

LA PROBLEMÁTICA DEL ORDEN



LUIS DALLANEGRA PEDRAZA

© Luis DALLANEGRA PEDRAZA

Este trabajo se publicó en un libro coordinado y compilado por Luis DALLANEGRA PEDRAZA, de Título: “GEOPOLITICA Y RELACIONES INTERNACIONALES”, (Buenos Aires, Pleamar, 1981).

Hecho el depósito establecido por la Ley 11.723 para la propiedad intelectual.

La reproducción total o parcial de este libro, en cualquier forma que sea, idéntica o modificada, escrita a máquina, por sistema “multigraph”, mimeógrafo, impreso, por fotocopia, fotoduplicación, internet, etc., no autorizada por el autor o editor, viola derechos reservados. Cualquier utilización debe ser previamente solicitada.

LA PROBLEMÁTICA DEL ORDEN

Luis DALLANEGRA PEDRAZA

Es imposible estudiar el Orden, sin averiguar las causas y formas del desorden.

1. LA CONCEPCIÓN DEL ORDEN

Introducimos en la problemática del Orden, implica una serie de consideraciones previas, cuyo propósito es clarificar, cómo está compuesto y qué mecanismos son los que actúan para que exista, se mantenga o se modifique.

Uno de los primeros aspectos que dejaremos en claro, es que no trataremos al Orden como un "ser" al que le ocurren cosas, sino que lo consideraremos como constituido por las "cosas" que le ocurren. De esta manera, lo estudiaremos a través de su dinámica, y no por consideraciones meramente vinculadas a las *formas*.

Se hace evidente, que el mundo, observado desde el punto de vista del Orden, no es uno. Esto lo decimos, no porque coexisten distintos tipos de Orden en diferentes regiones, sino porque su historia nos muestra que se han sucedido distintos tipos de Orden según las épocas, y también, según lo que en cada momento histórico se entendiera por "mundo".

De esta forma, nos encontramos con que seis siglos antes de Cristo, el mundo se reducía a lo que hoy conocemos como Medio Oriente, o la India o la China, depende de dónde estuviéramos ubicados; en los siglos XVIII y XIX el mundo se circunscribía a Europa y el resto era la "periferia"; mientras que finalizada la Primera Guerra Mundial, el mundo se planetariza, aunque continúa centrado en el "Atlántico". Recién en la actualidad, observamos que el mundo se ha planetarizado abarcando tanto al "Atlántico" como al "Pacífico" -queremos decir a los países asiáticos que predominan en el Pacífico y que tienen capacidad de desempeño mundial-.

Las relaciones entre las "unidades componentes" de esos distintos "mundos" históricamente hablando, también fueron dinámicas, a tal punto que se dieron distintos *sistemas de relaciones*, conformando por consecuencia, distintos "sistemas internacionales", cada uno de ellos, con una estructura determinada y sus reglas del juego correspondientes.

Como primera medida, aclaramos que al decir "unidades componentes", significamos a los "actores" intervinientes en un sistema determinado. Estos actores, también según los períodos históricos, los podemos catalogar como la "Polis", la ciudad-Estado, los Feudos, el Estado-Nación, y últimamente los organismos internacionales, los actores multinacionales y los transnacionales. De forma tal que, cuando analizamos el Orden en un período histórico determinado, debemos tener en cuenta como punto de referencia, a qué tipo de "unidades básicas" estamos estudiando en su accionar dentro del sistema.

Trataremos de no hacer demasiado complejo nuestro análisis, por lo que lo circunscribiremos al período del Estado-Nación.

Un segundo aspecto importante a ser considerado, es que para hablar de Orden, hay que hacer previamente referencia al ámbito dentro del cual éste se da. A este ámbito lo denominaremos como "sistema internacional" *-inter-nacional-*. Cuando hablamos de sistema internacional, aclaramos que tampoco hacemos referencia al "ser", sino como aquél que está conformado por las cosas que le ocurren, estableciendo de esta manera un análisis dinámico.

Una de las primeras cosas que le ocurren a este sistema, es que a nuestro criterio, no es una "**sociedad**" internacional, sino una "**comunidad**" internacional.

Si el sistema internacional es un todo en nuestro análisis, su **comportamiento** debe ser la resultante de las acciones de las partes que lo componen, pero su **configuración**, no necesariamente será idéntica a esas partes que lo componen.

