UNA TEORIA DEL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Salvador García Basté Capitán de Navío IM

LA SITUACION POLITICA INTERNACIONAL

A situación política estratégica internacional en los últimos tres años se ha visto afectada por un proceso de cambios en las decisiones políticas de las grandes potencias, las cuales fueron dirigidas a transformar en forma substancial la perspectiva del sistema político internacional. En términos simples, el sistema está transitando —en un intenso y acelerado proceso— desde un estado de guerra fría hacia un nuevo orden mundial.

Para la mayor parte de la comunidad internacional está bastante claro que el fin de esta guerra fría crea un clima apto para reemprender la búsqueda de la paz. La interrogante que emerge de esta situación es si esa aspiración, que desde el período posterior a la Primera Guerra Mundial hasta el presente se ha tornado progresiva y angustiosamente apremiante, sería lograda a través del anunciado "nuevo orden mundial" o si éste, en la práctica, no será otra cosa que una mera consolidación de la hegemonía mundial de Estados Unidos.

Las escasas y controvertidas definiciones del nuevo orden mundial han llevado a especulaciones de distinto orden ante una virtual derrota de la ex Unión Soviética en la confrontación Este-Oeste, en la que Estados Unidos quedaría como la gran superpotencia en un mundo unipolar. *Time International*, en su artículo "El golpe mundial", resume un conjunto

de inquietudes y contradicciones de esta naturaleza, tales como las siguientes¹:

"...El nuevo orden mundial configura un ente internacional benigno para disuadir y disciplinar a los agresores como un reemplazo de las grandes alianzas adversarias de la guerra fría. Washington ha dejado en claro que ve tal sistema como una forma de institucionalizar el espíritu de coacción de la ley colectiva que fue evidente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas contra Iraq..."

"...gran número de pueblos en cada continente descartan la idea de que la Guerra del Golfo Pérsico fue hecha para establecer un influjo moral ..."

"...dos años antes de la invasión de Kuwait, Bush dijo que 'para el futuro previsible ninguna otra nación o grupo de naciones dará un paso adelante para asumir el liderazgo... la República americana continuará representando la última y mejores esperanzas de la Humanidad...' "

"...tales palabras son interpretadas por algunos líderes extranjeros como desafío a cualquier conducta, sea militar u otra, que vaya contra los intereses de Estados Unidos de América..."

"...a comienzos de la crisis del golfo Pérsico los directores políticos de Estados Unidos captaron que era la oportunidad de comenzar a diseñar la maquinaria de mantenimiento de la paz posguerra fría..."

"...pero la descripción de cómo será el nuevo orden mundial pronto cayó en la necesidad

¹ Time International, "El Golpe Mundial", abril de 1991.

de definir qué era exactamente. Nadie tiene un modelo, ni Gran Bretaña ni aun Estados Unidos de América. En realidad, la mayoría no sabe qué significa..."

"...desde la visión de Gran Bretaña, cualquier renacer del rol de Estados Unidos de América como policía global está descartado desde

el comienzo..."

"...en Francia, el Presidente Mitterrand ha simpatizado con Bush, mientras insiste que el orden no puede ser impuesto por una Pax Americana. Como él lo ve, 'nadie puede pedir que desde ahora un sólo país decida por todos...'"

"...cada vez que Estados Unidos de América ha tenido una crisis económica ha recurrido a una guerra para resolverla... América Latina no tiene balance de poder, sólo el poder directo de Estados Unidos de América, del cual Cuba

trata de escapar..."

Otra manifestación ácidamente comentada, rebatida y/o aceptada parcialmente por un grupo importante de académicos y autores científicos, aunque con enfoques distintos, se refiere a los conceptos especulativos emitidos por Francis Fukuyama respecto de una presunta victoria del liberalismo democrático y la economía de mercado sobre el modelo marxista². El hecho de que este autor fuera subdirector de planificación política del Departamento de Estado levantó suspicacias respecto de una promoción del modelo estadounidense, a pesar de una tardía explicación en contrario que hace aparecer al "liberalismo como la suprema expresión del bien"³.

Asimismo, destacados cientistas políticos como Joseph S. Nye, Jr. no pueden evitar algún grado de sensibilización en estos pensamientos, a pesar de su teoría sobre la complejidad de un mundo interdependiente, cuando expresa que: "Hoy, la principal fuente de poder en los asuntos internacionales puede encontrarse en persuadir a otras naciones que consideren como propios nuestros intereses"⁴. Teodore Sorensen indica que la preservación de la economía de Estados Unidos y la intensificación de la democracia alrededor del mundo son los nuevos objetivos de seguridad nacional de este país⁵.

Un imperativo de destino manifiesto, o una vigilancia sobre las reformas en la ex Unión Soviética, o una necesidad de proyectar y garantizar en el entorno internacional el estilo de vida estadounidense, o la obligación autoimpuesta de mantener el control sobre los resultados del proceso político internacional que no afecten a sus intereses de largo plazo, se muestran ante la opinión pública internacional como la expresión más inmediata del interés nacional de Estados Unidos. Ello le permitiría intervenir o participar en los asuntos mundiales e imponer por la acción hegemónica su propio modelo de orden mundial a través de objetivos definidos de cooperación e integración que garanticen una progresión hacia la paz y la estabilidad internacional. Aun así, persiste la duda sobre la definición de la variable dependiente del nuevo orden mundial: Paz, hegemonía, liderazgo.

Como quiera que sea, cualquier cambio en la estructura y las relaciones de poder del sistema político internacional anticipa necesidades de tipo económico progresivamente superiores que, eliminadas las ataduras ideológicas, apuntan hacia una globalización del mercado y un aumento substancial del comercio internacional⁶. Nuevamente surge la interrogante de si el progreso económico mundial no se producirá a través de un claro resurgimiento de Estados Unidos como potencia económica.

EL TERMINO DE LA GUERRA FRIA

El término de la guerra —fría o caliente—plantea efectos sicológicos similares. Dicho de otra forma, esta guerra fría desató la guerra sicológica y sus efectos, que en la guerra total es consubstancial para la estrategia y manifiesta en las secuelas causadas por los traumas de las vivencias bélicas, son comparables a los efectos de la "estrategia del terror" vivida frente a la posibilidad de una destrucción mutua asegurada. Las primeras reacciones al término de la guerra fría han sido las demandas de la utopía del desarme, considerado aquí como un acto emocional primario y su alternativa para la renovación de una voluntad de paz, por un

Fukuyama, Francis: "El fin de la historia?", The National Interest, verano de 1989.

⁴ Nye, Joseph S.: "La transformación del poder mundial", *Facetas,* abril de 1990.

⁶ Kahler, Miles: "Economía política internacional", Foreign Affairs, otoño de 1990.

Retamal Favereau, Julio: "No habrá fin de la historia", El Mercurio, enero de 1990. El concepto sobre liberalismo en Estados Unidos tiene una connotación socializante desde la perspectiva europea, Hayek, Frederich A., "Liberalismo", Enciclopedia del Novicentro, Italia, en Revista de la Universidad Católica de Chile N° 2/82.

⁵ Sorensen, Teodore: "Repensando la seguridad nacional", Foreign Affairs, verano de 1990.

lado, y la reconstrucción como parte de las necesidades para una normalización más estable, por otro.

La emotividad del desarme se expresa en el hecho de señalar al instrumento -las armas— como la causa del conflicto antes que el tipo de racionalidad que ha tenido lugar en las decisiones de los actores políticos, lo que en definitiva plantea interrogantes sobre qué es lo que debe ser desarmado o qué es lo que debe ser reconstruido. En la guerra fría no hubo destrucción de ciudades o instalaciones militares, aunque sí un serio deterioro del sentimiento de seguridad ante la amenaza de desarticular el estrecho margen de acción del cual dependía la supervivencia de la Humanidad. Como veremos, ello se expresa en una desmovilización tanto material como conceptual y en esto último parece ser de importancia fundamental una elaboración de esquemas teóricos de mayor abstracción, subyacente en la reformulación de las relaciones internacionales respecto de principios, valores y conceptos tradicionales.

