

1995 en la evolución del sistema internacional

Fulvio Attina
Profesor de Relaciones
Internacionales.
Director del Departamento
de Estudios Políticos,
Università di Catania.

Hoy el mundo debe enfrentarse a procesos globales y a cuestiones no estatales y no gubernamentales que pueden llegar a interferir en las políticas internas e internacionales de los Gobiernos. No se trata de una situación completamente nueva; lo es sobre todo por la amplitud con la que se presenta actualmente, una amplitud sin parangón en el pasado. Desde hace décadas la primacía de los Estados se ha visto sujeta a una serie de fuerzas corrosivas y centrífugas que están transformando su naturaleza y redefiniendo sus competencias. Están en primer lugar las fuerzas corrosivas de las innovaciones tecnológicas en el ámbito de la información, de la comunicación y de los transportes que han conllevado la instantaneidad de las transmisiones de mensajes, la rapidez de la movilidad física y el crecimiento de los intercambios económicos. Todos los Estados se muestran muy permeables a los flujos de comunicaciones y de transportes internacionales y son, por ello, mucho más interdependientes que antaño. Ciertamente, la interdependencia no se presenta de la misma manera ni con la misma intensidad para todos los Estados; existen diferencias según las regiones o áreas geográficas del planeta y según los ámbitos o áreas de los problemas. En general, sin embargo, los asuntos políticos internos de todos los Estados están -mucho más que ayer- influenciados o condicionados por lo que sucede en los sistemas políticos de otros Estados, mientras que la globalización de la economía de mercado ha puesto fin a la fragmentación de los mercados nacionales y ha borrado la posibilidad de políticas económicas autónomas de los Estados. La emergencia de problemas que en sus manifestaciones, su desarrollo y también en sus posibles soluciones, tienen una dimensión y una naturaleza que supera las fronteras estatales, especialmente en el campo de la ecología y de las migraciones así como en el de la sanidad (epidemias) y de la seguridad pública (crimen organizado o comercios ilegales y clandestinos), enfrenta hoy a los Gobiernos a la necesidad de adaptar las soluciones legislativas y administrativas internas a criterios e intereses que ya no son sólo criterios e intereses internos de sus Estados.

Estado y sistema internacional: fragmentación y globalización

Esta evolución también ha modificado nuestra percepción del Estado y de las relaciones internacionales, y se entrevé la posibilidad de su *banalización* frente a las nuevas cuestiones que los hombres de hoy seleccionarían como más importantes. La realidad es, sin embargo, diversa. Estamos cada vez más condicionados por organizaciones y procesos que superan al Estado y

lo expolian de algunas competencias, pero al mismo tiempo la intervención del Estado se extiende a ámbitos en los que no se daba antes. La *demanda de Estado* se refuerza incluso en la demanda de descentralización y de regionalización: una demanda ligada a la fragmentación presente hoy en muchos sistemas sociales y políticos, incluso aquellos con una larga tradición institucional. Es decir, atravesamos un período en el que la superación de la división del mundo en Estados y la *producción de Estado* ocurren a la par y aún no vemos claramente en qué desembocará este trayecto. Mientras el Estado cambia su naturaleza bajo nuestra mirada y divisamos sus límites que actores de diversa índole (grupos de intereses y grupos voluntarios de promoción y de solidaridad) pueden colmar, no podemos dejar de reconocerlo como una organización política aún válida para satisfacer necesidades humanas individuales y colectivas.

Junto a cerca de 200 sistemas políticos estatales -no pocos de los cuales no son unitarios sino federales o regionalizados (es decir, sistemas de sistemas)- existe hoy por vez primera en todo el planeta un sistema -que podemos llamar sistema político global- formado por el sistema político internacional y por una pluralidad de sujetos diversamente interdependientes y diversamente capaces de condicionar la explotación y la distribución de los recursos y valores del mundo. El sistema global no tiene formas consolidadas de Gobierno y, sin embargo, presenta las características de un sistema político pues posee instituciones -autónomas o coincidentes con las del sistema internacional- que regulan un número creciente de cuestiones que afectan a todo el planeta. A las actividades y relaciones de los dos sistemas fundamentales de la política -esto es, los Estados, que ocupan partes territorialmente limitadas del mundo, y el sistema internacional, o sistema de los Estados que se extiende a todo el mundo- se han sumado, en efecto, actividades y relaciones de un nivel intermedio, es decir, aquéllas que emergen de empresas económicas, asociaciones, organizaciones y redes de individuos y de grupos, establecidas en diferentes Estados e independientes de los Gobiernos estatales. Estas actividades y relaciones interfieren, deliberadamente o no, en las políticas internas y en la política internacional. La interposición

