

Actores, estructura y proceso del orden político internacional contemporáneo

Actors, Structure and Process
in the Contemporary International
Political Order

SANTIAGO OROZCO CARMONA

Politólogo y candidato a Magíster en Estudios Políticos de la Universidad Pontificia Bolivariana. Actualmente es docente de Educación Básica y Media en el Centro Educativo Neosistemas. Girardota, Colombia. Correo electrónico: santiago-oc1@hotmail.com

Recibido:
10 de octubre de 2013
Aprobado:
4 de diciembre de 2013



Resumen

El artículo tiene como finalidad responder a la pregunta sobre cuál es el orden político internacional contemporáneo, a partir de tres teóricos de las relaciones internacionales: Henry Kissinger, Samuel Huntington y Joseph Nye. Entre los postulados de unos y otros, se concluye que, si bien el Estado nacional ha dejado de ser el único actor con posibilidades reales de negociar las reglas de juego y ejercer poder en la configuración del orden político mundial, sí continúa siendo el actor de mayor relevancia por las capacidades reguladoras y administrativas, que ninguna otra fuerza podrá disputarle con éxito o igual legitimidad, aunque existan poderes ilegales y no estatales, como el terrorismo internacional, con una inusitada capacidad de destrucción y desestabilización institucional.

Palabras clave:

Relaciones internacionales, terrorismo, equilibrio de poderes, política exterior, seguridad internacional.

Abstract

This paper aims to explain the contemporary international political order in light of three authors of the international relations theory: Henry Kissinger, Samuel Huntington and Joseph Nye. Following the aforementioned authors' viewpoints, it is concluded that even if the national state is no longer the only actor with real possibilities to negotiate ground rules and exercise power in the configuration of the current global political order; it is undoubtedly the most relevant actor given its regulatory and administrative capacities. Thus, no other force can dispute with equal legitimacy or success in spite of the existence of illegal and non-state powers, such as international terrorism, that can create unexpected capacity of institutional destruction and instability.

Key words:

International Relations, terrorism, balance of power, foreign policy, International Security.

Introducción

Este artículo investigativo presenta generalidades teóricas y científicas para la comprensión del orden político internacional contemporáneo y de sus actores principales, dentro de los cuales el Estado, si bien conserva su preeminencia legítima sobre los demás, no logra gobernar en solitario la compleja realidad del mundo político internacional en el que, incluso agentes ilegales como los terroristas, tienen incidencia en su configuración y transformación.

Atendiendo a la forma clásica de explicar el sistema internacional, según los actores, la estructura y el proceso que lo caracterizan, se ha establecido la jerarquía de los principales Estados nacionales, de acuerdo con sus capacidades objetivas y subjetivas, o, al modo de Joseph Nye, de sus poderes duro y blando para disponer de un criterio para determinar el conjunto de actores estatales responsables del equilibrio de poder y las negociaciones en las relaciones internacionales del mundo actual. Reconociendo las siempre latentes posibilidades de una confrontación armada entre Estados, por las fuentes del poder mundial, se apela finalmente a las bondades del comercio internacional, de los valores de la democracia universal y de los derechos humanos fundamentales como instituciones pacificadoras de las relaciones internacionales y del orden político mundial contemporáneo.

Nuevo orden mundial: de lo cierto a lo impredecible

El fin de la Guerra Fría introdujo un hálito de esperanza para el mundo que, desde entonces, sería gobernado a imagen y semejanza de los nobles propósitos de paz, libertad y democracia representados en el imbatible vencedor de la confrontación ideológica precedente. Las guerras, las competencias entre Estados y factores de inestabilidad que impidieron la normalización de las relaciones internacionales hasta ese momento, serían ya cosa del pasado. Estados Unidos, sobrepuesto a la Unión Soviética comunista, haría de su ideario democrático y capitalista el único modelo social posible para vivir en paz y armonía por el resto de los días.

Hoy, 22 años después de tan sublime promesa expresada en labios y letras de gobernantes como George Bush padre y de intelectuales como Francis Fukuyama (1992), no será para menos manifestar el desconcierto y la incertidumbre que invaden incluso a quienes no fuimos partícipes de tan generalizado optimismo.

Contrario a lo predicho por muchos, el orden internacional de la Posguerra Fría ha estado impregnado por el resurgimiento de los fundamentalismos religiosos de corte terrorista y de las luchas de carácter etno-nacionalistas que se creían superadas, pero que en realidad estaban constreñidas en una estructura mundial de dos poderes que definían, controlaban y orientaban la agenda política internacional en sus respectivas áreas de influencia.

Una de las principales consecuencias del fin de la Guerra Fría ha sido la desaparición de un mundo estable y predecible hasta el punto de que, para muchos, resulte preferible hablar de des-orden internacional para describir más fielmente las complejas dinámicas sociopolíticas de un mundo en el que la competencia ya no se libra, como antes, desde un plano ideológico (comunismo o capitalismo) sino desde múltiples confrontaciones sociales, culturales, religiosas, identitarias y otras tantas que confirman parcialmente el choque de civilizaciones propuesto por Samuel Huntington (1996) en 1993.

Aunque ciertos antagonismos interestatales se amortigüen por la relativa efectividad de un consenso internacional basado en enfoques, valores e instituciones comunes que promueven la paz, la estabilidad, la democracia, los derechos humanos, el libre mercado y otros principios de pretensiones universales, estas regulaciones no logran, sin embargo, normalizar las relaciones internacionales desde una estructura o un orden mundial que produzca certezas más que preocupaciones y estabilidad más que incertidumbres generadas por alianzas que desde su formación llevan ya implícita la posibilidad de una confrontación inminente.

El nuevo orden mundial está compuesto por un sistema internacional definido a partir de tres elementos: actores, estructura y proceso que, en su conjunto, le otorgan particularidades que lo diferencian de los anteriores.