Otro aspecto que gravita sobre la vida internacional es que la guerra y la paz son los extremos de un continuo devenir por donde la política exterior de los Estados transita en forma casi permanente a través de la diplomacia, pero que tradicionalmente sólo logra desplazarse entre ésta y la guerra⁷, sin que para alcanzar la paz sobrepase el difícil obstáculo entre los conceptual y lo real. La guerra, siendo en sí un acto político, nace del "estado de naturaleza del hombre"—querra permanente de todos contra todos, inseguridad en un mundo hostil cuya existencia es previa a la constitución de la sociedad política— en tanto que la paz no puede ser sino una "construcción", un producto del pacto social que el "estado civil" debe desarrollar para "asegurar que no sólo habrá abstracción de romper hostilidades sino que cada cual debe dar y recibir garantías de no recurrir a la violencia"8.

El término de la guerra fría parece haber surgido sorpresivamente, aunque el proceso que condujo a ello era algo previsible. El progresivo deterioro económico de la ex Unión Soviética es conocido desde hace más de veinte años y el impacto que la Iniciativa de Defensa Estratégica tuvo en aquel país no podía ignorar que al ser completada su instalación Estados Unidos ganaba una carrera económico-tecnológica para alcanzar la meta eficaz de contar simultáneamente con un escudo nuclear y la capacidad de réplica, elementos claves en la estrategia de disuasión nuclear⁹. La percepción de que el empate nuclear estaba por terminar precipitó la virtual derrota soviética en el conflicto ideológico que durante cuarenta años estuvo sometido a un costo económico que agotó, de distinta forma, las capacidades de las dos superpotencias, aunque Estados Unidos sique estando entre las tres mayores economías del mundo.

La disuasión, en general, fue categórica para ambos bloques. En el campo de "la maniobra interior"¹⁰ pudo más la tecnología y una capacidad económica más eficiente de Estados Unidos, en tanto que la ex Unión Soviética optó por una verdadera "retirada estratégica" al constatar que su sistema económico centralizado entraba en una crisis acelerada.

Sorprende el orden y frecuencia que se observa en el proceso que sigue a la declaración de 1989¹¹, los que parecen indicar un conjunto de acaecimientos eficazmente programado. La ex Unión Soviética decidió unilateralmente poner fin a la guerra fría y Estados Unidos, por su parte, decidió el comienzo del nuevo orden mundial. Ninguno impuso al otro un curso de acción, sino que éstos parecen surgir de un cambio de situación perfectamente adecuado. Tampoco hay derrotas o victorias militares, sino el cambio de la "estrategia en el ámbito militar" a una "estrategia en el ámbito económico", cuyo propósito sería recuperar la iniciativa en la gran confrontación mundial, destinada, ahora y más directamente, a mantener un estilo de vida por parte de Estados Unidos y sus aliados y el desarrollo económico eficiente para acceder a un estilo de vida similar por parte de la ex Unión Soviética. Aunque la conducta de las dos superpotencias, dado que ésta conserva aún su poderío militar, es un aspecto central y determinante en el futuro de la política internacional, cabe considerar nuevamente la interro-

Miranda, Carlos: "Realismo e idealismo en el estudio de las relaciones internacionales. La influencia de Hobbes y Kant", Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile Nº 1-2/86.

⁸ Kant, Inmanuel: Tratado sobre la paz perpetua.

⁹ Beaufre, André: Introducción a la estrategia.

¹⁰ Ibídem.

¹¹ La Conferencia de Seguridad y Cooperación, en Copenhague (junio de 1990), el Tratado de París, que limita las Fuerzas Convencionales en Europa (noviembre de 1990) y la programación del término del Pacto de Varsovia.

gante de si el nuevo orden mundial es la meta de un proceso hacia la paz mundial o sólo la alternativa o "maniobra" temporal para evitar el riesgo de un desastre nuclear.

La acordada reducción de armas tácticas o de teatro y el repliegue de parte importante de fuerzas en bases de ultramar, que implica el licenciamiento de más de tres millones de hombres entre ambos bloques, no es concretamente un desarme o alguna forma de ello; en su esencia es una desmovilización. Considerando que durante el proceso se mantendrá vigente una importante fuerza nuclear -nada menos que los ICBM- como elemento coactivo en el tránsito hacia el nuevo orden mundial, ambos conceptos, desarme y desmovilización, son variables independientes de relaciones diferentes, va que por definición el primero interactúa hacia las aún indefinidas metas de la paz y la desmovilización es una alternativa, en la cual subvace "la congelación del conflicto", para apuntar hacia los objetivos mucho más complejos pero menos letales de la estrategia del mercado.

DEFINICIONES TEORICAS EN EL NUEVO ORDEN MUNDIAL

Hay escasos indicadores que señalen la existencia o la posibilidad de formular una teoría particular que defina y explique el nuevo orden mundial. La metodología indica la necesidad de recurrir a la teoría disponible, pero a la vez a una mayor puntualización de conceptos, que siendo ampliamente conocidos exigen un grado de abstracción coherente con el enfoque analítico, para así explicar sobre qué bases son interpretados los procesos en desarrollo en el sistema político internacional.

A raíz del descalabro económico del modelo marxista y a pesar de las fuertes críticas a su controvertida teoría sobre "el fin de la historia", Fukuyama ha esbozado cruda e ideológicamente una división del mundo actual en países "históricos" y "poshistóricos", como referencia a las sociedades subdesarrolladas y a las industrializadas, respectivamente, las que en parte coinciden con sistemas políticos y económicos de corte y tendencia marxista y liberales, respectivamente.

Lo cuestionable en dicha teoría ha sido que el esquema de la democracia liberal y la economía de mercado, ambos teniendo como fundamentos el desarrollo de las libertades individuales y la iniciativa privada, vaya a prevalecer como un modelo triunfante hacia el nuevo orden mundial, considerando que hay exigencias del modelo bastante aleiadas de la realidad en el sistema internacional. Es evidente que se está ingresando en una fase de la historia: no es el "fin de la historia" ni mucho menos el comienzo de una "aburridora" era de preocupaciones materiales y riñas mezquinas, sino una era en que se manifiesta una discrepancia entre la organización del mundo en Estados y una realidad del poder diferente a los sistemas internacionales del pasado. Hay un cambio de metas y herramientas "tradicionales" y metas y herramientas "económicas" 12.

El mundo "poshistórico", desarrollado, industrializado, interdependiente, social y políticamente estable, es aquel en el que coincide la democracia liberal para responder integral y solidariamente a la demanda de una cultura social sin escisiones, cuya filosofía ha visto sobrepasar los requerimientos de la supervivencia y buscar luego la consolidación o perfeccionamiento de la meta alcanzada dentro de un estilo de vida¹³.

El mundo "histórico", subdesarrollado, subindustrializado, multifacético y mayoritariamente desintegrado en sus estructuras sociales y políticas, por su parte, comprende dos sectores: Un importante grupo de Estados-Naciones en vías de desarrollo que intenta incorporarse al mundo "poshistórico" (Europa del Este y la ex Unión Soviética incluidos) y otro, más numeroso aún, cuyas posibilidades en este aspecto se enfrentan a serias limitaciones, conflictos o postergaciones afectadas por im-compatibilidades de orden político-ideológico (el comunismo totalitario en China), cultural (el fundamentalismo en los países musulmanes, el sistema tribal de Africa) y demográficos (grandes masas poblacionales en situación de extrema pobreza como aún ocurre en China, India, Latinoamérica y la mayor parte del Africa, inmersos en un pronunciado subdesarrollo social, económico y político).

Se replantea así un ordenamiento diferente al sistema de equilibrio bipolar que hasta 1989 enfrentaba a dos bloques ideológicos y que ahora se expresa entre un sistema de Estados desarrollados, con capacidades de poder hegemónico, y otro menos desarrollado y/o subdesarrollado, con una gran variedad de

¹² Hoffman, Stanley: "Un nuevo mundo y sus problemas", Foreign Affairs, otoño 1990.