entre los Estados y el sistema internacional de los actores del nivel intermedio es un factor importante de la emergencia del sistema global. Éste puede ser concebido más bien como el sistema compuesto por el conjunto de los tres niveles: estatal, internacional (o intergubernamental) y transnacional. Estados, organizaciones intergubernamentales y sujetos transnacionales (asociaciones y organizaciones no gubernamentales) no interactúan y cooperan sin dificultad, sino todo lo contrario. Los problemas del mundo, sin embargo, son tan importantes que requieren esencialmente la participación tanto de los Gobiernos estatales como de los sujetos no estatales en la formulación y la gestión de campañas y estrategias con las que se debe dar respuesta a estos problemas. Los instrumentos de los Gobiernos no son suficientes por sí mismos, mientras que las asociaciones y organizaciones no gubernamentales no tienen bastantes recursos o autoridad para abordar los problemas de forma resolutiva.

La globalización, sin embargo, no se presenta sola; al contrario, en el mundo de hoy se encuentra aparentemente contrapuesta a otro proceso: la fragmentación. Ésta significa reacción a la estandarización y voluntad de los sujetos individuales de definir sus propios valores y reglas. Parece paradójico que la fragmentación crezca a medida que aumenta la globalización, pero de hecho no lo es. La fragmentación es un fenómeno esencialmente sociopolítico, causado por comunidades humanas o, simplemente, grupos sociales que quieren autogobernarse, elegir sus propias instituciones y darse sus propias leyes. La globalización, por el contrario, es un fenómeno ligado a la técnica y, por reflejo, a la cultura: la generan primero los progresos de la tecnología de las comunicaciones y después los de la tecnología de los transportes y de la producción industrial a gran escala. Los productos de este progreso tecnológico se convierten a su vez en instrumentos de afirmación individual y cultural y, por ello, también en causa de fragmentación. La globalización, de todos modos, presenta un efecto positivo: además de unificar el mundo, aleja la centralización del poder político en el mundo. El poder de imponer leyes con el uso o la amenaza de uso de la coerción se basa en el control del territorio en el interior del cual se posee el poder

“La demanda de Estado se refuerza incluso en la demanda de descentralización”

y la capacidad de imponer la coerción, pero ningún poder político tiene hoy la capacidad de impedir la difusión de las comunicaciones. No sólo eso. A menudo, los poderes políticos estatales no pueden controlar o impedir el movimiento de bienes físicos y de personas a través de sus propias fronteras. La globalización, pues, es un factor importante de contención del poder de los Gobiernos estatales y de expansión del poder de los sujetos subordinados, es decir, de expansión de las posibilidades de fragmentación.

El sistema político internacional -es decir, el sistema con el que hasta hoy se ha regulado el uso de los principales bienes y valores del mundo (de la seguridad individual y colectiva hasta el uso de los recursos materiales)- está obviamente condicionado del todo por estos procesos de globalización y fragmentación. De ello nos ocuparemos a continuación. Veamos primero un punto no del todo admitido: el hecho de que el sistema internacional no está en realidad privado de organización política, es decir, de un conjunto de reglas, instituciones y roles de Gobierno, mediante el cual se toman las decisiones políticas, es decir, decisiones sobre bienes y valores del mundo que todo sujeto respeta normalmente para no incurrir en sanciones o simplemente para evitar reacciones hostiles por parte de los demás sujetos. Se puede ciertamente identificar un conjunto de reglas, instituciones y roles en todo sistema internacional del pasado, así como en el sistema actual. En las fases de estabilidad la organización política puede ser definida fácilmente por sus características principales, mientras que en las fases de crisis y de transición -como la actual- resulta más difícil hacerlo. En el pasado, la organización de los sistemas internacionales era establecida (o restablecida) al término de una guerra general con la contribución determinante del Estado o de los Estados más poderosos, que también asumían el papel de conservar la organización que habían dado al sistema. Sin embargo, un sistema político, aunque estable, siempre está sometido a presiones evolutivas inducidas por factores no políticos o deliberadamente ejercidas por algunos sujetos deseosos de imponer nuevas reglas o nuevas instituciones. La organización del sistema mundial contemporáneo, en realidad, es inestable porque sufre las presiones tanto de factores no políticos (los procesos de globalización mencionados) como de sujetos políticos (Estados y no Estados) que se dividen frente a las soluciones de los problemas comunes.