El actual es un orden político mundial *heterogéneo*, por cuanto cuenta con una pluralidad de actores internacionales con poder, capacidad de influencia, objetivos diversos e incluso antagónicos¹; *estadocéntrico*, pues a pesar del influjo creciente de las fuerzas transnacionales, los Estados continúan siendo el principal receptor de lealtades de los ciudadanos que ven en su presencia la garantía para su seguridad y para la realización de sus necesidades; *interdependiente*, puesto que la

1 El objetivo o finalidad básica de los Estados nacionales es la seguridad; el de las empresas multinacionales el beneficio económico; el de las organizaciones interestatales la cooperación; y el de los Individuos o el de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) será la justicia, la solidaridad, los derechos humanos, el medio ambiente y otras reivindicaciones más.

solución de los problemas mundiales exige cada vez más la participación de agentes multisectoriales con agendas multidimensionales; *globalizado* por cuenta de la creciente integración mundial, la porosidad de las fronteras nacionales por causa del comercio global, el acceso a la información y a la comunicación directa entre grupos e individuos y la concesión de ciertas prerrogativas propias de la soberanía estatal a organismos multilaterales de mayor alcance; *fragmentado*, en razón de los nacionalismos y las identidades religiosas, étnicas y culturales que reclaman mayor autonomía y respeto para sus particularidades; *jerárquico*, en tanto está compuesto por actores que ostentan una posición determinada dentro del sistema y están en capacidad de negociar sus reglas de juego de acuerdo con sus poderes totales (objetivos y subjetivos); *anárquico*, pues carece de un gobierno común o una autoridad central superior a los Estados y demás actores del sistema, y en el que la coerción continúa siendo un medio irrenunciable de disuasión y regulación entre los mismos; y, finalmente, en lo que pareciera ser una contradicción con el elemento anterior pero resulta una combinación factible, se puede decir que el orden político mundial contemporáneo es *ordenado* por cuanto presenta ciertos factores de normalización y gobernanza mundial basados en la democracia, la economía de mercado, el derecho internacional, la diplomacia, la cooperación y el equilibrio de poder.

La combinación de estas particularidades produce como resultado un mundo complejo en el que coexisten pautas antagónicas en la ordenación, la configuración y el ejercicio de las relaciones internacionales. Veamos de qué manera se advierten dichas características en los actores, la estructura y el proceso del sistema internacional contemporáneo.

Actores, estructura y proceso del sistema internacional

Los actores: desde el poder del gran Leviatán hasta la influencia internacional del individuo

El actor internacional es aquella unidad del sistema internacional (entidad, grupo, individuo) que goza de habilidad para movilizar recursos que le permitan alcanzar sus objetivos, que tiene capacidad para ejercer influencia sobre otros actores del sistema y que goza de cierta autonomía. (Barbé, 2007, p.135)

Desde este punto de vista, los actores que componen el sistema internacional actual y tienen, por tanto, la capacidad de crear, modificar, negociar y orientar las políticas, las instituciones y las reglas de juego internacionales, son los siguientes:

- Los Estados Nacionales (EN)
- Las Organizaciones Interestatales o Intergubernamentales (OIG)
- Las Organizaciones No Estatales o No Gubernamentales (ONG)
- Las Empresas Multinacionales (EM)
- Los Individuos Influyentes (I)



Gráfico 1. Actores del sistema político internacional contemporáneo. (Elaboración propia).

Estos cinco actores, decisores del poder mundial², mantienen una relación de interdependencia y necesidad mutua, puesto que el grueso de sus objeti-

2 Si bien existen otras entidades con poder y capacidad de influencia dentro del mundo contemporáneo, como por ejemplo las organizaciones terroristas, mafiosas o criminales, no suelen considerarse, sin embargo, como actores internacionales propiamente dichos, pues su carácter ilegal les impide ocupar un puesto legítimo en la "mesa de negociación global" y obtener un estatus de igualdad formal que les permita defender sus intereses y realizar sus objetivos. Este hecho no implica que dichos actores carezcan de la fuerza suficiente para alterar de manera importante el curso de los acontecimientos mundiales e influenciar la agenda de los actores centrales (legales) del sistema internacional.

vos, tanto particulares como colectivos, sólo se logran, en un mundo complejo y globalizado como el nuestro, con base en consensos, acuerdos y métodos de cooperación e integración mutua, pues, aunque se aproximen en determinados propósitos, también tienen intereses en pugna que requieren de la negociación como estrategia permanente y necesaria para la preservación del orden y el equilibrio del sistema internacional.

Como se puede observar, el Estado nacional ha dejado de ser el único actor del sistema internacional, ya que los fenómenos de la globalización, la transnacionalización y la revolución informática (tercera revolución industrial) han favorecido el ascenso de nuevos actores con capacidad de influir sobre gran parte de los movimientos y flujos políticos, sociales, económicos, tecnológicos y culturales que sobrepasan las fronteras y configuran el orden mundial. Sin embargo, reconocer que el Estado ha perdido su papel de actor exclusivo, no equivale a decir que se ha despojado del carácter de actor preponderante que le otorga su representación clásica como soberano, poseedor legítimo de la fuerza, la justicia, el tributo y la gestión de los problemas sociales que en gran medida pueden resolverse a través de los recursos, las capacidades duras y la burocracia que ningún otro actor logra superar³. Otro de los fundamentos que aúno a mis consideraciones sobre la centralidad del Estado en las relaciones internacionales, es el hecho de que sólo él tiene la capacidad total y la competencia legítima para crear orden mundial -propriadamente dicho- a partir de la guerra. Los demás actores influirán con sus agendas, poder e intereses aquellos elementos constitutivos del mismo, mas no lo crearán por derecho y dominio propio.

Las organizaciones interestatales u organizaciones intergubernamentales, por su parte, son asociaciones e instituciones que representan a los gobiernos nacionales y trabajan por la cooperación internacional y la búsqueda de consensos en torno a los problemas mundiales que los afectan. Entre ellas están la ONU, la OMT, el FMI, la OTAN y muchas otras de cobertura regional y universal.

Las organizaciones no estatales u Organizaciones No Gubernamentales (ONG) son asociaciones de individuos que tienen un carácter privado, mas no

3 Sea necesario advertir que los Estados nacionales, incluso aquellos considerados como potencias mundiales, son incapaces de contrarrestar, a través de sus elementos clásicos de poder, a gran parte de las amenazas, riesgos y desafíos a la seguridad internacional y humana, siendo necesaria la inclusión de agendas en las que converjan asuntos de carácter tanto militar como social, económico, legal, comercial, tecnológico, energético, humanitario, cultural, ambiental, entre otros temas de creciente interés global.

necesariamente lucrativo. Expresan y gestionan las necesidades y reivindicaciones de la llamada “sociedad internacional”, ponen como epicentro de sus actividades el interés general de la población mundial. Entre los temas principales de su agenda están el medio ambiente, los derechos humanos, el desarrollo sostenible y sustentable y la ayuda humanitaria. Su carácter de actor internacional se debe a su capacidad para movilizar a la opinión pública global frente a diversas situaciones (a través de los medios de comunicación) y presionar a las autoridades gubernamentales o privadas encargadas de tomar las decisiones que los afectan. Entre las ONG más importantes están Greenpeace, Médicos sin fronteras y Amnistía Internacional.