Analicemos el "todo", por las partes que lo componen. Si nos encontramos en el período del Estado-Nación, pues, evidentemente, que las partes componentes, o "actores" del sistema internacional serán los Estados-Naciones. Qué características esenciales tienen estos actores? En primer lugar, tienen un gobernante, cualquiera sea el nombre que le pongamos: Rey, Primer Ministro, Presidente. Va de suyo, que existen gobernados, que son los beneficiarios de los mandatos del gobernante. Las relaciones entre gobernantes y gobernados, sea consensual, sea coercitivamente, se dan a través del poder. El marco dentro del cual se puede desarrollar, está condicionado por la norma, fundamentalmente dada por el derecho positivo. Esta norma puede ser exigida para su cumplimiento por un poder de policía, y ante su incumplimiento, el infractor puede ser sancionado ¹.

Si observamos al sistema internacional, una de las primeras características que nos saltará a la vista, es que es "descentralizado", esto es, que carece de un gobernante. De esta forma, el orden estará dado por aquél o aquellos actores que de mayor poder dispongan. Los países que carezcan de esta capacidad serán los beneficiarios de ese orden o gobernados. Desde ya advertimos que las relaciones son de poder pero éste, carece del marco dado por un conjunto de normas; aunque se podría aducir que ese conjunto de normas que componen el Derecho Internacional, son el marco que condiciona las relaciones de Poder. Sin embargo, este Derecho Internacional, es un derecho embrionario, ya que en primer lugar, no existe un supremo legislador, sino que es formado por la voluntad de los propios Estados. Además de ello, el sistema internacional, carece de un poder de policía que pueda exigir su cumplimiento, o sancionar por incumplimiento.

Si para que el sistema internacional sea una sociedad, éste debe estar jurídicamente institucionalizado y organizado, aún nos encontramos lejos de esta situación, aunque

¹ Sobre este tema ver Jaguaribe Helio, Sociedad, Cambio y Sistema Político. Edit. Paidós, Buenos Aires, 1972, Tomo 1.

debemos admitir, que en algunas materias, existe tal organización, o un intento bastante avanzado de ella, en casos tales como el Derecho del Mar, o el avance logrado en materia de legislación espacial extraterrestre; etcétera.

Desde este punto de vista, al ser descentralizada la comunidad internacional y por el hecho de formar su derecho en forma coordinada, los gobiernos de los Estados cumplen la doble función de legisladores y de jueces. Esto ocurre por ejemplo, en los casos en que dos gobiernos firman un Tratado; en tal situación, ambos están cumpliendo la función de legisladores; y si uno de los Estados signatarios, no cumple con alguna de las cláusulas establecidas en el Tratado, el gobernante del otro país signatario, considerará las medidas a adoptar; en este caso está cumpliendo una función jurisdiccional. Esta es la teoría de la *dédoublement fonctionnel*, o del desdoblamiento funcional, elaborada por George Scelle en la década de los '30. De esta manera, nos permite comprender el funcionamiento descentralizado de la comunidad internacional, a través de órganos centralizados de Derecho Interno ².

Durante el medioevo, puede decirse que se dio un atisbo de centralización en la comunidad internacional. Esto fue durante el denominado Sacro Imperio Romano-Germánico, en el que existía una Diarquía conformada por el Emperador y el Papa. Las “unidades componentes” del sistema eran los feudos (reinos, principados, ducados, etc.), coordinados entre sí, pero subordinados jerárquicamente bajo las dos autoridades supremas, el Emperador y el Papa. Como la doctrina imperante, era la del origen divino del poder ejercido por los gobernantes, el representante de Dios en la Tierra, tenía la autoridad de relevar a los gobernantes cuando estos transgredían los principios del orden cristiano, sancionándolos con la excomunión. De esta forma, les quitaba el poder divino que le permitía gobernar. De esta manera, la excomunión además de una institución religiosa, cumplió un importante papel como instrumento político. El Papa, a su vez, actuaba como árbitro, y en este sentido, sus laudos eran obligatorios. El recurso de la violencia, no era admitido, permitiéndose sólo la “guerra justa”, o sea la que se llevaba a cabo en defensa del bien divino. En estos casos, siempre que hubieren agotado previamente las instancias pacíficas, se justificaba el uso de la violencia ³.

Hasta ahora nos encontramos con algunas características esenciales del “sistema internacional”. En primer lugar, que éste no está jurídicamente organizado, como para constituir una sociedad, en los términos en los que están compuestas sus “unidades componentes”. Esta característica, nos lleva a observar que la norma surge de la

² La teoría de Scelle está desarrollada en su “Théorie et pratique de la fonction exécutive en Droit International” en *Recueil des cours de la lére Académie de Droit International* (1936, I), tomo 55 y sus “Régles générales du Droit de la paix”, en *Recueil... op. cit.*, (1933, IV), tomo 46, págs. 657 y ss. Citado en Puig Juan Carlos, *Estructura y Funcionamiento del Régimen Internacional* en *Revista de la Escuela de Comando y Estado Mayor de la Fuerza Aérea Argentina*, N° 67, Buenos Aires - Argentina, 1973, págs. 101 y 102. También recomendamos ver de Puig Juan Carlos, *Derecho de la Comunidad Internacional Vol. 1, Parte General*; Depalma, Buenos Aires - Argentina, 1974, especialmente capítulo 1. Asimismo, su *Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana*, Edit. por Instituto de Altos Estudios de América Latina, (Caracas, Venezuela, Universidad Simón Bolívar, 1980), págs. 142 y 143.