Normas e instituciones de organización mundial

Cuando hablamos de normas de organización del mundo pensamos particularmente en tres tipos de reglas: principios sociales, normas de derecho internacional, reglas del juego u operativas. Los primeros se constituyeron porque los Estados aceptaron vivir en sociedad y no en soledad tras haber aniquilado a los demás; por ello, llegaron a un acuerdo sobre algunos valores que debían guiar los comportamientos individuales y colectivos y que consisten fundamentalmente en no violar la existencia física y la libre voluntad del otro, salvada la defensa propia. Las normas de derecho internacional proceden de los principios sociales y definen concretamente la aplicación de los principios en todos los casos concretos en los que los Estados están de acuerdo. Las reglas del juego, finalmente, indican aquellas conductas destinadas a evitar el conflicto violento y que los Estados han acordado por vía de hecho consumado, sin ningún acuerdo explícito y formal. Cuando hablamos de las instituciones de la organización sistémica internacional, por el contrario, pensamos sobre todo en las principales organizaciones creadas por los Estados para intervenir concretamente en problemas de naturaleza política o económica en sentido general. Estas instituciones son ante todo la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y los regímenes económicos mundiales (en particular, el comercial y el monetario) que producen decisiones y políticas públicas sobre los bienes y valores del sistema mundial. Finalmente, cuando nos referimos a los roles, pensamos en el hecho de que algunos sujetos ocupan durante un período de tiempo posiciones de poder en la estructura del sistema por lo que se refiere a la formulación, imposición o cambio de las reglas y de las decisiones fundamentales. Estos roles no se adquieren mediante una elección u otro procedimiento electivo, sino por la posesión de determinadas características y por la voluntad de usarlas. Pocos Estados detentan roles primarios en la organización del sistema porque pocos tienen recursos (económicos, culturales, políticos o militares) para imponer el respeto a las reglas y decisiones (rol de dirección o hegemónico) o para desafiar la conservación de una organización (rol de rival); muchos Estados, por el contrario, desempeñan roles secundarios bien de apoyo al hegemónico y de

defensa de la organización existente (rol de defensor), bien de apoyo al rival o incluso de aversión a la organización existente (rol de opositor), bien, finalmente, de *free rider* o parásito. Precisado el contenido de estos términos, veamos qué hay de nuevo en esta mitad de los años noventa en las principales reglas e instituciones y en los roles del sistema internacional.

En primer lugar, se puede hablar de formación de nuevos principios del sistema internacional contemporáneo. Basta con consultar documentos de muchas conferencias gubernamentales y de la ONU para encontrar junto a los principios tradicionales (respeto de la soberanía, inviolabilidad del territorio, no intervención en los asuntos internos, justificación y limitación del recurso a la violencia), los nuevos principios de la defensa de los Derechos Humanos y de los pueblos y de la defensa del patrimonio ecológico mundial. La afirmación de dichos principios va ciertamente ligada a los dos procesos de globalización y fragmentación, y plantea problemas de compatibilidad con algunos principios tradicionales. El principio de la intervención humanitaria para proteger a grupos étnicos o nacionales perseguidos o amenazados en su supervivencia se contrapone, por ejemplo, al principio tradicional de la no intervención, mientras que el principio tradicional de no ingerencia en los asuntos internos ya no protege a los Gobiernos de ser considerados responsables de violar los Derechos Humanos individuales y colectivos. El principio de la defensa del medio ambiente y de los recursos naturales comunes de la humanidad afecta el principio de la soberanía territorial y de la posesión exclusiva de los Estados sobre sus recursos naturales. En cuanto a las innovaciones del derecho internacional, basta recordar aquí, a título de ejemplo, la innovación de la introducción de las normas de Derechos Humanos. Respecto a las reglas del juego, finalmente, se debe subrayar la importancia asumida por los procedimientos de elaboración colectiva de estas reglas, allí donde las principales reglas del juego del sistema pasado (es decir, las reglas de la rivalidad soviético-americana o del juego bipolar relativas a la seguridad estratégica y las esferas de influencia) habían sido dictadas sólo por dos Estados en posición de ejercer una política exterior global. La intervención humanitaria en favor de grupos

étnicos amenazados en su supervivencia, por ejemplo, debe subordinarse a la regla del multilateralismo en la intervención o bien a la declaración de legitimidad de la intervención por parte de una institución política del sistema internacional (concretamente, por parte de un organismo de las Naciones Unidas) y a la ejecución de la intervención por parte de una pluralidad de Estados, incluso si uno o alguno de ellos detenta una posición preeminente en la operación de ejecución. En 1995, esta regla, ya aplicada en la guerra del Golfo y en Somalia, ha sido plenamente confirmada con la intervención de la ONU y de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la guerra de Bosnia.