El cuarto actor internacional, mas no el menos importante, está formado por las empresas multinacionales como agentes centrales del sistema económico internacional que operan e influyen en una pluralidad de países (de ahí su carácter multinacional). El objetivo fundamental de estas empresas es el incremento de su capital y la ampliación de sus beneficios económicos. Uno de los criterios que advierte su poder e importancia en el sistema internacional es su participación en el PIB Mundial cuya producción anual supera incluso a la de otros Estados nacionales.

Finalmente, los individuos influyentes son personas que, por su oficio, su historia, su legitimidad social y su activismo internacional, pueden orientar eventualmente las decisiones políticas internacionales a partir de sus creencias, valores e ideas. El Sumo Pontífice, un Nobel de Paz e incluso los presidentes de los medios de comunicación más importantes del mundo, son personajes con poder de interlocución y negociación dentro del orden político mundial contemporáneo.

Es menester decir que los Estados nacionales, como actores principales del sistema, son quienes le confieren al resto un margen de maniobra e intervención en sus propios asuntos con el fin de atender con más eficacia sus intereses y abonar legitimidad a sus actuaciones con el objeto de enfrentar sus propios ciudadanos y a los demás actores del orden mundial.

Un actor ilegal

Es común recurrir a los autores que abordan científica y filosóficamente el terrorismo, y hallar en ellos una especie de resignación ineludible frente al intento de concebir o reproducir una definición clara, precisa y unívoca sobre dicho térmi-

no. Tal complejidad conceptual da licencia a la interpretación, explicación y definición del terrorismo según sea la percepción y el interés del actor que lo utilice, ya sea para efectos políticos, periodísticos, académicos o de cualquier otra índole.

Los Estados suelen tener sus propias definiciones de terrorismo de acuerdo con las circunstancias de seguridad doméstica y de los intereses de su política internacional. Por lo mismo, ha sido difícil establecer entre ellos un consenso que permita fijar una visión universal acerca del terrorismo, sus razones, actores y modo de combate.

Es cierto que el terrorismo es un acto de crueldad condenable desde todo punto de vista, sin embargo, es necesario diferenciarlo de otros modos de violencia igualmente punibles y censurables socialmente. Es aquí donde se incursiona en el campo de las causas y justificaciones del terrorismo a las que se les otorga un carácter político e ideológico y se les diferencia de la delincuencia común que opera con razones privadas o particulares.

Luis de la Corte Ibáñez, en uno de sus textos, indica que éste no es un fenómeno carente de reglas explicativas en su origen y evolución y define el terrorismo como

Una sucesión premeditada de actos violentos e intimidatorios ejercidos sobre población no combatiente y diseñados para influir psicológicamente sobre un número de personas muy superior al que suman sus víctimas directas y para alcanzar así algún objetivo, casi siempre de tipo político. (Ibáñez, 2006, pp. 39-43)

De igual manera, Fernando Reinares, uno de los académicos que más conoce del tema, expresa en su libro *Terrorismo y antiterrorismo* que: “Cuando una acción de violencia genera efectos psíquicos desproporcionados respecto a sus consecuencias materiales, adquiere peculiaridades propias de lo que se denomina *terrorismo*” (Reinares, 1998, p. 15) y esa intención prevalece sobre el hecho de generar pérdidas o daños materiales y humanos de forma tangible, y ésta es, precisamente, una característica que diferencia al terrorismo de otros métodos de confrontación que usan la violencia de manera potencial y accesoria.

Frente al sistema internacional en general, y a los Estado en particular, el terrorismo tiene la característica fundamental de pretender alterar y desestabilizar la distribución del poder en una sociedad determinada. Este fenómeno explota cuando se activan algunas de las moléculas que le dan cuerpo a su existencia: nacionalismos, fundamentalismos religiosos, fanatismos ideológicos, crisis sociales e identitarias, mercenarismos y otras circunstancias que ven respaldo en las nuevas

tecnologías, los nuevos y sofisticados métodos de violencia, el proceso de globalización, transnacionalización, comunicación digital y todas las libertades promovidas dentro de los sistemas políticos democráticos. Las motivaciones religiosas, las innovaciones tecnológicas y el nivel de interdependencia y comunicación que exige y posibilita la globalización, les han permitido a las organizaciones terroristas ampliar su radio de acción, su capacidad operativa y el impacto de sus actos colectivos. Lo cierto es que, dado su alcance, su poder destructivo y su influencia psicológica sobre la población, el terrorismo representa una de las mayores amenazas a la paz y seguridad internacional y continuará en adelante siendo uno de los temas más significativos dentro de la agenda política de los Estados (de unos más que otros) quienes son, generalmente, los principales afectados. No obstante este antagonismo, el terrorismo busca imponer sus deseos minoritarios con la violencia en contra de la población civil inocente, precisamente porque no está en capacidad de imponerlos al adversario por medio de la fuerza. Es decir, los terroristas no tienen la suficiencia para imponerse de manera directa sobre las mayorías o los enemigos que les impide realizar sus expectativas y sus intereses, por lo que buscan hacerlo de forma indirecta e influyen en los pensamientos, sentimientos y conductas de la opinión pública para ajustarlas a sus objetivos y hacerlas dóciles a sus reivindicaciones e intereses.

La vía para influir en las mayorías y cambiar su comportamiento es la manifestación coherente, permanente y sistemática de las inconformidades con los valores, las creencias y el sistema legitimado socialmente, hasta el punto de lograr que dicha mayoría comience a cuestionar la validez, conveniencia y consistencia del orden que la minoría pretende contravenir. De ahí el carácter esencialmente propagandístico del terrorismo que, a través de la violencia extrema, busca dirigir la atención de la opinión pública hacia los problemas estructurales o coyunturales del sistema (o estado de cosas) que rechazan y poner en un primer plano sus propios objetivos, alternativas, valores y reivindicaciones políticas, sociales, culturales, religiosas o ideológicas.