³ Puig Juan Carlos, *Derecho...*, op. cit., especialmente págs. 44 a 48.

coordinación entre los distintos gobernantes, lo que nos lleva a la segunda característica, y ésta es que la comunidad internacional es descentralizada. Además, y en este sentido, la historia ha cumplido un papel relevante en el análisis, nos encontramos con que ese sistema internacional adopta distintas formas a través del tiempo, anotando como característica el que la comunidad internacional es dinámica, esto es, que se encuentra en un constante movimiento de reacomodación de sus actores, a la vez que analizando al sistema internacional en largos períodos históricos, observamos que los actores también cambian sucediéndoles otros con distintas características, o coexistiendo con los ya existentes. En este último caso, se da lo que Johan Galtung llama los IGOS, INGOS y BINGOS ⁴. El primero está constituido por las Organizaciones Internacionales Gubernamentales, tales como ONU, OEA, etc.; el segundo incluye a las Organizaciones Internacionales No-Gubernamentales, de las cuales hoy existen en el mundo más de un centenar, y que a mero título de ejemplo mencionaremos a la Asociación Internacional de Derecho de Aguas (AIDA), que reúne a los principales juristas sobre el tema de Derecho de Aguas del mundo, pero que no representan a sus gobiernos respectivos. Conforman un grupo de presión internacional. El tercero está constituido por las Organizaciones Internacionales No-Gubernamentales de Negocios, o las conocidas Empresas Transnacionales. Estos, junto al Estado-Nación, hoy constituyen “actores internacionales” de relevancia.

Dentro de este complejo grupo de características que componen a la comunidad internacional, es sumamente complejo hablar del Orden. En realidad deberíamos hablar de los Ordenes, que se van sucediendo en los distintos periodos históricos, según las características de cada uno de esos períodos.

Comenzaremos por el primer aspecto. El orden se da dentro de un ámbito determinado, por lo que estudiaremos en primer lugar, a ese ámbito, al que denominamos “sistema internacional”.

Para nosotros, el sistema internacional, es el conjunto de patrones de interacción entre los actores, quienes establecen relaciones de poder conflictivas o no, según la compatibilidad de intereses, para alcanzar sus objetivos ⁵.

Si observamos la definición, nos encontramos con elementos, tales como el sistema de relaciones entre los actores, o dicho de otro modo, la forma en que se interrelacionan los actores, persiguiendo sus objetivos, en función de sus propias capacidades, resultando de esa interacción, relaciones conflictivas o no, según el grado de compatibilidad de los intereses.

En primer lugar, todo actor tiene un interés, o conjunto de intereses, que conforman las aspiraciones. Estas, transformadas en objetivos, constituirán lo que conocemos por

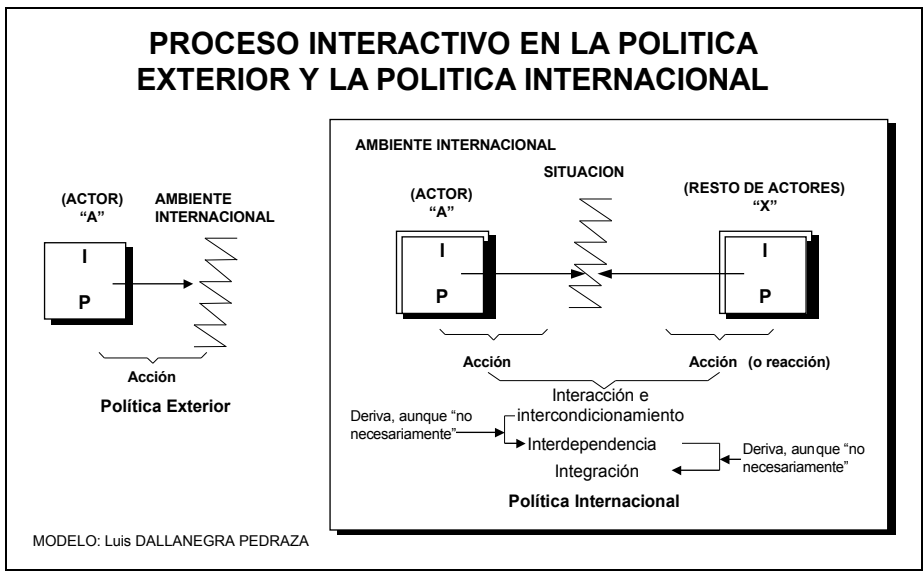
⁴ Está muy bien analizado en Puig Juan Carlos, Estructuras y Funcionamiento..., op. cit., pág. 99.