Los procesos de globalización y fragmentación también han tenido efectos sobre las instituciones del sistema. En particular, como acabamos de afirmar, el multilateralismo ha ganado espacio; en consecuencia, las organizaciones intergubernamentales, que son por su naturaleza instituciones multilaterales, han asumido una nueva importancia, aunque no necesariamente una nueva eficacia. Las organizaciones intergubernamentales han funcionado siempre principalmente como instrumento de los Gobiernos, aunque no está del todo descartada la posibilidad de su emancipación, es decir, no

se excluye totalmente que toda organización internacional tenga un margen de autonomía por el

“La globalización aleja la centralización del poder político en el mundo”

hecho de disponer de procedimientos que la sustraigan a la voluntad de uno o pocos de sus miembros por muy potentes que éstos sean. Ciertamente, dichos márgenes de autonomía de las organizaciones intergubernamentales han aumentado con la globalización, pero también es cierto que con la fragmentación se manifiestan asimismo los límites del multilateralismo; se plantea, en particular, la dificultad de formar el consenso del que deriva la capacidad de decisión y actuación de la organización intergubernamental. Los procesos de globalización y fragmentación, por otra parte, han hecho aumentar el número de organizaciones y de regímenes en los que participan sujetos diferentes de los Estados, esto es, empresas multinacionales y grupos transnacionales capaces de interferir en la cooperación intergubernamental. Pensemos, por ejemplo, en la capacidad de los operadores del mercado financiero para participar directamente

en el funcionamiento del régimen monetario y financiero de la economía mundial. Finalmente, el cambio de la organización del sistema contemporáneo se revela también en los roles y en la capacidad de algunos Estados de conservar las posiciones adquiridas. Para profundizar en este aspecto debemos fijarnos en que todo sistema se distingue por una forma organizativa caracterizada por reglas e instituciones específicas y por la atribución del poder de producir y tutelar reglas e instituciones. Ante todo, las reglas y las instituciones pueden ser poco o muy respetuosas con la autonomía y con la soberanía de todos los sujetos. Puesto que los sujetos de un sistema no son iguales entre sí sino que poseen recursos y poderes diversos, las reglas y las instituciones del sistema pueden reforzar esta desigualdad o igualdad, según si reconocen al más fuerte el derecho de salvaguardar sus propios intereses o le imponen la obligación de respetar los intereses de todos los Estados independientemente del grado de potencia. En segundo lugar, las reglas y las instituciones existentes en un momento dado pueden ser ampliamente respetadas por todos los sujetos del sistema y ser cambiadas a causa del interés convergente de muchos o todos los sujetos o bien, por el contrario, reglas e instituciones dependen sobre todo del poder de pocos Estados de hacerlas respetar, unos pocos Estados que controlan también el poder de crear nuevas reglas y nuevas instituciones.

Disponemos pues de dos criterios de clasificación de la organización del sistema mundial y de valoración de la distribución de los roles primarios y secundarios entre sus actores: el criterio de la paridad o desigualdad de los sujetos inscrita en las principales reglas e instituciones del sistema; el criterio de la difusión o concentración del poder de producir reglas e instituciones del sistema. La organización de un sistema internacional puede estar entonces caracterizada por (a) una alta o baja paridad de los Estados frente a las reglas y las instituciones del sistema; y (b) una alta o baja centralización de las decisiones principales sobre bienes y valores del sistema, independientemente del contexto o del problema en cuestión. El grado de paridad se obtiene examinando el contenido de las reglas y los procedimientos decisionales de las instituciones, además del contenido de las decisiones y de las políticas aprobadas por las instituciones. El grado de centralización se obtiene examinando los procedimientos con los que se elaboran las

reglas y se constituyen y hacen funcionar las instituciones, así como observando los mecanismos de sanción y restauración en los casos de violación de las reglas y de las decisiones institucionales. El cruce de las dos modalidades (alta/baja) de estos criterios origina una rejilla con cuatro celdas que caracteriza una tipología de organizaciones sistémicas internacionales:

		CENTRALIZACIÓN	
		alta	baja
PARIDAD	alta	Organización democrática	Organización fragmentada
	baja	Organización hegemónica	Organización policéntrica

En la organización hegemónica, las reglas e instituciones son de naturaleza jerárquica y el rol organizativo principal es ejercido por un número muy reducido de Estados o por un solo Estado. En la organización policéntrica, la legitimidad de las reglas y de las instituciones jerárquicas decrece y la falta de consenso hace aumentar el número de Estados capaces de ejercer roles organizativos principales así como de dictar reglas y de utilizar el funcionamiento de instituciones para organizar el sistema, obteniendo así ventajas para sus propios intereses en mayor medida que los demás Estados. En la organización fragmentada, la centralización de las decisiones sobre los recursos y bienes del sistema es baja y son pocas las reglas y las instituciones con las que se sienten obligados todos los Estados del sistema; en su lugar, prevalecen reglas e instituciones válidas en ámbitos geográficos delimitados y el sistema se fragmenta en zonas geográficas en cada una de las cuales los roles organizativos son desempeñados por diversos Estados. Finalmente, en la organización democrática, existe un amplio acuerdo acerca de reglas e instituciones preferentemente paritarias que garantizan no sólo la independencia política y cultural de los Estados, sino también la satisfacción de sus intereses económicos y la formación de políticas públicas regulativas y distributivas, destinadas a corregir excesivas disparidades en ventajas diferenciales que los Estados podrían obtener de un sistema abierto e interdependiente. Podemos analizar la organización de los sistemas internacionales fijándonos en los factores y procesos que causan la constitución de uno de estos cuatro tipos o formas prin-

cipales de organización sistémica; podemos, además, analizar el cambio internacional ocupándonos de los factores y de los procesos que hacen pasar de una casilla a otra de la rejilla. Sin embargo, para profundizar en el estudio del cambio internacional, es mejor partir de una representación especial de la rejilla de cuatro casillas, es decir, algo similar a la “caja” con la que Dahl representó los estadios de la democratización de los sistemas políticos estatales. Nuestra “caja” de la organización sistémica internacional está formada por las dos dimensiones que conocemos (paridad/desigualdad de las reglas y de las instituciones; centralización/descentralización de la producción de reglas y de decisiones y políticas de las instituciones). La “caja” muestra claramente que, entre los cuatro tipos principales de organización, aparece un espacio en el que se pueden colocar muchas otras formas de organización que presentan diversas combinaciones de las dos dimensiones organizativas. La “caja”, por otra parte, no prevé ningún curso evolutivo de un tipo de organización a otro, pero distingue dos grandes áreas -la globalista y la regionalista- que indican dos tipos diversos de sistemas mundiales: uno unitario y fuertemente integrado (sistema globalista), caracterizado por una organización hegemónica o eventualmente democrática, y otro geográficamente discontinuo y escasamente integrado (sistema regionalista) en el que prevalece la organización fragmentada o la policéntrica.

“Con la fragmentación se manifiestan asimismo los límites del multilateralismo”

Evolución de las formas de organización del sistema internacional

Si volvemos ahora al sistema internacional contemporáneo, podemos preguntarnos qué dirección habría seguido la evolución de la organización del sistema internacional desde el fin de la Segunda Guerra Mundial hasta nuestros días. Ésta podría parecer una cuestión controvertida, pero no lo es en absoluto. No cabe duda, en realidad, que tras el perfeccionamiento de los bloques militares y de la paridad atómica (ubicable hacia la mitad de los años cincuenta), la jerarquía o desigualdad organizativa del sistema internacional decrece progresivamente, salvo en los años de la “segunda Guerra Fría” (1975-1985), al tiempo que disminuye la centralización. La controversia, en cambio, se refiere

sobre todo a las directrices de la evolución, es decir, si hemos estado y estamos presenciando una evolución hacia la organización policéntrica o hacia la organización fragmentada. El caso de la evolución hacia la organización democrática queda por ahora tranquilamente excluido.