Frente a estas condiciones, es impreciso hablar de una guerra de los Estados contra el terrorismo, pues éste no es un enemigo convencional que pueda derrotarse o eliminarse absolutamente. El terrorismo es un rival abstracto y etéreo; es una táctica, una estrategia, un recurso y, por supuesto, un credo que han utilizado y lo seguirán haciendo diversidad de personas, grupos y organizaciones alrededor del mundo y por el resto de la historia de la humanidad.

La destrucción y aniquilación del terrorismo no es, por tanto, viable ni posible. Lo que puede limitarse e impedirse es la *actitud terrorista*. Es decir, la disposición de personas y comunidades para simpatizar, legitimar o hacer parte activa

de la causa invocada por los grupos que hacen terrorismo para llevar a cabo sus objetivos. Más que eliminar el terrorismo, es restringir su influencia sobre las mentalidades y excluir las causas a las que apela para operar.

La estructura: jerarquía interestatal en la mesa de negociación global

La estructura del sistema internacional es definida por la profesora Barbé como la “configuración de poder generada por las potencias del sistema (...) Sus variables fundamentales son el número de actores y la distribución del poder entre ellos” (2007, p. 217)

En los estudios de relaciones internacionales suele hablarse de tres tipos de sistemas internacionales: unipolar, bipolar y multipolar. El actual, es un sistema más cercano a la multipolaridad que a la bipolaridad de la Guerra Fría o a la unipolaridad propia de las formas de gobierno imperial. La complejidad del orden mundial contemporáneo impide hablar en términos de hegemonía y supremacía, por lo que “la antigua imagen de Estados soberanos contrarrestándose y rebotando unos contra otros como bolas de billar” (Nye, 2002) no aplica para explicar o describir la realidad política internacional.

Para Huntington (1997), el orden mundial está caracterizado por la existencia de naciones y grupos que forman bloques de civilizaciones⁴ de las cuales provenirán las principales fuentes de conflicto en el sistema internacional. En términos generales, de Huntington rescato la tesis de que los Estados son los actores preponderantes del sistema; sin embargo, a mi modo de ver, las diferencias culturales sólo son motivo de conflicto y antagonismo irreconciliable para ciertos grupos fundamentalistas y no para el grueso de los ciudadanos avocados cada vez más a la integración pacífica que proporciona la globalización y las tecnologías transnacionales de la información y la comunicación. Además, dividir el mundo en civilizaciones diferenciadas me parece un procedimiento un tanto arbitrario, pues la proximidad geográfica no es siempre garantía de rasgos culturales comunes, ni los rasgos culturales comunes son suficientes para producir bloques o agrupaciones analógicas que busquen intereses, metas y objetivos compartidos.

4 Dichas civilizaciones son: la occidental, la confuciana, la japonesa, la islámica, la hinduista, la eslavo-ortodoxa, la latinoamericana y, posiblemente, la civilización africana.

Para Kissinger, (2010) por su parte, en una proposición a la que en lo personal me acerco bastante, el nuevo orden político contemporáneo es semejante a un sistema de equilibrio de poder como medio para regular las relaciones entre los Estados nacionales. Por eso, más que un instrumento para garantizar la paz, es ésta una forma de favorecer la estabilidad del sistema.

En lo personal, y apoyado en las fuentes teóricas consultadas, pienso que el sistema político internacional es semejante a una mesa de negociación en la que coexisten los diferentes actores estatales y no estatales con capacidad de ejercer poder para crear las reglas de juego y usarlas en su favor y en la que se vinculan a través de relaciones complejas de tensión/distensión y de división/complementariedad. Estas dinámicas están mediadas por un sistema de acuerdos y alianzas que equilibran el poder equivalente (o aproximadamente equivalente) de los principales actores mundiales mediante la fuerza, la coerción o la influencia como herramientas de disuasión a las que es posible acudir, y en el peor de los escenarios utilizar, cuando se quebrante el sistema previo y pacífico de alianzas contrapuestas a cualquier intento de hegemonía, imposición o dominio global de un solo Estado o de un grupo reducido de Estados.

Las alianzas entre actores se producen con el objetivo de mantener el equilibrio de poder e impulsar los intereses particulares más preservados y protegidos en un espacio común o en ámbitos de cooperación y acciones conjuntas. Dichas alianzas son, para los actores del sistema, especialmente para los Estados, actos de racionalidad, necesidad y conveniencia más que de convicción y voluntades genuinas, y se verán reforzadas en la medida en que existan intereses similares o complementarios entre ellos y un cierto grado de confianza en el cumplimiento de las reglas de juego y de los deberes mutuos.

Si bien la imagen del mundo actual no puede ser vista como una mesa de billar, en la que las bolas están en constante fricción, tampoco debería representarse como una red o telaraña compuesta por Estados y actores transnacionales múltiples, pues lejos estamos de advertir una igualdad real o una paridad de poder entre ellos. Por eso, más que una red, el actual orden internacional es un sistema jerárquico en el que los actores, especialmente los Estados, se ubican en una u otra posición de acuerdo con las capacidades objetivas y subjetivas que les permita negociar sus intereses en la mesa de negociación global. Entre todos ellos, Estados Unidos conserva el asiento principal de la mesa por razones que anotaremos más adelante, y desde el cual puede observar e intervenir parcialmente la agenda global desde una posición más cómoda; sin embargo, ni es el único poder decisor ni tampoco el que pueda dominar a los restantes o controlar los avatares posibles del

proceso como si se tratara de un actor con la suficiente supremacía para imponer sus objetivos o controlar por sí sólo la presión de los problemas mundiales.