⁵ Siguiendo las pautas establecidas al principio de este trabajo, he hecho una adaptación de los conceptos elaborados por Ferrigni Yoston, Gueron Carlos y Gueron Eva, en su trabajo Gobierno y Política, publicado en Estudio de Caracas, Vol. VIII, Tomo II, Edic. de la Biblioteca de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela, 1973, pág. 213.

política exterior En segundo lugar, para lograr los objetivos que persiguen los actores, es indispensable que cuenten con medios, o lo que conocemos como potencialidad del actor.

Es evidente, que la medida del alcance de los objetivos, estará dada por los medios de que dispone. En este sentido, sin establecer reglas, podemos decir, que a mayor poder, mayor posibilidad de logro de los objetivos, y por ende, a menor poder, menor posibilidad de logro de los mismos.

Gráfico



Si observamos las figuras, nos encontramos con la representación gráfica de un actor "A", cualquiera de la comunidad internacional, que produce una "acción" hacia lo que denominamos arbitrariamente "Ambiente Internacional", en función de sus aspiraciones "I", a través de los medios "P". Esto es lo que comúnmente conocemos como Política Exterior de un Estado, y en este momento del análisis, nos encontramos ubicados dentro del actor, mirando hacia el ambiente .

En la segunda figura, nuestra ubicación como analistas, cambia. Esta vez, como observadores omniscientes, nos ubicamos sobre el Ambiente Internacional, observando cómo se interrelacionan las acciones producidas por todos los actores que lo componen, produciendo "situaciones". Ahí, nos encontramos con nuestro actor "A", con sus aspiraciones y su potencial, y el actor "X" que representa al conjunto del resto de los actores que componen la comunidad internacional. Estos actores "X", pueden tener aspiraciones o intereses iguales o compatibles con el actor "A", paralelos, convergentes, contrarios, contrapuestos y hasta conflictivos. Y desde ya, pueden tener un potencial menor, igual o mayor que el que dispone el actor "A". Este conjunto de

acciones, producen la "interacción", o lo que nosotros conocemos como "Política Internacional".

La "situación" está dada por la resultante de las interacciones, en función de los distintos intereses y los diferentes potenciales de que disponen los actores en su accionar internacional.

En este momento, estamos en condiciones de analizar la "estructura internacional" que es la que establece el carácter de las relaciones entre los actores, quienes en el curso de las relaciones modifican su lugar o intentan modificarlo, en el *statu quo*, provocando modificaciones en el sistema, estableciéndose nuevos patrones de interacción en una dinámica constante ⁶.

La estructura dicha en otros términos, es la "forma" que adopta el sistema, según las polarizaciones que se dan en la constante interrelación entre los actores, según sus capacidades. En tal sentido, podemos definir al sistema internacional con Morton Kaplan, como un sistema político sin fuerza legal, desde el punto de vista en que es descentralizado, y a la vez, que tenderá hacia el polo del subsistema dominante, es decir, que el sistema internacional adoptará la forma, según la resultante de las polarizaciones o movimientos en función del poder, transformándose entonces en multipolar, bipolar, o unipolar ⁷.

Haciendo una primera referencia al Orden, cuando un subsistema es dominante, y no comparte su dominio con otro subsistema, entonces, éste será quien establezca las reglas del juego; en el caso de que un subsistema comparta su dominio con otros subsistemas, todos tratan de establecer un equilibrio, procurando la estabilidad.

Conociendo lo que es el sistema y también la estructura, entonces, el Orden, es el conjunto de reglas del juego que regula las relaciones entre los actores.

2. LA ESTRATIFICACION DEL SISTEMA INTERNACIONAL

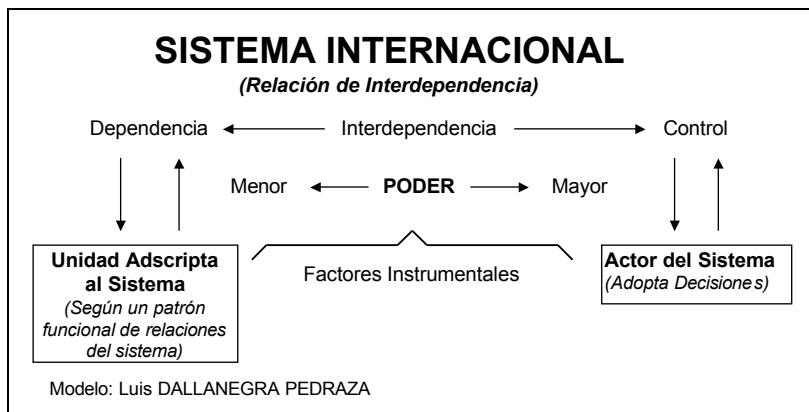
Dentro de un sistema internacional, cualquiera sea el periodo histórico que analicemos, existe siempre una estratificación, según el potencial de que disponen los actores que lo componen.