Las razones del declive de la organización jerárquica y la evolución hacia el área de la organización policéntrica y de la organización fragmentada no van ligadas al declive militar de la potencia hegemónica (Estados Unidos) y de su rival (Unión Soviética). Todo ello cuenta, pero las causas residen en los propios elementos constitutivos de la organización del sistema, es decir, en el cambio de reglas e instituciones ocurrido bajo el efecto de verdaderas competiciones políticas colectivas. En el ámbito de los regímenes, por ejemplo, el crecimiento económico de los competidores de Estados Unidos (Japón, Alemania y la Unión Europea) ha hecho perder a éste el poder de dirigir por sí solo el régimen monetario y el régimen comercial internacionales. En el ámbito de las reglas, en cambio, se han reforzado algunos principios sociales igualitarios y han emergido reglas operativas multilaterales para la solución de graves conflictos político-territoriales. Ya hemos hablado de la emergencia de estas reglas al señalar la de la legitimización multilateral de la intervención militar mediante la implicación de una organización internacional, e incluso eventualmente de un organismo multilateral ad hoc, como el Grupo de Contacto para Bosnia. En cuanto al respeto de los principios sociales igualitarios basta con señalar que en el sistema contemporáneo ningún Estado -excepto Vietnam, uno de los pocos casos de Estados que salen divididos de una guerra- ha sido sometido por la fuerza a otro Estado. Ésta es una evolución importante, pero del todo descuidada. Ya no se matan Estados. Algunos han muerto desde 1945 hasta nuestros días, y algunos de muerte

violenta, pero se trataba de suicidio, esto es, de desintegración. Pero no sólo. La conservación del Estado bosnio contenida en el plan Hollbrooke confirma la aplicación de este principio, hasta para los Estados nacidos como fragmentos de la desintegración de otro preexistente. Estos Estados-fragmento asumen rápidamente el derecho de soberanía y de existencia, incluso si su composición étnica está lejos de permitirle una existencia pacífica. También encontramos algún ejemplo de ello en la Comunidad de Estados Independientes, heredera de la antigua Unión Soviética. A propósito de la consolidación del principio de la preservación de la existencia de cualquier Estado como fundamento de la organización del sistema internacional contemporáneo, conviene subrayar una regla operativa muy importante: este principio requiere, de hecho, la acción de un Estado que asuma el liderazgo o la dirección de la intervención y gran parte de los costes de la defensa del Estado amenazado. En los casos de Kuwait y de Bosnia, este papel ha sido asumido por Estados Unidos, confirmando así su rol de Estado hegemónico del sistema. Nótese sin embargo que la intervención del Estado hegemónico no se ha producido al estilo de las grandes potencias del siglo XIX (es decir, sin el consenso de nadie o con el consenso de las demás grandes potencias): ha ocurrido al contrario -desde la guerra de Corea- con la legitimación multilateral, o sea, con la implicación de las Naciones Unidas. Cualquier otra forma sería arriesgada para el Estado hegemónico y lo expondría al aislamiento, incluso por parte de algunos de sus aliados. Este dato permite apoyar la tesis de que la organización del sistema internacional a mitad de los noventa es todavía una organización hegemónica, aunque nos estamos moviendo hacia una organización diferente, menos centralizada y menos desigual que la precedente. Para comprender este movimiento es importante no encerrarse en la dimensión estrictamente interestatal e intergubernamental del sistema mundial, sino considerar también algunos efectos particulares de la globalización, es decir, los efectos de la globalización en la formación de la agenda del sistema.

Estados Unidos ha ejercido hasta hoy el principal rol organizativo del sistema internacional, haciendo aceptar a los demás Estados su voluntad y el cumplimiento de las reglas e instituciones en dos ámbitos principales de organización: el económico y el de la seguridad política.

En este último, su rol hegemónico ha sido contestado especialmente por la Unión Soviética con dos instrumentos: uno era la competición Este-Oeste que debía anular el pluralismo de los Estados soberanos y el mercado capitalista sobre los que se fundaba la hegemonía americana; el otro era la potencia militar que debía obligar a Estados Unidos a aceptar los cambios de régimen político producidos por el movimiento comunista a partir de Europa y Asia. Con la paridad nuclear, la Unión Soviética ha conquistado en efecto un rol organizativo superior al de los otros Estados pero nunca ha ido más allá del rol de "segunda potencia". Las dos superpotencias fijaron algunas reglas para controlar su rivalidad y sus roles, pero en conjunto la organización sistémica ha tendido al declive jerárquico. El fin de la competición Este-Oeste y el desastre de la economía y del régimen soviético entre 1989 y 1991 produjeron, finalmente, cambios importantes en los roles dominantes del sistema, sobre los cuales, no obstante, parece pesar aún más el efecto de los procesos de globalización. La emergencia de problemas globales, de hecho, ha dado lugar también a la transformación de los procesos de cambio político internacional que hoy dependen de las soluciones que se den (o que se debería dar) a algunos grandes problemas sobre cuyas posibles soluciones los Estados están divididos en grupos con preferencias distintas.