Capacidades objetivas y subjetivas de los actores estatales

Las capacidades objetivas y subjetivas, o el poder duro y blando de cada actor (en este caso el de los Estados nacionales), definen la estructura jerárquica del actual sistema político internacional. Por capacidades objetivas, recursos tangibles o poder duro, puede entenderse la suerte de un Estado para imponer su voluntad política por medio de instrumentos clásicos del poder real, es decir, de sus ascendientes militares y económicos. Por poder blando, Nye (2002) entiende la capacidad que tiene un Estado para atraer y moldear las preferencias de los demás actores a través de la conformidad o la imitación y no de la coerción o la imposición como formas de hacer prevalecer los propios objetivos. Entre los instrumentos de política blanda se encuentran la cultura, los valores, la ideología y las instituciones atractivas; sin embargo, las condiciones sociopolíticas internas, el nivel de democracia y el respeto por los derechos humanos son factores determinantes a la hora de fijar el liderazgo, la credibilidad y el poder de influencia internacional que tienen los Estados⁵.

5 La legitimidad y la credibilidad internacional son factores que incrementan la influencia, el liderazgo y el poder subjetivo de los Estados, además de ser atributos y valores agregados indispensables a la hora de negociar y obtener beneficios internacionales en el marco de la institucionalidad democrática universal. El respeto por los valores de la democracia, la libertad económica y los derechos humanos (en un mundo en el que el discurso occidental sigue siendo dominante), es una fuente de legitimidad que reviste de poder, influencia y capacidad negociadora a los Estados que lo ejercen, aunque complementar dichas prerrogativas con un poder material es lógicamente necesario para alcanzar un papel protagónico o una condición de liderazgo realmente importante en el sistema mundial. Es por eso, además, que los Estados Nacionales no deberían desestimar o negar la interlocución de las organizaciones internacionales defensoras de los derechos de la llamada sociedad global, especialmente de los derechos humanos, pues al ser éstos parte de un discurso hegemónico y un criterio legitimador de la autoridad y el poder político estatal, no resultarían bien librados internacionalmente y limitarían su credibilidad en el caso de prohibirles o restarles influencia a la participación de los actores civiles transnacionales en los asuntos mundiales. La pregunta es: ¿Y qué pasa con los gobiernos a los que no les interese ser legitimados por su nivel de acción y compromiso en favor de los derechos humanos y los principios de la democracia universal? ¿Las medidas de coacción y sanciones diplomáticas, políticas y económicas serán suficientes para modificar sus posturas? Lo cierto es que los demás actores del sistema internacional, en especial las Organizaciones No Gubernamentales, ven limitado su poder cuando son marginados arbitrariamente.

Basado en instrumentos de medición estadística que dan cuenta de los principales indicadores políticos, sociales, económicos y militares de los Estados en el mundo, me he dado a la tarea de establecer la jerarquía de los 21 principales actores estatales⁶ con el promedio de las capacidades objetivas y subjetivas de cada uno para determinar el poder total que tienen y pueden ejercer en la mesa de negociación global.

Como puede observarse en el Cuadro 1 y el Gráfico 2, los tres Estados con mayor poder mundial son Estados Unidos, Rusia y China. Después, aparecen Canadá y Arabia Saudita, por encima de países como India, Alemania, Japón,

y caprichosamente por gobiernos autoritarios que se sustraen de todo acuerdo, institución y marco jurídico en favor de la paz, la democracia y los derechos humanos occidentales. Piénsese en un país como Rusia a quien le importa poco ser legitimado internacionalmente a la hora de actuar en defensa de sus propios intereses; pero piénsese también en los costos que en liderazgo, credibilidad y poder blando pueden representarles los lineamientos arbitrarios de su política exterior. Este hecho influye en la conformación de una jerarquía estatal que no se basa únicamente en las capacidades duras para imponer sino, también, en las capacidades blandas para atraer.

6 Para determinar el conjunto de Estados más importantes del sistema internacional, me he basado en tres criterios básicos: los cinco países que pertenecen al Consejo de Seguridad de la ONU, las 15 mayores economías del mundo y el G-20 más Irán, cuyo estado de consolidación nuclear y su afán por jugar un papel preponderante en el contexto internacional, lo convierte en un actor clave dentro del orden político contemporáneo.

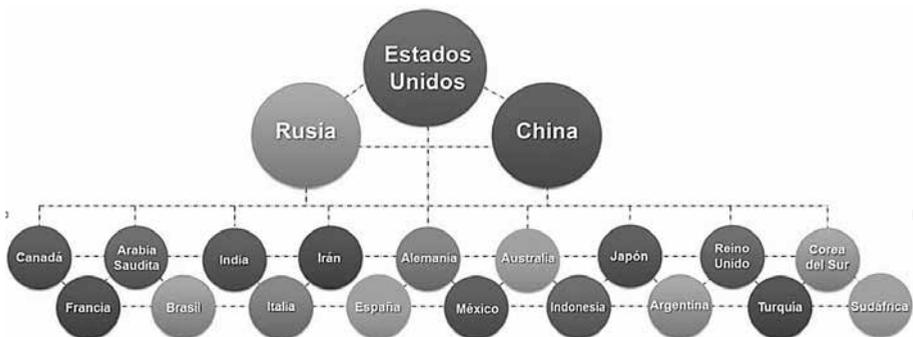
* Las calidades o improntas que por su poder adquieren los 21 Estados principales del sistema internacional, se han dividido de la siguiente manera: 1) Superpotencia (Estados Unidos): en todo orden internacional existe una potencia que sobresale por su poder y liderazgo sobre todas las demás, incluso cuando los indicadores militares, políticos y económicos reflejen cierta paridad entre los principales actores interestatales. Este país no tiene el control total y supremo sobre todas las reglas de juego del sistema internacional, pero sí tiene un mayor influjo sobre ellas por cuenta de su liderazgo militar e ideológico sobre la gran parte del mundo actual. 2) Grandes potencias (Rusia y China): son las responsables, junto a Estados Unidos como superpotencia, de mantener el equilibrio de poder en el escenario internacional a partir de sus capacidades objetivas y subjetivas y de la disuasión que éstas les permite ejercer frente a los demás actores. Las grandes potencias del sistema generan zonas de influencia en las que actúan por medio de acuerdos, alianzas e, incluso, imposiciones. 3) Potencias: se destacan por los recursos de poder que les posibilita hacer parte de las negociaciones internacionales en pro de sus intereses vitales. Generalmente, muchas de ellas están en vía de incrementar su poder e influencia mundial o son producto de un retroceso de poder y hegemonía en órdenes políticos precedentes, además, son dueñas de recursos significativos con los que sobresalen en ciertos aspectos de la agenda global y le dan fuerza a sus instrumentos de política exterior para actuar internacionalmente. Estas potencias suelen ser líderes regionales y mantienen un papel activo dentro de los subsistemas políticos internacionales.