¹³ Aristóteles: La política, libro I, 1252b, "La Comunidad es la ciudad, que tiene el extremo de toda suficiencia por causa de las necesidades de la vida, pero ahora existe para vivir bien".

alternativas complejas de respuestas (en su mayoría producto de la dependencia de países desarrollados) a la dinámica que el primero impone en la política internacional para controlar los resultados que garanticen la estabilidad de sus logros.

En suma, se podría pensar que finaliza la controversia Este-Oeste v se reinicia la Norte-Sur en otro contexto. Pero en realidad esto no es tan así. Lo que sucede es que una forma de políticas de bloque es reemplazada por otra, donde emergen la Comunidad Económica Europea, el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte, el MERCOSUR, etc. El campo de acción es ahora la economía y no la estrategia. La confrontación no se ubica en el poder de las armas sino en el poder económico. No hay destrucción de estructuras políticas y sociales. Todas se ven obligadas a evolucionar política y socialmente hacia principios universales como formas estables de convivencia humana, con preferencia a la de carácter local. Se termina la lucha estratégica por el poder y se crea la fuerza (centralizada) como elemento coactivo, bajo una autoridad también centralizada, para la mantención de la estabilidad pero sólo bajo la forma de amenaza del uso de la fuerza, como prioridad para disuadir, salvo cuando se trate de poner en cintura a los rebeldes en un contexto más bien "policial".

El nuevo orden mundial propone una fórmula diferente a los modelos de seguridad colectiva y de gobierno mundial, intentados después de la Primera y Segunda Guerra Mundial 14 para instaurar un sistema "no anárquico" con una autoridad supranacional y una normativa común.

Los fracasos anteriores han derivado históricamente hacia alguna forma del sistema de equilibrio de poder, vigente desde la antigua Grecia¹⁵, como respuesta a los requerimientos de seguridad de la sociedad política.

La nueva estructura para las relaciones internacionales apunta hacia el actor principal, el Estado-Nación, para que sea convencido de su utilidad —o se vea obligado, aun por la fuerza a mantenerse en línea para alcanzar etapas intermedias y sucesivas que contribuyan a la construcción de la paz. Inevitablemente, ello impone cambios en las estructuras sociales y políticas nacionales.

La etapa de posguerra fría que vive el sistema político internacional desde 1989 ha hecho renacer los postulados de la escuela idealista para las relaciones internacionales, en el sentido de que por sobre cualquier otra consideración existe la necesidad de establecer en el sistema político internacional una paz universal, estable y duradera, una paz perpetua 16.

El problema radica en que en una sociedad de Estados-Naciones, como el sistema internacional, no existe una autoridad común y un cuerpo de leyes, como ocurre en la sociedad política, que establezca un orden para controlar la conducta de sus miembros y tenga a la vez el monopolio del uso o amenaza del uso de la fuerza. Los Estados no están sujetos a un gobierno común; es una sociedad anárquica¹⁷. Cada Estado se halla en libertad de buscar sus propios intereses, por lo que la política internacional no puede ser entendida sino como una permanente "lucha por el poder" 18 o como "un anárquico estado de naturaleza, un estado de guerra de todos contra todos "19. La única salida que los idealistas aprecian reiteradamente es un pacto social de los Estados-Naciones, similar al Estado hobbesiano, en orden a establecer un gobierno mundial.

Sin embargo, los idealistas han fracasado en su disputa de impulsar sólo parcialmente el pensamiento de Kant. En ella es omitida la parte substancial que se refiere a la libertad como condición necesaria y la expansión del republicanismo para proyectar la moralidad imperante al interior de cada Estado²⁰. Se trataba de configurar un Estado internacional jurídico que garantizaría la paz del mismo modo que en la sociedad política²¹.

Para la escuela realista, por el contrario, lo que está en juego es la supervivencia del Estado como único actor político en la vida internacional y que ésta —en estado de anarquía— debe ser considerada racionalmente con todas sus imperfecciones²². Una moralidad internacional,

¹⁴ Claude, Inis: Power and international relations.

¹⁵ Tucídides: Historia de la Guerra del Peloponeso.

¹⁶ Kant, Inmanuel, op. cit. en nota 8.

¹⁷ Aron, Raymond: Orden anárquico de la sociedad global.

¹⁸ Morgenthau, Hans: Política entre las naciones.

¹⁹ Hobbes, Thomas: El Leviatán, cap. 13.

²⁰ Miranda, Carlos: Op. cit. en nota 7.

²¹ Kant, Inmanuel: Op. cit. en nota 8.

²² Morgenthau, Hans: Op. cit.

como la que sustenta la escuela idealista, que acuerde una paz estable, no es sino un sueño alejado de la realidad. Por ello, la mejor y quizás única garantía para la paz es incrementar el poder como medio de disuasión, ya que la renuncia a ejercerlo no conduce a la paz sino a la guerra, como fue comprobado en la época de los años 30. El concepto de "equilibrio de poder", por ello, es la situación que debe ser preservada a cualquier precio.

Por otra parte, el debate globalista, en una posición diametralmente opuesta, señala que el rol y significación del Estado-Nación como centro de la vida internacional ha perdido su vigencia y sus estructuras son ahora obsoletas e ineficientes para la seguridad y bienestar de la Humanidad frente a una "interdependencia global" emergente.

La evolución de la vida internacional hacia una situación de interdependencia ha promovido el análisis del vacío estructural en "el mundo internacional", que los realistas consideran el ámbito de las imperfecciones tal como son y que sólo deben ser controladas o contrapesadas para mantener la paz. La teoría de la "interdependencia compleja" postula, al igual que la escuela realista, la importancia del Estado-Nación como actor político, sin desconocer la existencia de otros actores que de todas maneras actúan sobre la base de la existencia del primero y la necesidad de considerar la actividad internacional bajo concepciones realistas²³.

Pero avanzando más en el "vacío estructural" propone un modelo que en su forma ideal, la interdependencia compleja, se presenta entre países industrializados, en que las relaciones de poder son planteadas en campos o ámbitos de naturaleza múltiple y diversa donde la fuerza, como expresión tradicional de poder, no tiene la gravitación que el tema o la cuestión establecida por la relación requiere para una solución o resultado específico.

Entre países industrializados y por consiguiente "poshistóricos", la interdependencia compleja tiende a disminuir el perfil del ámbito estratégico, aunque no hasta el extremo de eliminarlo. El valor de la fuerza como instrumento de coacción del Estado-Nación se manifiesta en la disuasión contra las asimetrías que puedan afectar la "vulnerabilidad" de los Estados en las relaciones de interdependencia compleja. En consecuencia, el conflicto de este tipo, afectado

en cierta forma por un criterio empresarial, es un recurso altamente inaplicable.

La necesidad de comprender al Estado-Nación en una situación de interdependencia nace de la realidad de que ningún Estado, por grande que sea, es autosuficiente en cantidad y calidad, principalmente en lo económico. De ahí que la demanda de bienes y servicios económicos se produce a través del mercado internacional, del que también depende el crecimiento que la vida moderna impone a la institucionalidad nacional; es decir, la interdependencia es el sacrificio necesario para aumentar el ritmo del desarrollo.

Una relación de interdependencia entre países industrializados y países menos desarrollados suele ser tan tenue que es difícil definir si ella existe o es una simple dependencia, dado que en este caso la relación de poder es posible medirla por las asimetrías en un mayor número de áreas específicas de cuestiones por parte del Estado más desarrollado. Por eso, la interdependencia entre países desarrollados y menos desarrollados resulta ambigua y a menudo una relación claramente conflictiva.

La interdependencia de carácter positivo entre países subdesarrollados es la mayor parte de las veces muy reducida, puesto que las tendencias del intercambio se producen en dirección a los países desarrollados, de modo que entre ellos y en el ámbito regional sólo se plantea una interdependencia estratégica, es decir, una política de poder basada centralmente en la fuerza.