Los grandes problemas de la agenda internacional

Hoy se plantean algunas grandes cuestiones que interesan a todos o casi todos los Estados del mundo y a la humanidad en conjunto, cuestiones que se refieren a bienes, recursos y valores del mundo entero. Dichas cuestiones ya han entrado o están destinadas a entrar en la agenda de los Gobiernos y de las instituciones sistémicas para ser objeto de políticas públicas bajo forma bien de reglas o normas jurídicas, bien de regulaciones emitidas por regímenes, bien de decisiones tomadas por organizaciones intergubernamentales. Sobre estas cuestiones los Gobiernos y demás sujetos principales del sistema global (organizaciones intergubernamentales y organizaciones o asociaciones no gubernamentales) se dividen en grupos contrapuestos porque tienen preferencias diversas acerca de las soluciones posibles para cada cuestión. El mundo ya conoce algunos grandes grupos contrapuestos de Estados: son el pro-

ducto de grandes fracturas sociales (*cleavages*) sobre la política del sistema internacional, de la misma forma que la formación de los partidos políticos se debe al efecto de las fracturas sociales en el seno de los Estados. Una fractura internacional relevante es de naturaleza económica y es fruto de la división internacional del trabajo en la economía capitalista. Ésta condiciona el desarrollo económico de los Estados y produce su estratificación económica. A nivel político, origina conflictos sobre los mecanismos, estructuras y procesos de la economía mundial. Otra fractura importante deriva de la formación del sistema mundial actual como expansión del sistema de los Estados europeos al resto del planeta. Esta fractura tiene una naturaleza multidimensional, como las fracturas centro-periferia que caracterizan a muchos sistemas estatales; sin embargo, cuanto más expuesto está el sistema internacional a los efectos de los procesos de globalización, tanto más asume el contenido de la confrontación entre grandes áreas de cultura o de civilización, como son la cultura occidental-cristiana, la árabomusulmana, la china o la asiática. La importancia de estas fracturas en la política internacional contemporánea se comprende inmediatamente considerando el hecho que la coordinación de las políticas exteriores de los Estados contemporáneos ya no asume principalmente la forma tradicional de alianzas suscritas con la definición formal de los objetivos y roles recíprocos que servían a las grandes potencias para imponer estabilidad y jerarquía en el sistema y conservar su poder y su rol, sino que se produce en función de la afinidad de los Estados en campos directamente relacionados con las principales fracturas del sistema, es decir, en el campo de los recursos materiales y económicos (fractura económica) y en el campo de la constitución político-cultural (fractura centro-periferia). La división de los Estados en grandes agregados sobre la base de sus características sociales interactúa con la condición de una igual exposición de los Estados a problemas cuya solución depende de acciones comunes de los Gobiernos y de los otros sujetos del sistema global. Las negociaciones contemporáneas sobre los grandes problemas que esperan ser regulados por el sistema político global indican, en realidad, que las divisiones sociales y las consiguientes agregaciones de los

“En el sistema contemporáneo ningún Estado ha sido sometido por la fuerza a otro Estado”

Gobiernos son importantes para la evolución política internacional. Las características fundamentales de los Estados que crean entre sí divisiones y contraposiciones condicionan de hecho la búsqueda de soluciones y la gestión corriente de las principales cuestiones del sistema global.

La seguridad territorial y la defensa de la soberanía ya no son los únicos problemas de la política en el sistema global como ocurrió durante algunos siglos tras la formación del sistema de los Estados europeos. Ni tampoco se les han sumado sólo los problemas económicos, que comenzaron a plantearse hace poco más de un siglo (“era del imperialismo”) como problemas de la composición de los intereses económicos nacionales -problemas representados sobre todo por la defensa del comercio y la busca de mercados de intercambio para los productos nacionales. Se trata de algo más y, a veces, se trata de problemas que se van precisando mientras son inscritos en la agenda del sistema. Son los problemas que derivan de:

- la protección del medio ambiente y la conservación de la biosfera,
- la defensa de los Derechos Humanos individuales y colectivos,
- la difusión y la consolidación generalizada de la democracia,
- la autodeterminación de los pueblos y la protección de los grupos minoritarios étnicos o de otro tipo,
- los flujos migratorios por motivos económicos y el reasentamiento de grandes masas de exiliados por motivos étnicos y políticos,
- la reglamentación o el racionamiento de la explotación de los recursos naturales comunes (espacio, atmósfera, océanos),
- la contención y la cura de los males comunes, tales como epidemias y grandes males (SIDA - Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida-),
- la lucha contra el crimen organizado internacional y el tráfico ilegal (blanqueo de dinero, narcotráfico, venta clandestina de armas, trata de blancas y nuevas formas de esclavitud).

La emergencia de estos problemas se ha debido al impacto de los procesos de globalización sobre la política interior de los Estados y a la interrelación entre los procesos de globalización y los de extensión de la intervención gubernamental en los asuntos internos, fenómenos que se han producido en las últimas décadas en casi todos los Estados del mundo. A causa de los efectos de

interdependencia e interconexión que los procesos de globalización tienen sobre las decisiones y políticas internas de la mayor parte de los Estados contemporáneos, los Gobiernos no pueden en realidad ejercitar antiguas y nuevas funciones (seguridad, desarrollo económico, protección de la salud, seguridad social, etc.) sin recurrir a formas de cooperación y coordinación internacionales. Precisamente, los ciudadanos y grupos de intereses nacionales exigen de sus Gobiernos que entren en relación incluso con sujetos del nivel transnacional y se ocupen de problemas que pertenecen preferentemente a este nivel; es decir, se ven obligados a pensar en términos de políticas públicas globales. Las conquistas tecnológicas aplicadas a las industrias y a los servicios y la maduración de las aspiraciones sociales, culturales y políticas, que no pueden ser contenidas dentro de las fronteras estatales ni estar subordinadas a la voluntad de los Gobiernos, crean problemas internacionales que sólo pueden ser resueltos con acciones gubernamentales que para ser eficaces deben ser coordinadas a fin de dar lugar a políticas, reglamentaciones y regímenes internacionales. Para que suceda así, estos problemas deben entrar en la agenda del sistema, pero esto no resulta sencillo.

La agenda de un sistema político se compone del conjunto de problemas controvertidos a los que los sujetos institucionales quieren dar solución, pero en el sistema político internacional los problemas de la agenda son, en cambio, aquellos sobre los que la mayoría de sujetos, y por tanto los sujetos principales del sistema, consideran que se debe intervenir. La política es una competición continua en torno a la definición de los problemas que reclaman solución y, en segundo lugar, en torno al orden de prioridad de los problemas a los que destinar recursos. El orden de importancia de los problemas en la agenda revela aspectos importantes de

un sistema político, como son poder y roles de los sujetos, conflictos abiertos y relaciones de solidaridad y antagonismo, rendimiento de las instituciones. La inclusión de un problema en la agenda de la política internacional, su politización a nivel intergubernamental o bien su inclusión entre los problemas sociales a los cuales se debe dar una respuesta en términos de regulación política y decisiones vinculantes para todos los sujetos del sistema, depende de diversos factores de naturaleza política, social o material. Factores del primer tipo son el apoyo o la oposición de los Gobiernos de los Estados que ejercen roles organizativos principales, el apoyo o la oposición de los Gobiernos que controlan recursos directamente relevantes para el problema en cuestión, el apoyo o la oposición de grupos de Estados bastante fuertes y cohesionados. Del segundo tipo son factores como los procesos económicos y culturales. Finalmente, factores de tipo material son las innovaciones y el progreso tecnológico. La inclusión de un problema en la agenda del sistema global significa en concreto que éste se convierte en objeto de políticas, decisiones y actividad con las que la mayoría de los Gobiernos converge en soluciones operativas específicas, con el consenso de los principales actores transnacionales y con la colaboración de las organizaciones internacionales. Esto puede suceder con la formulación de normas jurídicas a las que se llega mediante negociaciones multilaterales y conferencias diplomáticas ad hoc, con la creación de instituciones competentes para gestionar un problema, con la atribución a instituciones ya existentes de la competencia para dar soluciones a un problema o un grupo de problemas. El retraso con el que hoy se estudia la formulación de la agenda de la política internacional es una de las razones que nos incapacitan para prever la evolución del mundo. Tal vez sea incluso la razón principal.