Los países que no entran en estas clasificaciones suelen no tener el carácter de potencia y carecen de los medios de poder e influencia necesarios para cumplir un papel mundial relevante y negociar las reglas de juego del sistema internacional. Sin embargo, esto no quiere decir que carezcan por completo de la oportunidad y del espacio para ser partícipes de los asuntos internacionales, especialmente en aquellos temas en los que se vean directamente afectados.

Cuadro 1. Poder total de los 21 Estados principales del sistema internacional.

PODER TOTAL		
POSICIÓN	ESTADO	TOTAL (%)
1	Estados Unidos	10,55%
2	Rusia	8,81%
3	China	7,46%
4	Canadá	6,34%
5	Arabia Saudita	6,25%
6	India	5,04%
7	Irán	4,94%
8	Alemania	4,80%
9	Australia	4,55%
10	Japón	4,32%
11	Reino Unido	4,25%
12	Corea del Sur	4,09%
13	Francia	4,03%
14	Brasil	3,69%
15	Italia	3,64%
16	España	3,36%
17	México	3,34%
18	Indonesia	2,85%
19	Argentina	2,80%
20	Turquía	2,64%
21	Sudáfrica	2,29%
	TOTAL	100,00%

Fuente: Elaboración propia.

Gráfico 2. Jerarquía de los 21 Estados principales del sistema internacional*

Fuente: Elaboración propia.

Reino Unido, Francia, Brasil e Italia, pues la sumatoria de las capacidades objetivas y subjetivas incrementan el poder de los dos primeros sobre el resto en razón de la extensión territorial, las reservas de petróleo, la producción de gas natural, el PIB *per cápita* y el índice de democracia en el caso de Canadá, y de la economía petrolera y las reservas de gas natural en el de Arabia Saudita. Sin embargo, es fundamental entender que los recursos tangibles e intangibles de cada Estado deben ir acompañados de la voluntad y la habilidad para movilizarlos y transformarlos en influencia sobre las normas, las instituciones, las circunstancias y los demás actores del sistema internacional, caso por el cual países como India, Irán, Japón, Brasil y algunos países europeos están por encima de naciones más tímidas internacionalmente como Canadá, Arabia Saudita y Australia.

Se ha dicho que la estructura del sistema político internacional es semejante a una mesa de negociación en la que intervienen cinco tipos de actores internacionales con poder e influencia para hacer parte de la creación, modificación y orientación de las políticas, prácticas, instituciones y reglas de juego. Entre dichos actores, los Estados nacionales conservan un lugar preponderante en razón de su soberanía, posesión legítima de la fuerza, la justicia, el tributo y la gestión de necesidades humanas. Sin embargo, no todos los Estados son equivalentes en recursos, poder e influencia, lo que implica que se produzca una jerarquía interestatal que le otorga a los principales países el carácter de potencias competentes para mantener el equilibrio internacional a través de acuerdos, alianzas y toda suerte de relaciones complejas que se debaten entre lógicas de conflicto-tensión-confrontación y lógicas de pacificación-distensión-cooperación.

El proceso: una prórroga de la guerra en medio de alianzas clave para la paz

El proceso es definido como las “redes de interacción que se originan entre los actores de un sistema” con una doble lógica de conflicto y cooperación (Barbé, 2007). A continuación haré alusión al contexto en el que se desarrolla este complejo escenario desde las alianzas, las negociaciones y la proyección de los tres principales actores estatales del sistema internacional: Estados Unidos, Rusia y China.

Comparto lo expresado por varios autores, entre ellos los mencionados Henry Kissinger y Joseph Nye, el actual continuará siendo el siglo americano, pues el poder total, la influencia y el liderazgo de Estados Unidos en el mundo contem-

poráneo, no tienen competidores de los que pueda esperarse la supremacía por lo menos en el resto de esta centuria. Alfred Thayer Mahan (citado en Fédorova, 2013, p.5), pensador geopolítico norteamericano, afirmaba que el control de los mares equivalía al control del mundo, y la Armada estadounidense no sólo controla todos los océanos del mundo y sus satélites espaciales vigilan el desplazamiento naval de todos los países (tiene la capacidad para proyectar su poder hacia el Atlántico y el Pacífico simultáneamente), sino que, además, posee la economía más grande del planeta, su diplomacia influye en la configuración política de no pocas naciones en cada continente y su liderazgo militar es prácticamente incontestable, pues la preparación que obtuvo su ejército para una guerra de contención en el marco de la Guerra Fría, le abonó un gran poder de alcance global al modo convencional. Sin embargo, sea necesario insistir en ello, la mayoría de amenazas y riesgos a la seguridad del mundo actual no provienen de conflictos armados interestatales sino de múltiples fenómenos infranacionales y supranacionales difíciles de repeler mediante el ejercicio regular de la violencia, propio de las fuerzas militares de los Estados, como en el caso del terrorismo. Con esto no pretendo decir que las competencias interestatales hayan desaparecido o tiendan a hacerlo, mucho menos con la amenaza que representa la tecnología nuclear en manos de una pluralidad de actores cada vez mayor.

Pese a tener los poderes duro y blando -o militar y de influencia- más grandes entre todos los del resto de actores internacionales, hoy por hoy Estados Unidos no puede pretender el dominio incuestionable del mundo ni la imposición de su propia voluntad a los demás actores del sistema. El consenso y la cooperación son factores clave para entender el poder y el liderazgo que ejerce la actual superpotencia del orden político contemporáneo en la era de la información y las relaciones transnacionales del presente.

Después de la caída de la URSS, Estados Unidos ha buscado conservar su liderazgo y su poder mundial para evitar la aparición de una potencia hegemónica (o de una alianza de poderes en su contra) y bloquear las ambiciones expansionistas de sus probables adversarios. Su estrategia ha consistido en establecer un sistema de alianzas⁷, acuerdos y relaciones multisectoriales con sus virtuales aliados, con el despliegue de operaciones e intervenciones políticas, diplomáticas, económicas y militares con el fin de desestabilizar (más que de poner orden) las zonas en las que

7 Dichas alianzas serán más fuertes con aquellos países en los que existan mayores intereses compartidos no sólo en lo económico y estratégico, como sucede en las relaciones con Asia, sino, también, y más representativo aún, en lo político, cultural y axiológico como es de esperarse en las relaciones con la mayoría de países latinoamericanos y europeos.

sea más probable el ascenso de competidores mundiales. Es el caso, por ejemplo, de las intervenciones en Irak, Yugoslavia y recientemente en el mundo islámico.

