organización de la vida social está sometida a una serie de fuerzas corrosivas que están transformando y redefiniendo la capacidad y la competencia. Existen, antes que nada, las fuerzas corrosivas de las innovaciones tecnológicas, sobre todo en los campos de la información, de las comunicaciones y de los transportes: éstas han producido instantaneidad en las transmisiones de mensajes, rapidez para la movilidad física y crecimiento del intercambio económico. Todos los Estados son permeables a los flujos de las comunicaciones y de los transportes y son, por ese motivo, interdependientes entre ellos en una medida mucho mayor que en el pasado. Ciertamente, la interdependencia no se presenta del mismo modo y con la misma intensidad para todos los Estados; existen diferencias según las regiones y las áreas geográficas del planeta y según los ámbitos y las áreas de los problemas. En general, sin embargo, los asuntos políticos internos de un Estado están —mucho más que en el pasado— influidos o condicionados por lo que sucede en los sistemas políticos de otros Estados. Lo mismo sucede con los sistemas culturales, económicos y sociales internos. La economía mundial casi ha anulado la posibilidad de políticas económicas autónomas de los gobiernos estatales. En definitiva, la emergencia de problemas que en su evolución y, sobre todo, en su solución posible tienen una dimensión y una naturaleza que supera los conflictos estatales impone a los gobiernos buscar soluciones legislativas y administrativas inspiradas en criterios e intereses que no son únicamente los de ese Estado. Reglas establecidas por organizaciones internacionales, acuerdos negociados en conferencias mundiales convocadas con este propósito o bien legislaciones de Estados concretos particularmente eficaces para disciplinar un determinado sector (medio ambiente, sanidad, etcétera) se convierten en un estándar al que los gobiernos se adecuan o se acercan claramente cuando buscan soluciones legislativas y administrativas internas.

Estas condiciones han modificado la percepción del Estado y de las relaciones internacionales haciendo entrever la posibilidad de un re-dimensionamiento fuerte y contemporáneo de las acciones y de las relaciones puestas en funcionamiento por nuevos sujetos a los que hay que imputar algunas opciones y modelos de vida importantes de las personas actuales. La realidad es que estamos condicionados para siempre por organizaciones y procesos que superan al Estado y lo despojan de alguna competencia; pero, al mismo tiempo, la intervención del Estado se ha extendido a ámbitos en los que hasta ahora no estaba presente. Atravesamos un período en el que la división del mundo en Estados y la «producción de Estado» coexiste con el crecimiento de procesos opuestos. No podemos dejar de reconocer al Estado la cualidad de organización política válida para satisfacer las necesidades humanas individuales y colectivas, pero no podemos tratarlo igual que antes porque el Estado está cambiando profundamente su naturaleza.¹

Todo esto no ha sucedido por sorpresa, sino por medio de procesos —a los que se alude con términos como *globalización* o a los que sintéticamente podemos aludir hablando de un único proceso de globalización— que tienen orígenes y velocidades diferentes en distintos momentos históricos y en los diversos sectores de actividad social. Su velocidad de desarrollo aumentó en los últimos decenios, lo que permite hablar del presente como la era de la globalización. Pero no sólo eso. Junto a los cerca de doscientos sistemas políticos estatales —alguno de los cuales no son sistemas políticos unitarios sino sistemas políticos federales o regionalizados (sistemas de sistemas)— que forman un sistema de sujetos colectivos interdependientes o sistema político internacional, existe también un sistema más amplio que comprende tanto los Estados y su sistema como una pluralidad de sujetos no estatales, interdependientes entre sí de diferentes maneras y con distinta capacidad para condicionar el disfrute y la distribución de los recursos y de los valores del mundo. Este sistema que incluye todos los otros sistemas políticos es el *sistema político global*.

1. La problemática de la continuidad y del cambio de las características del Estado en el sistema mundial contemporáneo tiene un amplio tratamiento. Desde la perspectiva del estudio del sistema político global, una selección de estudios puede comprender, por ejemplo, a Camilleri, Jarvis y Paolini (1995), Duchacek, Latouche y Stevenson (1988), Gummett (1996), Held (1995a), Hocking (1994), Mayall (1990), Merle (1986), Strange (1996) y Therborn (1995).

A la actividad y a las relaciones de dos sistemas fundamentales de la política —los Estados que ocupan partes territorialmente limitadas del mundo y el sistema de los Estados (o sistema internacional) que se ha extendido por todo el mundo— se han añadido actividades y relaciones puestas en funcionamiento por empresas económicas, asociaciones, organizaciones y redes de individuos y grupos, basadas en diferentes Estados o en ningún Estado en particular, que son distintas y casi siempre independientes de los gobiernos estatales. Dichas actividades y relaciones interfieren —deliberadamente o no— tanto en la política interior de los Estados realizada por las instituciones y por los actores políticos internos, como en la política internacional realizada por los gobiernos y las instituciones intergubernamentales (organizaciones internacionales y regímenes). Las decisiones y las acciones de estos actores son factores fundamentales para la emergencia del sistema político global.

Los sujetos dentro de los Estados (empresas, partidos, sindicatos y asociaciones u organizaciones de diversa naturaleza), los Estados y las organizaciones intergubernamentales y, en definitiva, los sujetos transnacionales (empresas, asociaciones y organizaciones no gubernamentales) no coexisten fácilmente ni interactúan sin conflictos. Los problemas del sistema global, sin embargo, son tales que reclaman como algo esencial la participación ya sea de los gobiernos estatales o de sujetos no estatales en la formulación y gestión de las políticas, de las estrategias y de las campañas con las que debe darse respuesta a esos problemas. Si, por una parte, los instrumentos de los gobiernos no son suficientes, por otra, las asociaciones y las organizaciones no gubernamentales no tienen suficientes recursos o autoridad para afrontar los problemas de manera resolutiva.