De esta manera, no sólo nos encontramos con actores dominantes, sino también con actores que participan, sin poder establecer las reglas del juego, y actores, que en realidad, no son actores, sino que más bien, son "unidades adscriptas" dentro del sistema, y que son beneficiarios de las reglas establecidas por los actores mayores.

Gráfico

⁶ El tema de la acción y de la interacción dentro del ambiente internacional, está muy bien analizado en Holsti K. J., *International Politics, A Framework for Analysis*, Edit. Prentice Hall. Los conceptos relativos a la estructura, los tomamos de Ferrigni y Gueron, *Gobierno y Política*, op. cit., pág. 214.

⁷ Kaplan Morton, *System and Process in International Politics*, Edit. John Wiley and Sons, Inc. Nueva York, especialmente págs. XI-XVIII y 3 a 20.



La figura, nos muestra cómo se interrelacionan los actores en el sistema internacional, de acuerdo con la estratificación imperante dada por los distintos potenciales de los actores. De esta forma, observamos que la "interdependencia" existente entre los actores de un sistema internacional, cuya Característica, dentro de una dinámica, es que es descentralizado, es la resultante de las capacidades, o "factores instrumentales" de que disponen.

De esta forma, podemos hablar de Estados "actores" y Estados "adscriptos" dentro del sistema; esto es, que no son actores, sino recipiendarios. En este sentido, estos últimos, carecen de política exterior, o en el caso de que se pueda hablar de una política exterior para estos Estados, es de carácter defensivo. Sólo pueden aspirar a la supervivencia, a no desaparecer o a ser absorbidos por otros Estados, sea territorialmente, o aún conservando sus territorios, no sobrevivir en los aspectos ideológicos, políticos, culturales, económicos, lingüísticos, etcétera ⁸.

De esta forma, podemos decir, que estudiar el sistema internacional, implica estudiar la acción e interacción entre los Estados-naciones, en el momento en que los actos de uno, crean cambios en el estado y comportamiento de otros, que a su vez modifican el comportamiento del primero, dándose de esta manera una "interdependencia". En un sistema conformado por Estados-nación, el interés nacional, es la variable radical, que permitirá explicar el comportamiento de los Estados en sus interacciones, considerando como interés nacional a todo aquello que la Nación considera como una aspiración ("I" en el gráfico primero que presentarnos), sea la de satisfacer necesidades, o la de aumentar su capacidad, basándose en este último caso en la noción de poder, en términos de Morgenthau ⁹.

⁸ Sobre el tema de la interacción, esto está muy bien estudiado por Parsons, Talcott, *The Social System*, en The Free Press of Glencoe, Glencoe Illinois, 1951.

⁹ Sobre el problema del interés nacional desde el punto de vista del problema de la interdependencia, ver Ferrigni y Gueron, op. cit. pág. 206 y ss.. También ver Dallanegra Pedraza, Luis. Un tema "no debatido": el interés nacional de los países subdesarrollados, en *Revista Argentina de Relaciones Internacionales*, Año II, N° 5, setiembre-diciembre de 1976, págs. 23 a 28. También Morgenthau Hans, *La Lucha por el Poder y por*

En el sentido acotado en el último gráfico, unidad adscripta-actor, debemos establecer también una diferencia entre lo que es política exterior y política internacional; esta vez, y haciendo referencia a esta última, ya no en términos de la ciencia que estudia las relaciones entre los actores en la comunidad internacional, desde el punto de vista del poder. En realidad, lo que pretendemos analizar, es la política exterior de un Estado, y la política internacional también de un Estado.

En el primer caso, nos encontramos con objetivos relativamente permanentes, con una tradición en materia de comportamiento internacional del Estado, y con una continuidad. Por el contrario, la política internacional de un Estado, es la respuesta que este Estado, produce ante una situación determinada y al solo efecto de esa situación ad-hoc. Resuelto el problema o la situación, continúa con su normal y tradicional proceder. A manera de ejemplo, un Estado puede tener entre sus objetivos de política exterior, una vocación pacifista, sin embargo, llevar las relaciones al punto de la violencia con un Estado vecino, si la situación lo exige. En el terreno comercial, mantener una política tradicionalmente liberal, y adoptar una actitud proteccionista, en virtud de problemas con la balanza de pagos, para luego, resuelto el problema, volver a los carriles tradicionales.