El actual orden político internacional gira alrededor de dos lógicas de poder antagónicas: por un lado, la formación de coaliciones entre las potencias secundarias para intentar contener y controlar a Estados Unidos; y, por el otro, la acción preventiva del país norteamericano para impedir o limitar la formación de una coalición eficaz en su contra⁸. La tesis de Halford John Mackinder (1904), según la cual quien controle Eurasia controlará el mundo, pareciera ser un dolor de cabeza constante para los Estados Unidos que, después de su derrota en Vietnam, hizo una alianza con China para controlar el poder ruso, y a su vez, una alianza con Japón para contener el poder chino y evitar a toda costa una coalición entre Rusia y China con la capacidad de afectar no solamente sus intereses en la región asiática sino, también, su liderazgo en el mundo entero. Además, una alianza germano-rusa es también temible para Estados Unidos y los países de la Unión Europea, especialmente para Francia.

La OTAN, cuyo origen tuvo el propósito de impedir la dominación soviética en Europa, conserva la intención de obstaculizar el ascenso de una potencia hostil que busque dominar Eurasia. Actualmente, muchos de los países que se cobijan en su amparo buscan la protección norteamericana ante los miedos constates que suscitan la resurrección de las pretensiones imperiales de Rusia y la reunificación de Alemania en el oeste, países de los que se tienen antecedentes no gratos en Europa; de ahí la importancia de que Estados Unidos y Francia (el primero a través de la OTAN y el segundo de la Unión Europea) ejerzan su influencia y liderazgo para mantener a raya las pretensiones expansionistas que puedan inspirar la política exterior de Rusia y de Alemania frente a sus vecinos.

Y no es para menos. Rusia está reconstruyendo su antigua esfera de influencia y su preeminencia en los antiguos territorios antes gobernados por Moscú, y se ha encontrado a su paso con los tentáculos de Estados Unidos y la presencia de la OTAN en los lugares a los que busca extender su poder, como los tres países bálticos, por un lado (Estonia, Letonia y Lituania) y Polonia por el otro.

8 Según Kissinger (2010), un equilibrio de poder se formaría con la intención de contener o limitar la influencia de Estados Unidos en el Medio Oriente (Golfo Pérsico), pero las rivalidades entre los países susceptibles de dicha alianza, como China, Japón, Rusia, Irán, Irak, entre otros, son quizá insubsanables y no garantizarían un acuerdo sólido, permanente y duradero.

A pesar de que Rusia pueda ver en el incremento del poder chino un obstáculo para sus intereses en la región asiática, los acuerdos y las relaciones progresivas entre ambas potencias hacen pensar en una coalición factible en contra de la influencia estadounidense en Asia y el resto del mundo. En el año 2001, ambos países firmaron un tratado de “buena vecindad y cooperación amistosa” y más recientemente, con la visita de Xi Jinping a Moscú, en marzo de 2013, se firmaron alrededor de 30 convenios bilaterales y se generaron acuerdos estratégicos, entre ellos el suministro de aviones Su-35 y submarinos clase Lada por parte del gobierno de Vladimir Putin, y se concluye así un proyecto que representa la mayor entrega de armamento ruso a China durante los últimos diez años y la confirmación de la evolución que tienen las relaciones de cooperación técnico-militares entre ambos países; países llamados a desempeñar, según lo expresado por sus mismos mandatarios, un papel protagónico en el mantenimiento del equilibrio internacional.

Lo cierto es que por muchos acercamientos pacíficos que intente hacer Estados Unidos con Rusia, mediante su política exterior, este es un país con una larga historia imperialista y una tradición expansionista⁹ que no será fácil contener.

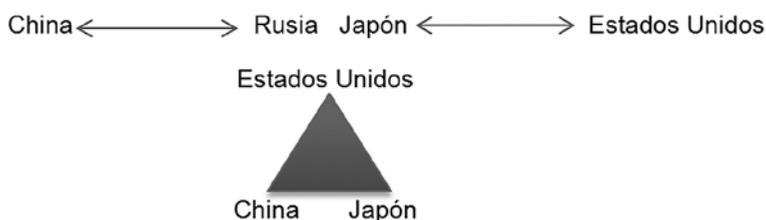
Pese a sus múltiples debilidades¹⁰, poco a poco China despeja el camino que la llevará a convertirse en una superpotencia mundial que altera con tal pretensión todos los cálculos de poder de las demás potencias dentro y fuera de Asia¹¹.

9 Rusia tiene una vasta riqueza de recursos naturales y un estatus nuclear similar al de Estados Unidos, pero su vocación de dominio global se ve limitada por sus problemas sociopolíticos internos, la reducción de su población y la debilidad y atraso de su infraestructura económica.

10 Las debilidades de China se perciben en su sobrepoblamiento, su gigantesca área agrícola subdesarrollada, su aislamiento físico, su potencia naval mínima, los efectos medioambientales negativos de su industria y su inestabilidad estructural interna. Las regiones costeras han sido las más beneficiadas de la apertura y el crecimiento económico chino, mientras que la inmensa mayoría de los habitantes del interior viven en condiciones de significativa pobreza. Esto, sin lugar a dudas, generará conflictos y tensiones internas. A estas debilidades se suma el hecho de que la economía es manejada según los criterios y la conveniencia política de un régimen del que se esperaría mayor dinamismo hacia el sector, pero que puede, al contrario, implicar la presencia de mayor corrupción, de empresas ineficientes, de inestabilidad financiera y de infraestructuras inadecuadas. Además, el control a ciertos componentes esenciales de la era de la información actual, como el internet y la libertad de expresión por ejemplo, puede afectar el crecimiento económico y la legitimidad política del régimen. Un mercado y unas instituciones fuertemente politizadas pueden afectar las buenas proyecciones económicas de China hacia el futuro.