De esta situación es posible inferir que el tipo de interdependencia apropiada para los países en desarrollo exige y genera un voluminoso caudal de conocimientos y decisiones en todo orden de cuestiones, para un control eficiente y sostenido sobre los resultados.

En la medida que este proceso enfrenta limitaciones y postergaciones que colocan al Estado en una situación vulnerable, el problema de seguridad y las correspondientes políticas de poder empiezan a perfilarse con mayor nitidez. El equilibrio de poder regional es entonces substancial para el mantenimiento de la paz.

Un nuevo orden mundial es creado para que el sistema político internacional actúe en función de la paz mundial. El argumento de que la paz sólo puede ser asegurada por la unión de Estados existentes en un solo Imperio o Federación ha sido formulada durante —o poco después— de cada importante conflicto europeo desde comienzos del siglo XVI ²⁴.

²³ Keohane y Nye: El poder y la interdependencia compleja.

²⁴ Hodges, Michael: Teorías de la integración.

Un resultado positivo alcanzado en las relaciones internacionales parece ser una progresiva toma de conciencia de que no habrá paz en el mundo si no es eliminado el subdesarrollo que afecta a extensas comunidades mundiales. Aun así, surge una nueva confrontación entre la supervivencia de las sociedades históricas y la defensa del estilo de vida de las sociedades poshistóricas en un contexto, más aparente y demagógico que real, de controversia, ya que en una situación de interdependencia existe una correlación de opciones diferentes, considerando que a la vez el mundo crece principalmente con la evolución de la tecnología.

En el ámbito de las relaciones internacionales prevalece la convicción sobre la necesidad de crear un orden jerarquizado y normado en el sistema político internacional para superar la falta de una autoridad central que tenga el monopolio de la fuerza como instrumento de control para mantener la estabilidad y evitar la guerra. Hasta 1989 la controversia ideológica de las superpotencias había asumido en cada bloque un rol hegemónico o de dominio equivalente al Gobierno mundial para evitar efectos no deseados dentro de la estrategia de confrontación, pero que comprometía a un mundo dividido en dos bloques enemigos y enfrentados por la estrategia nuclear, o sea, en el contexto de un área específica de cuestiones estratégicas. El Gobierno mundial significa una autoridad común y supranacional, un cuerpo de leves que establezca y garantice el derecho de las sociedades para subsistir y prosperar y que tenga el monopolio de la fuerza.

Por ello surgen interrogantes respecto de cómo constituir un "Gobierno central" y dictar un "cuerpo de leyes" que gobierne el sistema político internacional sin afectar la independencia y soberanía de los Estados y sin imponer una soberanía internacional "particular de un Estado hegemónico", la cual no podría sino representar los intereses de una superpotencia. como es el caso de Estados Unidos. Esto sugiere una necesidad de consensos en favor de alternativas ideológicas bajo formas equivalentes, que incluyan la universalización, la jerarquización de la representatividad según los intereses afectados y el compromiso que imponga el sistema, e igualación de principios y atributos que afecten la interacción sistémica de los actores participantes, para que el modelo funcione.

Considerado como un sistema, esto es, un conjunto de unidades que interactúan entre sí de acuerdo con patrones relativamente regula-

res y perceptibles, algunos de los cuales pueden configurar subsistemas, la creación de un orden internacional se produce al interior de un "sistema de Estados" que funciona en base a principios o mecanismos que gobiernan o regulan su interacción dentro de límites reconocibles pero abiertos al exterior a través de los subsistemas. El enfoque sistémico en este aspecto resulta ser fundamental para las libertades individuales, que de otra forma se exponen a caer en una especie de "sincronización" al estilo del totalitarismo de la Alemania nazi.

En este contexto del mundo "poshistórico", cuya funcionalidad interdependiente contiene mecanismos autorreguladores, el funcionamiento del sistema se explica más bien orgánicamente por medio de²⁵:

— Una estructura que coordina la coacción de las unidades o actores "autointeresados" a través de un "principio ordenador" que legisla, ejecuta e interpreta las normas de funcionamiento.

— Un conjunto de unidades o actores políticos autointeresados, pero "semejantes", semejanza que está definida por los actores más importantes, cuyas capacidades determinan su posición o ubicación respecto del resto, en una relación de poder.

El mundo "histórico", por su carácter marginal respecto de una situación de interdependencia compleja y autorregulada, necesitará sostener políticas realistas y buscar el "equilibrio de poder" en tanto se proyecta hacia el desarrollo e incorpora al nuevo orden.

El funcionalismo en el sistema internacional busca encontrar esos mecanismos autorreguladores del sistema, principalmente a través de las organizaciones multinacionales para producir la viabilidad del sistema e impulsando también la integración, como método de fusión de instituciones y/o comunidades en unidades más grandes y más representativas.

Para la teoría funcionalista la función es una evidencia empírica deducida de la observación sistemática de fenómenos verificables en la realidad nacional y/o internacional, de modo que puedan ser relacionados con el logro de la paz mundial. A medida que esta función se torna recurrente empieza a constituir una red de hechos considerados objetivos, de modo que cada función corresponda a un determinado fenómeno observable y detectable en cualquier tipo de sistema social o internacional.

El funcionalismo fundamenta sus postula-

²⁵ Watlz, Kenneth: Teoría política international.

dos en la universalidad y la indispensabilidad, de manera que las funciones son definidas como manifestaciones vitales del sistema social o internacional, en la medida que se universalizan y aseguran la estabilidad e integración del sistema internacional. En suma, la teoría funcionalista se basa en la esperanza de que delegando -por parte de los Estados-Nacionestareas comunes en las organizaciones internacionales especializadas, las naciones del mundo se irán integrando en una sola comunidad donde idealmente la guerra sería imposible, pero que supone una constante negociación entre países con instancias multilaterales, ya que en definitiva no eliminará los conflictos²⁶.

Por su parte, la teoría de la integración busca solucionar la controversia alrededor de una forma de organización que trascienda al Estado-Nación, Karl Deutsch la define como el logro. dentro de un territorio, de un sentido de comunidad y de instituciones y prácticas lo suficientemente fuertes y extendidas para asegurar por un largo tiempo esperanzas confiables de cambio pacífico entre las unidades y grupos participantes. Ernst Haas enfatiza la voluntad política para evitar conscientemente el uso de la fuerza en la creación de unidades más grandes. Ellos representan a la vez las tendencias "funcionalista técnica apolítica" y la "federalista donde la voluntad política existe v donde ha ocurrido un alineamiento de intereses"²⁷.

El sistema internacional actual, a pesar de no ser un sistema ordenado al modo de un Estado, exhibe una forma de normativa a través de los "regímenes internacionales", que bajo ciertas situaciones prevalecen al "estado de guerra" subyacente²⁸, y que diseñados para regularizar las acciones recíprocas de los actores internacionales tienen distintas características -relaciones monetarias, asuntos culturales, usos no militares de la energía nuclear, etcétera— y según sean los actores participantes presentan una importancia relativa y un grado de institucionalización, aceptación y estabilidad. Entre otros, los regímenes internacionales proporcionan el entramado político dentro del cual ocurren los procesos económicos internacionales²⁹.

Algunos regímenes internacionales requieren el carácter de normas jurídicas, es decir,

de reglas de derecho internacional³⁰. A pesar de que estas normas son identificables en el ámbito interno, su operación en el sistema internacional es diferente por razones de estructuras distintas. Ello se produce debido a que los individuos del sistema son los Estados y éstos asumen la calidad de legitimadores, legisladores, juristas y ejecutores.

El supuesto se materializa en un sistema orgánico para su administración (de carácter corporativo), encargado de las decisiones de orden político internacional, un conjunto de organizaciones internacionales funcionales y una organización encargada de controlar la seguridad colectiva, todos los cuales dan consistencia o definición a la estructura sistémica, a la que son otorgados poderes controlados o retenidos por las potencias gobernantes.