Nos encontramos, por lo tanto, frente a un doble objetivo: por una parte, intentar entender y explicar la naturaleza de los cambios que resumimos con el término *globalización* y, por otra, ilustrar los cambios que la globalización produce en la política. Con este fin, vale la pena decir que, si bien los actores y los problemas tradicionales del sistema internacional (o sea, los Estados y los problemas de la soberanía y la seguridad nacional) ya no son los únicos actores y problemas del sistema que produce las reglas sobre los valores del mundo, el sistema de Estados continúa proporcionando los instrumentos institucionales más eficaces (reglas sustanciales y de procedimiento, regímenes y organizaciones internacionales) con los que se crean y aplican reglas y políticas públicas para los problemas de agenda del sistema global.

LA GLOBALIZACIÓN

El mundo en que vivimos ha sido bautizado como *mundo globalizado*, reconociendo así la llegada a la fase madura de un proceso de larga duración, un proceso que recorre por completo nuestro milenio. Podemos remontarnos hasta Marco Polo y a las aventuras humanas que, por primera vez, hicieron conocer y relacionarse partes del mundo que vivían separadas. Una vez relacionadas, estas partes del mundo comenzaron a influirse recíprocamente y, sobre todo, dieron vida a otras empresas y realidades humanas y sociales que tuvieron como teatro y lugar de referencia natural no sólo una parte sino el conjunto geográfico y social de más partes del mundo. Tras las aventuras y empresas del tiempo de Marco Polo, las del tiempo de Cristóbal Colón y todas aquellas que dieron lugar a la *edad de los descubrimientos* representan otro salto importante en el proceso de globalización, que ha crecido hasta nuestros días y que está destinado a durar.

Una manera genérica de entender la globalización es considerarla como un proceso de creación de un sistema de dimensiones mundiales en el que ningún acontecimiento, proceso o acción significativa queda circunscrita al área geográfica en que ha tenido origen y viceversa. Acontecimientos, procesos y acciones al nivel global del sistema repercuten deliberada o involuntariamente sobre todos los sistemas locales.

La imagen predominante de la globalización se constituyó, principalmente, sobre el segundo sentido —de lo global a lo local— porque estamos impelidos espontáneamente a asumir que lo global (lo grande) y los sujetos que están en situación privilegiada en lo global son, por naturaleza, más fuertes que lo local (lo pequeño); por eso el término *globalización* se considera sinónimo de homogeneización, uniformización y también de occidentalización o americanización. Esta imagen genera un comportamiento primordialmente negativo respecto a la globalización porque se convierte en sinónimo de aplanamiento del mundo social. La globalización, en cualquier caso, es un proceso que coexiste con su contrario. A éste se le da el nombre de *fragmentación* y se le reconoce un peso en la determinación de la evolución social contemporánea.

En algunos análisis sociales contemporáneos, el mundo es representado en equilibrio entre globalización y fragmentación y determinadas realidades sociales (ya sean éstas naciones, etnias, culturas u otros grupos sociales) se consideran suficientemente fuertes como para prevalecer so-

bre los procesos de globalización. Dichas realidades sociales estarían en condición de cerrar la puerta al resto del mundo, ser «mundos autónomos» y conservarse intactos, apartándose de los contagios vehiculados por las relaciones con el resto del mundo. Lo local se defendería de lo global reaccionando y cerrándose hostilmente a lo que es diferente. La globalización que viola el espacio organizado por una realidad local es una amenaza, un atentado contra la conservación de la integridad local (cultural, económica, etcétera), contra el cual la necesidad de la identidad y de la protección de la propia diferencia está destinada a prevalecer.

A esta visión se contraponen otra más equilibrada, según la cual el sistema global y los sistemas locales tienen orígenes y factores determinantes específicos, pero hoy en día están ambos impregnados por un mismo complejo de factores materiales e ideológicos que producen la afirmación y la complementariedad. El mismo complejo de causas materiales e ideológicas que acelera la globalización, favorece la individualización, la formación de un mundo en el que el sujeto concreto —el *individuo* (hombre, microgrupo, región, nación, Estado, cultura, civilización)— está en condiciones de (factores materiales) y está legitimado (factores ideológicos) para promover su autonomía y autoorganización. La movilidad, la comunicación y las ocasiones de hacerse propaganda y de defender los derechos propios también crean, en el mundo globalizado y empujado hacia el riesgo de la uniformización, concreción, discontinuidad y descentramiento, lo que, de manera sintética, llamamos «fragmentación», al sacar a la luz la reacción hostil del sujeto concreto y las barreras que éste alza frente a su dependencia del exterior. Nuestro siglo y el pasado han visto crecer la facilidad para superar los controles y las barreras que obstaculizan el movimiento de los hombres, productos, informaciones y prácticas y no aparecen signos que permitan creer que esta facilidad esté destinada a decrecer en el futuro. Inevitablemente, la reafirmación de la *individualidad* viene acompañada por confrontaciones y competiciones, pero también por la emulación y el acercamiento entre los *individuos* del sistema global.

Los factores materiales de la globalización —los progresos técnicos aplicados sobre todo a los transportes, a las comunicaciones y a la economía— han ido desarrollándose «a saltos» en la historia humana: los últimos «saltos» han sido la primera, la segunda, la tercera y, hoy en día, la cuarta revolución industrial, la electrónica. También los factores ideo-