En definitiva, la actitud de un Estado, en términos de "política internacional", es la de "resolver problemas", y al mero efecto de resolverlos, sin que esto se constituya en un comportamiento tradicional, como ocurre en el caso de la política exterior.

No obstante lo visto, hay Estados cuyo comportamiento internacional, es fundamentalmente de política internacional, y no de política exterior, ya que al carecer de lo que denominamos "factores instrumentales", toda su política externa se reduce a la necesidad de supervivencia, esto es, a resolver problemas. En América Latina, por tomar uno de los subcontinentes con gran cantidad de "unidades adscriptas" al sistema internacional, fue común en el siglo XIX luego de la independencia de cada uno de los Estados, y en gran cantidad de casos, es común en este siglo, el que la política externa de los Estados, se reduzca a resolver conflictos de límites, o a solucionar problemas de deuda externa, u otros problemas económicos o de seguridad. Estos Estados, no tienen un accionar internacional, sino que ese accionar, es una forma de defenderse.

Una característica de los Estados adscriptos al sistema internacional, es que su accionar está condicionado por factores limitantes. En primer lugar existe una carencia generalizada de mecanismos institucionalizados de adopción de decisiones. Por lo general las decisiones adoptadas en materia de política externa, son de carácter personalistas a la vez que se da el fenómeno de que las burocracias conformadas por los especialistas en materia de política externa, carecen de un acceso directo a los niveles decisorios. Estas son tamizadas por los niveles decisorios intermedios, que han sido ubicados en sus cargos en forma política, ya sea por el partido gobernante, o por el grupo dominante que se encuentra en el poder en un momento determinado ¹⁰. En

la Paz, Sudamericana Buenos Aires, 1963.

¹⁰ Sobre el tema de las decisiones en materia de política externa, ver Snyder, Richard, Bruck W.H. y Sapin, Burton, La génesis de las decisiones como enfoque del estudio de la política internacional, en Stanley

segundo lugar, se da un escaso alcance en el contenido del interés nacional, ya que la política exterior está basada generalmente en la satisfacción de necesidades y en la solución de problemas, pero en muy pocos casos, en la adopción de objetivos como participantes de la comunidad de naciones. Esto está provocado principalmente por la falta de poder.

En este último sentido, debemos aclarar que un Estado puede tener un potencial determinado, o lo que llamamos anteriormente "factores instrumentales", tales como recursos naturales, por ejemplo. El problema está en si los recursos naturales son manejados por el propio Estado para la adopción de sus decisiones y para formar su propia capacidad, o la falta de desarrollo tecnológico, o de potencial humano, hace que ese Estado deba dejar en manos de otros la explotación de sus recursos.

A título de ejemplo, podemos mencionar el caso de Venezuela, que hasta la década de los '60 contó con un "factor instrumental" importante, como lo es el petróleo, pero no con la capacidad de explotación autónoma, o de comercialización etc. Los precios internacionales del petróleo eran manejados por las empresas explotadoras de este producto, que para el caso venezolano eran extranjeras; por lo que los ingresos venezolanos por concepto de explotación petrolera, estaban manejados por estas empresas. De esta forma, también estaba condicionada la capacidad venezolana de desarrollo de su economía, ya que no podía manejar su política de ingresos, y así sucesivamente. Con la formación de la OPEP en 1961, y la crisis del Medio Oriente que provocó el bloqueo petrolero de 1972; agregando a esto, que desde 1958, Venezuela inició una política de "no más concesiones" petroleras, que culminó con la reversión de los contratos para 1975; encontramos un panorama totalmente distinto. A partir de esta situación, el petróleo pasó a ser para Venezuela un "factor instrumental", que le permitió adoptar "decisiones" en materia de política externa. Se puede decir entonces, que Venezuela comenzó a tener una política exterior, a partir de la década de los '50, mientras antes de esta fecha, fundamentalmente tenía una política internacional, sea porque se fundaba principalmente en la solución de sus conflictos de límites, o de balance de pagos, o de negociar con las empresas extranjeras que explotaban su petróleo ¹¹.