Estas formas de ordenamiento internacional, al ser enfrentadas por un conjunto anárquico, donde un agresor o actor desviacionista por lo tanto asistémico— plantea limitaciones a la capacidad de respuesta del nuevo orden mundial, pueden afectar las vulnerabilidades de dicho sistema. El balance de poder tradicional, entonces elevado a la categoría de principio universal, se interpone entre el orden sistémico y el conjunto anárquico para controlar la incompatibilidad en favor del primero.

La solución es entregar definiciones a las autoridades, cuyo instrumento coactivo sea la amenaza de sancionar sus intereses sin el recurso de la fuerza pero que afecte la sensibilidad de interdependencia. Para el sistema, entonces, la interdependencia ya no es definida como una "situación" sino como un "objetivo" cuyo proceso debe obedecer a las fuerzas del mercado.

Las fuerzas del mercado adquieren el carácter de fuerzas naturales, las que a través de decisiones políticas, por una parte, van eliminando los frenos aplicados inicialmente por cada actor político para que los intereses de las sociedades no se vean afectados o amenazados; por otra, agregando en forma controla da las facilidades que les otorga la tecnología. Esta globalización deriva de un punto de partida constituido por el interés de una sociedad en desarrollo hacia el bienestar general propio y para que prevalezca se vincula con el bienestar

²⁶ Durán, Roberto: "La corriente funcionalista en la teoría de las relaciones internacionales", Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile.

²⁷ Hodges, Michael: Op. cit.

²⁸ Wilhelmy, Manfred: *Política internacional: Enfoques y realidades,* Cinda, Gel.

²⁹ Keohane y Nye: Op. cit., cap. 3.

³⁰ Por ejemplo, la Convención sobre el Derecho del Mar y el GATT.

de su oponente, con el cual mantiene relaciones de interdependencia y crea asociaciones de intereses y apoyo mutuos. Aquí es donde la voluntad de cooperación y ayuda internacional se manifiesta más como un mecanismo estabilizador interesado que como un principio ético universal en sí. La función de la paz mundial tiene una finalidad utilitaria; sirve al progreso del sistema en conjunto.

Tal es el objetivo de ordenar y compatibilizar el interés de las unidades políticas para que actúen en conjunto hacia sus respectivas metas de bienestar general.

LARGO PROCESO HACIA LA CONSTRUCCION DEL NUEVO ORDEN MUNDIAL

El contexto teórico que explica cómo evoluciona el sistema político internacional y la situación que dicho sistema enfrenta en la actualidad indican que la hipótesis de un Gobierno mundial y una legislación federada, como modelo para el mantenimiento de la paz, sería ejecutable por medio de un conjunto importante de tareas asignadas a un grupo limitado de Estados líderes mundiales —de hecho, potencias económicas y militares— destinadas a alcanzar con eficacia metas intermedias y parciales que asegurarían la estabilidad y el progreso de la Humanidad.

La guerra —la guerra generalizada, en todo caso— como fenómeno social habría terminado y la búsqueda de la paz dejaría de ser una
mera aspiración para transformarse en un imperativo que sea funcional y punto de partida
para la supervivencia del hombre. Se plantearía
así el pacto social del Estado hobbesiano para
poner fin definitivamente a la sociedad anárquica, en forma similar a la que puso fin al estado
de naturaleza del hombre para organizar la sociedad política. El gran móvil ha de girar alrededor de la disuasión nuclear, la que el género
humano necesita superar para prevalecer.

La situación política internacional muestra un esquema Norte-Sur, en el cual el Norte "poshistórico" cuenta con la totalidad del poder, reunido en una mayor variedad de capacidades en áreas específicas de cuestiones, incluida la estratégica, para gobernar el sistema e imponer su hegemonía sobre el sur "histórico", hasta la total extinción de su condición de subdesarrollo e incorporación al esquema desarrollado, au-

torregulado e interdependiente que caracteriza a los primeros. Esta política de acción colectiva exigiría una defensa conjunta de los intereses y valores del Norte dentro de un sistema que por ser abierto es vulnerable, política que —aun contando con el monopolio de las armas— estaría al mismo tiempo atada a un compromiso obligado de contribuir al desarrollo de las sociedades marginales, las cuales todavía no cuentan con los requisitos para liberarse de las ataduras del mundo "histórico", en la magnitud y eficiencia suficiente para garantizar una permanente estabilidad internacional.

El Gobierno mundial, por lo tanto, estaría estructurado en base al principio sistémico que representa un autointerés integral y la interdependencia de un conjunto de actores semejantes, definidos por la acción política de las grandes potencias reunidas en órganos internacionales -como, la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea, la misma OTAN o un Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas reestructurado— y en la constitución de organismos internacionales especializados técnicamente y regidos por una normativa de carácter jurídico con poderes específicos otorgados por cuerpos legales, como serían los regímenes internacionales. Dichos organismos cambiarían así la forma "promocional" que han tenido hasta el presente para adoptar una "intransigente" función ejecutiva, legítima, supranacional y eficiente.

Las superpotencias y los demás Estados del Primer Mundo constituirían el grupo ejecutor de este proceso en el esquema de Gobierno mundial, asumiendo las diversas formas de poder ejecutivo, legislativo y jurídico ejercidos con el liderazgo de los siete grandes (Estados Unidos, Japón, Alemania, Francia, Inglaterra, Italia y Canadá) en la administración política, económica y promoción social del sistema, de Estados Unidos y la ex Unión Soviética en el monopolio del uso de la fuerza y de un cuerpo legislativo federalista que otorgaría a los "regímenes internacionales" el valor y potestad de los acuerdos del mundo desarrollado.

Desaparecerían las "superpotencias" para ser simplemente un conjunto de "potencias mundiales" que asumirían y compartirían tareas y cargas, políticas y económicas, en el Gobierno mundial³¹. Sería creado un orden en que la "sociedad anárquica" pasaría a ser una "sociedad autoritaria" a la vez que una "sociedad de compromiso"; no existiría el principio de so-

³¹ Kirkpatrick, Jeane: "Después de la guerra fría", Foreign Affairs, America & World 1989/1990.

ciedad democrática de naciones bajo la regla de "un Estado un voto" que ha imperado en el sistema de las Naciones Unidas³², el que junto con la organización respectiva pasaría a la obsolescencia y sería reemplazado por otras con criterio funcionalista. Surgiría así la forma política ideal de una "aristocracia de Estados que sustituye a la tiranía del monarca"33 o, en su defecto, simplemente de una oligarquía internacional en la que los Estados quedarían sometidos a su hegemonía en tanto no se modernizaran e ingresaran al sistema autorregulado bajo las reglas establecidas. El mundo subdesarrollado, reaccionario, que se opusiera a este impulso modernizador -como acaba de ocu rrir en la Guerra del Golfo Pérsico— actuaría contra el sistema; sería, y ya lo es, asistémico y se enfrentaría al "imperio de la ley" del sistema político mundial del nuevo orden mundial.

No obstante que una selección metódica nos muestra la presencia de numerosos indicadores que apuntan en la dirección del modelo, ellos también evidencian un complejo y elaborado proceso de metas intermedias que comprometen a la totalidad de los grandes pro- blemas de la política internacional, en el cual Estados Unidos reclama el liderazgo mundial para encabezarlo sobre una base que privilegie el consenso antes que la amenaza de la fuerza ³⁴. Algunas de estas etapas, ya en pleno desarrollo, están cambiando el rumbo del sistema político internacional en la dirección indicada por la teoría, no obstante enfrentar un complejo conjunto de obstáculos, como los siguientes:

La seguridad colectiva

La iniciativa del Presidente Wilson para impedir la guerra, propuesta al término de la Primera Guerra Mundial, reanuda su vigencia, pero ahora bajo una concepción diferente al estar presente en esa iniciativa la disuasión nuclear, lo que la hace claramente imperiosa.