11 Muy probablemente dicho poder en asenso busque ser limitado mediante la creación de coaliciones entre algunos países de la región. La Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSA), está encaminada a contener el poder de China (y de Japón), mediante el acompañamiento de los Estados Unidos en la región.

Pretende capacitar a sus fuerzas armadas con un hipotético enfrentamiento que demande una lucha en dos o tres frentes simultáneos y, como es normal, su crecimiento económico se ha alternado con un incremento del presupuesto militar que, según un estudio de la empresa RAND, en el 2015 será más de seis veces mayor que el de Japón (Nye, 2002, pp. 44), hecho que, sin lugar a dudas, intensificará el temor de sus vecinos, especialmente de Japón, e incrementará los celos cada vez menos soportables de Estados Unidos al ver un rival en ascenso con la intención de comprometer sus intereses estratégicos en Asia Oriental y menoscabar su liderazgo mundial. El equilibrio de poder en la región está mediado por las relaciones estratégicas entre Rusia/China- Japón/Estados Unidos y por la coexistencia pacífica que Washington demanda de Pekín y Tokio.



Renunciar a esta triada implicaría la ruptura del equilibrio asiático y una moción que no conviene a ninguno de los tres actores. La posible confrontación más inmediata está relacionada con los intereses chinos sobre Taiwán y la reacción inminente de su protector internacional, los Estados Unidos, a quien probablemente asistiría Japón como su aliado por conveniencia.

En el momento en el que el sistema de alianzas se rompa o el marco de acuerdos aparentemente pacíficos dentro de los cuales Estados Unidos, China, Rusia y las demás potencias se relacionan y acercan sus intereses (o por lo menos los sobrellevan), deje de ser útil o conveniente para quienes lo conforman, estaremos *ad portas* de una confrontación bélica de alcance mundial. Sólo la guerra, como mecanismo clásico para definir ganadores y perdedores y fundar nuevos órdenes a partir de las reglas impuestas por los vencedores, será el medio indicado para dirimir el conflicto y hacer prevalecer unos intereses sobre otros.

En este sentido, un cambio significativo en el actual orden mundial contemporáneo, sólo es factible mediante la alteración de las alianzas que lo componen y generan el equilibrio internacional. Las principales potencias del actual sistema interestatal, evitarán la aparición de nuevos competidores que alteren el *statu quo*

y representen una amenaza al protagonismo que han venido ejerciendo desde hace varios años dentro del sistema, mientras que al margen de sus alianzas serán reacias a limitar o abandonar sus indirectas pretensiones hegemónicas (por lo menos en sus respectivas regiones). Es por ello que entre el cambio y la continuidad, es factible que surja la guerra mundial como regla por excelencia de la metamorfosis del sistema internacional en el que los principales actores harán gala de sus poderes, talentos y capacidades acumuladas con el fin de normalizar las relaciones y configurar un nuevo orden (o formar el orden estructural del que según muchos pensadores se ha carecido desde el fin de la Guerra Fría) a partir de las normas, reglas y valores del actor o los actores militarmente victoriosos.

Conclusión: Sin embargo, hay esperanza...

Pese a que “las naciones han buscado su propio interés con mayor frecuencia que los principios elevados, y han competido más que cooperado” (Kissinger, 2010), y pese a que las rivalidades históricas, las incompatibilidades culturales, las pasiones y ambiciones personalistas de los gobernantes y el control de territorios, bienes y recursos estratégicos continúan siendo restricciones a la pacificación del mundo y razones incesantes para la confrontación, el armamentismo y la guerra, la anarquía internacional no es total puesto que los actores del sistema internacional se agrupan a través de relaciones mutuamente reguladas y se insertan en una dinámica progresiva que los ha llevado a ajustar cada vez más sus actuaciones a normas establecidas.

Las zonas de libre comercio reducen la competencia interestatal y generan, o requieren como condición, la existencia de escenarios de paz y reconciliación (fe en las virtudes pacificadoras del comercio). Los valores democráticos y la influencia de las instituciones internacionales, se han convertido en fuerzas de integración entre los actores del sistema internacional y en elementos que contribuyen a equilibrar las relaciones entre ellos.

Es satisfactorio saber que Estados Unidos tenga no sólo la capacidad sino, también, la voluntad para influir en las relaciones internacionales y moldear el orden mundial contemporáneo a imagen y semejanza de sus valores que, bien o mal, son conquistas relevantes de la civilización humana. En lo personal, no imagino al mundo con el influjo político, económico y cultural de una superpotencia para la cual la democracia, la libertad y los derechos humanos no tengan el valor que han ganado en la historia. No desearía que las reglas de juego internacionales

estuvieran influidas en primera instancia por una Rusia o una China comunista, o en el peor de los escenarios, por un imperio islámico dirigido por fundamentalistas religiosos cómplices del terrorismo. Por eso, pese a todas sus debilidades y limitaciones, celebro que sea el discurso occidental, representado en Estados Unidos como el gran faro y el gran cruzado, el que continúe teniendo vigencia y siga inspirando por largo tiempo las principales normas, valores e instituciones según las cuales deba conducirse el mundo contemporáneo para el progreso de la humanidad. ¡Esa es la esperanza!

Referencias

- Barbé, E. (2007). *Relaciones Internacionales*. Madrid: Tecnos.
- De la Corte, L. (2006). *La lógica del terrorismo*. Madrid: Alianza Editorial
- Féodorova, K. (2013). La contribución histórica de A. T. Mahan. El análisis comparativo de los conceptos geopolíticos: estratégico-militar y natural-orgánico. *Universitas. Revista de Filosofía, Derecho y Política* (Nº 17), pp. 3-27. Recuperado de <http://http://universitas.idhbc.es/n17/17-02.pdf>
- Fukuyama, F. (1992). *El fin de la historia y el último hombre*. Barcelona: Planeta.
- Huntington, S. (1997). *El choque de civilizaciones y la reconfiguración del orden mundial*. Buenos Aires: Paidós.
- Kissinger, H. (2010). *La diplomacia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Nye, J. (2002). *La paradoja del poder norteamericano*. Madrid: Tauros.
- Mackinder, H. J. (1904). El pivote geográfico de la historia. En A. B. Rattenbach (1975). *Antología geopolítica*. Buenos Aires, Argentina: Pleamar.
- Reinares, F. (1998). *Terrorismo y antiterrorismo*. Barcelona: Paidós.