Un ejemplo similar puede ser el de Colombia, cuyos ingresos externos se basan principalmente de sus exportaciones de café, producto que en el mercado internacional desde hacia varios años tiene los precios en baja. Su baja diversificación industrial,

Hoffmann, Teorías Contemporáneas de las Relaciones Internacionales, Tecnos, Madrid 1963, págs 191-207. También ver sobre el tema de la burocratización en la política exterior, los paradigmas elaborados por Graham Allison en su libro "Essence of Decision: Explaining of Cuban Missile Crisis, Boston, Little Brown & Co., 1971

¹¹ Sobre el tema del petróleo en Venezuela existe una vasta bibliografía, en la que se historia muy bien toda la problemática. A mero título informativo proponemos la lectura de Betancourt, Rómulo, El Petróleo de Venezuela, Seix Barral, Barcelona 1978; Gall, Norman, El Desafío del petróleo venezolano, en Revista Resumen, Caracas 30 de marzo de 1975, Parra A. Alirio, Taxation and fiscal policy in the field of petroleum, Unites Nations Interregional Seminar, Port of Spain, Trinidad, 16-27 april 1968; del mismo autor, The petroleum industry in Venezuela, Third Arab Petroleum Congress Organized by the Secretariat General of the League of Arab States, Alexandria, october 1961; etc.

hace que sus exportaciones cafeteras sean su principal sostén, por lo que su política externa se orienta fundamentalmente hacia el campo de las expresiones "principistas", que a un verdadero accionar como participante de la comunidad internacional.

Lo expresado en los casos que arbitrariamente tomamos, de Venezuela y Colombia, puede ser analizado para el Grupo de países No-Alineados, cuya capacidad de No-Alineación, depende fundamentalmente de dos aspectos: 1) que las grandes potencias carezcan de interés en orientar hacia sus respectivos bloques hegemónicos la voluntad de estos países; 2) que logren una capacidad de poder tal, que les permita mantener su condición de no-alineación; en caso contrario el resultado será: 3) que los países No-Alineados se verán obligados a alinearse en un bloque u otro.

En cierta medida, Africa es un ejemplo del punto 3) comentado por nosotros, ya que el vacío de poder provocado por el proceso de descolonización, y la apatía de los Estados Unidos respecto de este subcontinente trajo como consecuencia que la Unión Soviética aprovechara para extender su ámbito hegemónico creando situaciones de peligro tanto en la región del Indico, especialmente por la ruta del petróleo que sale del Medio Oriente por el Golfo Pérsico como en la región del Atlántico Sur, principal vía del petróleo para los países occidentales; amén de los peligros en materia de seguridad que representa para los países sudatlánticos de un lado y otro de la costa.

Un último ejemplo puede ser el del ingreso de gran cantidad de Estados a la Asamblea General de la ONU, en virtud del proceso de descolonización tanto en Africa y Asia especialmente desde los principios de la década de los '60. Este fenómeno trajo como consecuencia que las resoluciones votadas en el seno de la Asamblea, tuvieran un tono más Tercer Mundista, que las votadas anteriormente. No obstante ello, la posibilidad de implementarlas, resultó en cierta medida nula, ya que los Estados "mayoritarios" numéricamente, eran "minoritarios" en cuanto a capacidad de poder.

Medios de presión como los obtenidos por OPEP, prácticamente no se han repetido, por lo que los avances de los Estados menos poderosos para salir de la situación de "adscripción" han sido muy lentos.

3. DISTINTOS TIPOS DE SISTEMAS

En el análisis de los distintos tipos de sistemas internacionales con las que nos hemos encontrado dentro del periodo del Estado-Nación, y con los que nos podríamos llegar a encontrar, según la evolución dinámica de las Relaciones Internacionales, seguimos el criterio de Morton Kaplan ¹².

Los sistemas básicos expuestos por este autor son seis, a los que les podríamos agregar cuatro más. La tesis central de Kaplan es que sólo puede desarrollarse una política científica, si sus elementos son tratados como "sistemas de acción", definiendo a éstos, como un "conjunto de variables relacionadas de tal modo frente a su medio que las regularidades de comportamiento descriptibles caracterizan las relaciones internas de las variables entre sí y las relaciones del conjunto de variables individuales con

¹² Kaplan, Morton, System and Process..., op. cit.

combinaciones de variables externas al sistema" ¹³.

Al tratarse de sistemas dinámicos, la característica no sólo es que sus variables componentes están constantemente interactuando, sino también, que el sistema sufre como consecuencia de esta constante interacción, modificaciones, encontrándonos en nuestro análisis con distintos "estados" del sistema. Los estados del sistema, son la descripción de las distintas variables intervinientes, en un momento determinado, indicándonos cuál es la situación del sistema en ese momento.