La guerra, tenida en el pasado como una manifestación propia y normal de la naturaleza de las sociedades humanas, constituye ahora en su forma global un acto demasiado peligroso, una política que llevada al paroxismo se enfrenta a una "guerra absoluta" que afecta a la supervivencia de la Humanidad³⁵. El liderazgo mundial del nuevo orden mundial no acepta ni está dispuesto a permitir que ello ocurra, y esta situación convierte en asociados a Estados Unidos, la ex Unión Soviética y demás Estados poseedores de armas nucleares.

El empate nuclear creó coincidencias, a pesar que existió la oportunidad de avanzar en la Iniciativa de Defensa Estratégica, como un paso indispensable para la paz y la estabilidad. La nueva asociación asume el control de las armas nucleares y se plantea objetivos de desmantelamiento de instalaciones para un desarrollo no conveniente (como es el caso reciente de Iraq) con el respaldo de la fuerza, a través de organismos internacionales como la OTAN o la Comisión Internacional de Energía Atómica, de Viena. La posibilidad siempre presente de una escalada estratégica conlleva a su vez la necesidad de aplicar un control y discriminación en el comercio internacional de armas convencionales.

Las más grandes potencias militares se unen en el sistema desarrollado para detentar el poderío militar y el monopolio del poder nuclear, en apoyo de la autoridad mundial. Mientras tanto, en la medida que es ejecutado un largo proceso de desmovilización, recién iniciado más bien por efecto de la disolución de la Unión Soviética, Estados Unidos se propone continuar siendo un poder europeo.

En diciembre de 1989 el Secretario de Estado —James Baker— propuso cuatro funciones para la OTAN en la "nueva estructura de seguridad para Europa":

Un órgano de verificación del control de armas.

— Un rol mayor en el tratamiento de conflictos regionales y armas no convencionales.

— Un compromiso de Occidente para trabajar en el desarrollo de los derechos humanos y la estructuración de instituciones democráticas en el Este (de Europa), a través de la Conferencia de Seguridad y Cooperación.

— La proyección (presencia) de Estados Unidos como un poder europeo para evitar el riesgo de dejar a la ex Unión Soviética como un poder más fuerte en el continente³⁶.

³² Keohane y Nye: Op. cit., cap. 2. De hecho, este sistema en cierto tipo de políticas había perdido, por las causas anotadas, su legitimidad debido al escaso o ningún apoyo de las grandes potencias.

Polibio: Las historias, en Ebenstein, Williams, "Los grandes pensadores políticos, de Platón hasta hoy", Política y Sociología, Madrid, 1965.

³⁴ Pickering, Thomas, Embajador de Estados Unidos en las Naciones Unidas, *El Mercurio*, septiembre de 1991.

³⁵ Clausewitz, Karl von: "De la guerra", en *La guerra y la paz entre las naciones,* de Raymond Aron.

³⁶ Kirkpatrick, Jeane: Op. cit.

El concepto de "Estado céntrico", sustentado por la escuela realista, en su calidad de unidad política fundamental en el sistema mundial para la seguridad, pierde utilidad en un contexto de interdependencia como el que promueve el nuevo orden mundial³⁷. Pero en los Estados de menor desarrollo o subdesarrollados se plantea una dicotomía peligrosa a su seguridad cuando se interrelacionan con otros Estados menos desarrollados en un contexto de políticas de poder tradicional, especialmente en regiones marginales del orbe, es decir, cuando no está comprometida la seguridad colectiva o no hay peligros que apunten hacia una escalada mundial. La disolución de la federación yugoslava —que era un claro ejemplo de un Estado no nacional— y la guerra entre Servia v Croacia, que no es civil pues enfrenta a dos naciones diferentes, en la cual Croacia no ha contado con un poder militar disuasivo previo, hasta el presente no ha motivado a la comunidad europea o al mundo desarrollado a intervenir, nada más que bajo la fórmula ética de buenos oficios, y está a punto de transformarse en una guerra de conquista, en contra del principio v espíritu que el discurso demagógico indica debería mover a la paz internacional.

La promoción de la democracia

La promoción de la democracia como sistema político de gobierno en los Estados-Naciones responde en gran medida a una imposición hegemónica de las potencias occidentales, constituida en un factor de seguridad nacional para el resguardo de ese modelo—la democracia liberal— asunto que interesa principalmente a Estados Unidos³⁸. No obstante, ello también satisface en parte la necesidad de semejanzas en las unidades políticas como elemento modelador para que el principio sistémico del nuevo orden mundial, basado en su compatibilidad con el mercado, funcione.

El cuestionamiento socializante formulado al interior de otras sociedades del mundo desarrollado, respecto del liberalismo, indica que no existe una convicción de que la democracia liberal sea el método definitivamente apropiado sólo porque en ella concurren principios verificables con la realidad internacional del presente, que los relaciona con la paz mundial. Ello no sería sino el enfoque de un modelo en el contexto de la cultura occidental. La tarea pendiente en la formación de Estados nacionales, como instrumento aglutinante de la sociedad, incluye tener en cuenta la trascendencia cultural de sociedades milenarias como muchas de Europa central, de Europa oriental y de Asia, que han prevalecido a los distintos regímenes imperantes desde el siglo pasado³⁹.

El momento histórico señala el predominio del modelo democrático liberal con oportunidad de su enfrentamiento con el totalitarismo, como lo asegura Fukuyama, pero es imposible que ello pueda garantizar una solución integral y de mayor proyección, considerando otras alternativas políticas y la cantidad indetectada de variables políticas que afectan la situación internacional. La no consideración de tales alternativas sólo trasunta el interés de persistencia de una hegemonía ideológica.

Sin duda que la promoción del modelo democrático que hizo Estados Unidos durante el siglo pasado en Centroamérica y después de la Segunda Guerra Mundial en gran parte de Latinoamérica y Asia⁴⁰ ha contribuido a crear, no tanto una actitud de rechazo, como un intento para actuar en base a reestructuraciones o adecuaciones de ancestros culturales o en alternativas ideológicas de confrontación.

De ahí que a futuro y, eventualmente, el nuevo orden mundial no sería sino una camisa de fuerza para determinadas sociedades, culturas y contingencias históricas.

El sistema político que surge del modelo democrático es el que en el mundo occidental ha demostrado tener mayores afinidades con el sistema de economía liberal, por la oportunidad que otorga a la libertad y a la justicia en todas sus formas de proyección y por la función que cumple de legitimar el uso del poder dentro de las sociedades modernas.

El procedimiento para la toma de decisiones públicas se mantiene dentro de un esquema que busca ser perfeccionado y definido dentro de un conjunto de alternativas del modelo ac-

³⁷ Morgenthau, Hans: Op. cit.

³⁸ Sorensen, Teodore: Op. cit. en nota 5.

³⁹ Lvin, Boris: "Obstáculos para el desarrollo del Estado nacional ruso", Estudios Públicos, invierno de 1991. Bernardino Bravo Lira, "Los Imperios de Europa central", Conferencia dictada en el Centro Cultural de Providencia, noviembre de 1991.

Wlarda, Howard: "¿Se puede exportar la democracia?", Revista de Ciencia Política de la Universidad Católica Nº 1/85.

tual que están presentes en un debate que no ha terminado y que intenta ajustarse a la evolución política de las sociedades, considerando el desfase que existe entre los diferentes tipos de mundos en desarrollo y el costo que un tratamiento democratizante puede significar para la estabilidad del sistema. La promoción de la democracia, en tanto, es uno de los pilares para la fundación del nuevo orden mundial, en el que Estados Unidos está empeñado en usar toda la capacidad de su influencia, liderazgo mundial o hegemonía⁴¹.

La globalización de la economía

La inconstancia de las relaciones entre el Este y el Oeste ha disfrazado —desde la década de los años 70— cambios de fondo en las relaciones económicas internacionales, que han afectado a las tres formas vigentes de integración de los mercados internacionales, esto es:

- Las transacciones financieras, aceleradas por los avances de la computación y las telecomunicaciones.
- El mercado de bienes, sometido a presiones proteccionistas.
- El libre movimiento del trabajo, que aún constituye una esfera celosamente guardada por la autoridad nacional.

Esta estructura se ha enfrentado a cuatro cambios que son de gran importancia para la política mundial por el efecto que tienen sobre ella y por su carácter irreversible en el mediano plazo. De ellos hay dos en proceso y los dos últimos serán evidentes en la próxima década.

Primero, el agresivo surgimiento de Japón como potencia económica, con su industria manufacturero-exportadora inicial en la década de los años 60 y sus exportaciones de alta tecnología y de capitales en los años 80. Segundo, el cambio en las perspectivas económicas de los países en desarrollo, que ha pasado de una divisoria de Tercer y Cuarto Mundo a la de países de "conductas económicas eficientes", como en Asia, y de "economías endeudadas", como en América Latina y Africa subsahariana, que aumentaron su brecha con el Primer Mundo. Tercero, será el salto integrador de la Comunidad Económica Europea. Cuarto, la incor-

poración a fondo de las "economías de planificación central" de Europa del Este y de la ex Unión Soviética⁴².

La tendencia a la integración de los mercados internacionales como la gran aspiración de las potencias liberales, en particular de Estados Unidos a partir de 1945, respecto de una "economía mundial en la que todo el control y la intervención que afecte al libre movimiento de bienes y capitales sean reducidos", ha sido limitada por el hecho que en este aspecto una parte del mundo no opera conforme a los principios neoclásicos. Pero, en particular, por un gran sentimiento de desconfianza generado en Estados Unidos y también en Europa, respecto del crecimiento y de la agresiva actividad comercial de Japón, que los coloca en un pronunciado grado de dependencia de esa potencia, va que Estados Unidos en la actualidad es el más grande deudor del mundo. Existe el temor de que las diferentes estrategias elegidas por los principales actores del mundo interdependiente en la búsqueda de mercados y riquezas puedan volverse incompatibles si ellos llegaran a deseguilibrios permanentes, es decir, que afectaran las vulnerabilidades de interdependencia.

Estos temores indican que el neomercantilismo japonés —que subordina los intereses de los consumidores a los de los productores—implica una estrategia deliberada para ponerse a la cabeza en tecnologías avanzadas que produzcan un constante desplazamiento de los sectores industriales hacia Japón, lo que puede no ser reconciliable con la orientación americana hacia el consumidor, su falta de política industrial y una menor capacidad de adaptación a circunstancias cambiantes⁴³.

Este estado de "trade war" en el comercio internacional decidió a la Administración Bush a establecer un equilibrio entre "libre comercio" y "comercio dirigido", aplicando controles aduaneros, medidas antidumping y sanciones económicas ya contempladas desde 1988 en la Ley General de Comercio y Competencia. Esta situación derivó la política comercial hacia una posición de defensa manifestada por "el bloquismo" y el "bilateralismo", dirigidos ambos principalmente a fortalecer la ASEAN en el Pacífico⁴⁴ y la Iniciativa de las Américas en el continente, esta última como una proyección de la integración Estados Unidos-Canadá, a la que se

⁴¹ Sorensen, Teodore: Op. cit.

⁴² Kahler, Miles: Op. cit. en nota 6.

⁴³ Hoffman, Stanley: "Un nuevo mundo y sus problemas", Foreign Affairs, otoño 1990.

⁴⁴ Islam, Shaficul: "El capitalismo en conflicto", Foreign Affairs.

está incorporando Méjico y, en un futuro pró-

ximo, Chile y Argentina.

Estas tendencias indican que la globalización de la economía del mundo desarrollado o en vías de desarrollo pasaría primero por una recuperación del liderazgo económico de Estados Unidos, a causa de la necesidad percibida por esta potencia de que el liderazgo (o hegemonía) es indiscutiblemente necesario para mantener un control sobre los resultados que conducen al nuevo orden mundial. No obstante el proteccionismo en Estados Unidos y la Comunidad Europea, aunque transitorio, indica que la globalización de la economía como instrumento de desarrollo y cooperación en el nuevo orden mundial todavía es un proyecto.

La modernización y el ajuste conceptual del rol del Estado

En el ámbito de la cultura occidental, la modernización política, social, jurídica y científica, que es considerada un supuesto en la evolución de las sociedades subdesarrolladas, se basa en una decisión del Estado para satisfacer las demandas de la sociedad a cuya organización obedece y que por imperativo del desarrollo tecnológico se manifiestan en una magnitud que ha sobrepasado las capacidades económicas autónomas del Estado-Nación⁴⁵. Por ello, los mayores recursos requeridos son obtenidos del cambio internacional, el que entrega tecnología—o conocimientos científicos y tecnológicos— y una mayor capacidad de producción de recursos naturales.

El libre mercado es el ámbito eficiente para el intercambio internacional, que se caracteriza por ser "no nacional", "prescindente en reconocer fronteras" y cuyo principio estructural es la liberalización de las decisiones económicas respecto del Estado-Nación, que es el ente orgánico autointeresado y poseedor del privilegio de soberanía sobre la sociedad. El mercado es representativo del autointerés de los miembros del sistema y no ejerce soberanía, sólo es "supra nacional" y su mandato gravita sobre el interés del Estado-Nación. Esta dicotomía se sitúa en la naturaleza misma de los instrumentos. que diferencian a la política de la economía: El poder en la primera y las leyes del mercado en la segunda, de donde emerge una cierta incapacidad "natural" del Estado "soberano" como 'empresario comercial" competente.

Dentro de una sociedad política cada miem-

bro ha cedido parte de su libertad natural por razones de seguridad o, como en la vida moderna, para obtener un mayor beneficio que no está al alcance de sus medios lograr sin el concurso de otros. En una sociedad de Estados-Naciones, éstos no ceden su libertad sino que aceptan tomar decisiones a cambio de un beneficio que puede afectar el enfoque del concepto de soberanía respecto del dominio de sus ciudadanos, pero sólo en forma indirecta y condicionada. La internacionalización del mercado y la privatización de la propiedad ha separado lo que es nacional, como pertenencia territorial, de lo estatal, como propiedad. La soberanía, en este contexto, no es un concepto absoluto; es interdependiente.

No obstante que el mercado origina estructuras sistémicas autorreguladas, el intercambio económico y otras actividades son llevadas a cabo bajo la normativa de organizaciones internacionales y/o regímenes internacionales, por una parte, los cuales son los encargados de establecer las relaciones de igualdad y neutralidad de sus decisiones, por ser de exclusiva orientación hacia el interés general, pero en particular por su especialización técnica, es decir, por su funcionalidad.

En este contexto, el rol del Estado queda definido en una forma de aglutinación de interés nacional, preservación del Estado de derecho de la sociedad, defensa de su patrimonio y de sus intereses internacionales, todos los cuales han de permitir una garantía de libertad en las decisiones políticas y de independencia en un contexto de convivencia internacional. Desde esta posición, el Estado constituye el actor central e interesado para entregar en forma regulada los recursos que necesita el mercado para su desarrollo, a la vez que la obtención de un beneficio nacional de la sociedad.

De otro lado, en la globalización de las actividades, en particular las de orden político, el acto que constituye la toma de decisiones por el órgano internacional o supranacional es sensible, más allá de la proporcionalidad, a las presiones e influencias de Estados más poderosos, que por su posición dentro del sistema hacen efectivo ese poder. Esto es compatible con el objetivo que tenga una superpotencia en persuadir a los demás Estados-Naciones que consideren como propios los intereses de ella.

Algunos Estados-Naciones, antes que "ceder soberanía" han optado por la decisión menos eficiente de cooperación e integración sólo

⁴⁵ **Keohane y Nye:** Op. cit.

en el ámbito binacional o multinacional reducido —Pactos Regionales para enfrentar la interdependencia con grandes potencias cuyas asimetrías han concluido tradicionalmente en una virtual dependencia— como ha sido el caso de América Latina en sus conflictivas relaciones con Estados Unidos.

El costo de la hegemonía

La hegemonía ha tenido para Estados Unidos un costo económico y un desgaste político que en el presente la superpotencia no está en condiciones ni desea asumir. "La alta política continuó dominando la baja política" 46 a partir de 1945 ó 1950 y por ello necesita compartir, a futuro, la carga de sacrificios con los demás Estados líderes mundiales, de modo similar a como fue establecido en la Guerra del Golfo en su forma económica y cuotas de participación bélica.

Bajo la concepción realista, la hegemonía implica una preponderancia militar. Pero también un consenso sobre valores comunes que dentro de una normativa estructural permite establecer cierto equilibrio de compromisos entre las potencias hegemónicas y las subordinadas. Esto llama a caracterizar la hegemonía como una combinación de fuerza y consenso⁴⁷. En suma, en la estructura hegemónica existe o se busca el consenso sobre principios básicos y una acción potencial de fuerzas para que el principio sea reforzado o restablecido.

Aunque la hegemonía no excluye cierto rango de predominio económico, no se identifica directamente con la economía sino a través de su carácter comprehensivo a todos los factores que interesan a la política del Estado, especialmente a la política exterior⁴⁸. Desde el punto de vista de la economía internacional se plantea la tendencia a limitar el poder de la fuerza militar para que las fuerzas del mercado actúen sin distorsiones.

El concepto hegemónico posguerra fría de Estados Unidos implica la relación de poder específico de una potencia liberal que, a diferencia del concepto imperial sostenido por la ex Unión Soviética como heredera del Imperio zarista, busca establecer una identidad cultural, de modo que a medida que el consenso aumenta desaparecen los criterios de políticas de poder basados en la fuerza y surgen los Estados interdependientes. Luego, la necesidad de promover la democracia según su modelo nace de una posición hegemónica y no de la calidad del modelo.

Históricamente, la amenaza comunista contribuyó a estimular sacrificios económicos de corto plazo para ejercer el liderazgo y para desarrollar regímenes económicos que eran necesarios para la recuperación de Europa y Japón. El incremento de las capacidades económicas de éstos respecto de Estados Unidos estuvo motivado por el deseo de impulsar la fortaleza tanto política como económica de esos Estados, en orden a capacitarlos para enfrentar por sí solos a la ex Unión Soviética. El desgaste de la hegemonía colonial europea con el Tercer Mundo también aumentó la presión sobre Estados Unidos y otros países industrializados, para un cambio de régimen económico⁴⁹.

Esta posición es compartida por los Estados del Primer Mundo; al respecto, tanto los aliados de la OTAN como Japón han ido incrementando los gastos de ayuda al exterior y militares a áreas del Tercer Mundo de interés para la política exterior de Estados Unidos, como asimismo el ciento por ciento de los costos directos de mantener las bases militares de este país en Japón⁵⁰. De esta manera, las antiguas potencias del Eje empiezan a adquirir el compromiso y el derecho a integrar organismos internacionales de decisión política.

En base al proceso de cambios, que disminuye la hegemonía de la superpotencia, las Naciones Unidas asume nuevos roles en la solución de problemas regionales, aunque no participe en todos, sino más bien en los de carácter técnico, y tiene ingerencia en una amplia yama de políticas internacionales y mundiales, como ser, la deuda externa, el ambiente, el terrorismo, el narcotráfico, los derechos humanos, el desarme, el control de armamentos, etc. En consecuencia, se prevé la reforma de la Secretaría General y del Consejo de Seguridad, con la integración de miembros adicionales⁵¹ y de otras

⁴⁶ Morgenthau, Hans: Op. cit.

⁴⁷ **Gramsci**, en *La crisis de la hegemonia norteamericana*, de Alberto van Klaveran.

⁴⁸ García, Salvador: "Política exterior y autonomía en las relaciones de América Latina con Estados Unidos", Estudios sobre la política exterior Latinoamericana, noviembre 1989.

⁴⁹ Keohane y Nye: Op. cit.

⁵⁰ Islam, Shaficul: Op. cit.

⁵¹ Pickering, Thomas: Op. cit.

agencias internacionales para su adecuación al esquema ahora vigente de cooperación global. La legitimación del control supranacional ahora será esencial para una evolución del sistema al margen de una imagen hegemónica.

El cambio de la configuración Este-Oeste del sistema político internacional hacia la Norte-Sur implica el término de una hegemonía ideológica de Estados Unidos sobre el bloque occidental y el comienzo de una hegemonía del nuevo orden mundial, causada por la dependencia económica de un Sur más dinámico v realista, apoyado por una fórmula que busca o necesita más el consenso que la fuerza.

Conclusión

El nuevo orden mundial persiste, a semeianza de los modelos que le han precedido después de cada conflicto mundial, en proponer una estructura de Gobierno mundial y una normativa reguladora para así poder alcanzar los objetivos de paz y desarrollo de las sociedades humanas.

En vista de que el progreso tecnológico ha reducido relativamente el tamaño de la Tierra, lo que indica un problema de espacio, las normas de convivencia, por ser más estrechas son cada vez más rigurosas. De ahí ha surgido en el seno de la comunidad internacional una decisión en el sentido de que la sociedad mundial ya no podrá más ser anárquica.

La globalización del intercambio, especialmente el económico, exige a la totalidad de los actores ponerse al día en la modernidad. Su retraso genera desajustes que derivan en conflictos o conductas asistémicas; por ese motivo, el subdesarrollo es altamente indeseable.

En la concepción sistémica, la posición de poder de cada una de las unidades es producto de los atributos que éstas desarrollan, no de la estructura que ordena, regula y organiza.

Los principios de libertad y justicia junto a los elementos de tiempo y espacio parecen ser los factores más destacados en los cuales la creatividad humana necesita apovarse para cumplir su cometido dentro de cada sociedad y éstas, organizadas en Estados, para relacionarse con la sociedad política internacional. Con tal fin, el nuevo orden mundial aspira, a lo menos, a diseñar un proceso con un conjunto de unidades capacitadas.

De lo anterior emerge que no son los objetivos lo fundamental del quehacer internacional sino el proceso mismo, la metodología, el camino que recorrer paso a paso, sin atajos, para obtener un control sobre los resultados o metas parciales que configuren o construyan la meta ideal. Las planificaciones globales no tienen méritos sin un desarrollo sostenido por la objetividad. En su evolución, la metodología científica está entregando los instrumentos necesarios para aproximar los resultados a los objetivos, que las más de las veces en el pasado han sido afectados por las idealizaciones, las ideologías y la demagogia.

La información, el análisis objetivo y la actitud pragmática son instrumentos valiosos en el mundo del presente para la toma de decisiones políticas, lo que no lleva a la exclusión de valores y creencias como se teme, frente a las proposiciones que plantean teorías novedosas. Por lo general, el temor y la poca credibilidad emergen de la falta de definiciones o clarifica-

ciones conceptuales.

Pero la sociedad internacional, al igual que el hombre en su estado de naturaleza, necesita ser controlada, en tanto son definidos los instrumentos que han de dar expresión o canalización a las energías, creatividad y pasiones de sus miembros. En este contexto, la hegemonía o liderazgo mundial, la seguridad colectiva y la construcción de un modelo de Estado frente a una situación de globalización de la economía como método de desarrollo e instrumento de progreso, son las formas o medios necesarios a la sociedad política internacional para la utilización de frenos, contrapesos o normativas que permitan encauzarlas hacia resultados positivos y contrarrestar conductas asistémicas.

El Estado, entonces, es el medio esencial sin el cual la sociedad nacional no puede alcanzar los requisitos de perfeccionamiento, similitud o compatibilización que impone el modelo global. Uno de los requisitos de la sociedad nacional ideal es el sentimiento de unidad, el cual no se observa en la sociedad internacional y necesita ser cultivado a través de la integración. Por tal motivo, su presencia y desarrollo es básico para la estructuración del sistema político internacional.