El **primer sistema** descrito por Kaplan, es el de "Equilibrio de Poder". A nuestro criterio, denominar de esta forma a un sistema, es un error, ya que se lo está definiendo por su estado, que es el de equilibrio entre los actores. Creemos correcto denominar al primer sistema, como "Multipolar", esto es, constituido por varios polos, o subsistemas dominantes, que comparten su dominio con otros subsistemas

La característica del sistema multipolar, es que los actores proceden de manera tal, de aumentar sus recursos, pero negocian antes que enfrentarse, procurando a través de sistemas de alianzas y "contra-alianzas" mantener un equilibrio, antes que dejar que alguno de los actores polares obtenga la primacía. Las alianzas son ad-hoc, esto es al mero efecto de procurar un sistema de equilibrio, contrariamente al sistema de alianzas que surgen con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial, en materia de seguridad, que son de carácter permanente, tales como OTAN, o su contrapartida, el Pacto de Varsovia, etcétera.

La seguridad, dentro del sistema multipolar, es individual, y no colectiva, como lo observamos a través del sistema de alianzas permanentes característico del período bipolar.

El **segundo sistema** descrito por Kaplan, es el "Bipolar Rígido" Este sistema surge con la finalización de la Segunda Guerra Mundial, y la característica de "rigidez" se debe al alto grado de disciplinamiento impuesta por los actores polares, a los miembros de sus ámbitos hegemónicos, a fin de que no se produzcan actitudes contestatarias, que pongan en peligro el equilibrio del sistema. Este sistema es característico del período denominado de la "guerra fría", ya que la lucha entablada por los dos actores polares, para alcanzar la primacía, los obligaba a "proteger" al máximo sus respectivos ámbitos, a fin de evitar "avances" dentro de sus bloques. Dentro de este sistema, las alianzas son de carácter permanente, estableciéndose una línea o cordón de seguridad por medio de Tratados de Seguridad, tales como los que enunciamos anteriormente, conformando lo que Puig denomina, una "línea de borde" interhegemónica, o límite de seguridad hasta donde puede ejercer su total influencia cada uno de los actores polares ¹⁴. Esto nos va a mostrar el grado de efectividad y confiabilidad, que las grandes potencias tenían por las Naciones Unidas, foro mundial encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, desde el punto de vista en que se establecen "Bloques de Seguridad" para la protección de los intereses de las distintas áreas hegemónicas.

¹³ Kaplan, Morton, System and Process..., op. cit. pág. XVI.

¹⁴ Puig Juan Carlos, Doctrinas Internacionales y..., op. cit., pág. 148.

Al respecto, no es caprichoso el hecho, de que los principales conflictos localizados con repercusión internacional, se han dado sobre esa "línea de borde". La crisis de Corea, la guerra de Vietnam, el conflicto árabe-israelí, la crisis de las dos Alemanias. Todos estos conflictos, siguen a lo largo de su longitud, esta línea de borde imaginaria, conformada por Tratados de Seguridad.

En este mismo período, y siguiendo los conceptos de Puig, podemos hablar también de "líneas de borde" intrahegemónicas. Estas competen al ámbito interno de cada bloque, y son un indicador del grado de relación entre las cabezas de bloques y los miembros de cada uno de ellos. Esta línea de borde, se mide, por el lado de la potencia rectora, en función del grado de permisividad dada a los Estados miembros de su ámbito hegemónico; y por el lado de estos últimos, la capacidad de adoptar actitudes contestatarias, o de tender hacia una mayor autonomía en el manejo de sus políticas externas.

Si analizamos el periodo denominado de la "guerra fría" observamos, que los "parámetros" permisividad-actitud contestataria eran muy estrechos, y ante cualquier tendencia autonomizante, la respuesta de la potencia hegemónica fue la de disciplinar. Casos Guatemala en 1954, o República Dominicana en 1965, como ejemplos en el ámbito occidental, son ejemplos de esta actitud disciplinaria implementada a los efectos de evitar un posible rompimiento del equilibrio en el bloque. Por el lado del bloque oriental, son conocidos los casos de Hungría y Checoslovaquia, en los que las fuerzas del Pacto de Varsovia, actuaron como elemento disciplinario.

En el bipolarismo rígido, las alineaciones son de carácter automático. Prácticamente no existen actores que no formen parte de un bloque u otro.

El **tercero** y último sistema entre los que hemos conocido en la realidad, es el "Bipolar Flexible".

Este sistema debe ser observado desde dos puntos de vista. Uno de ellos, es el que comprende la relación Polo-Polo. En ese sentido, la lucha por la primacía, que caracterizó el periodo de la guerra fría, se transforma en una "distensión", procurando la coexistencia. En esta forma, nos encontramos con una serie de Tratados y Acuerdos entre ambas (Grandes Potencias). En primer lugar, el establecimiento de una línea directa entre los ejecutivos de ambas superpotencias (el teléfono rojo), en 1957, a la vez que se reanudan las relaciones consulares, económicas y culturales; implica el comienzo de un entendimiento, respecto de los problemas mundiales. Al menos, en lo que hace a determinadas consultas sobre situaciones críticas, a través de esta línea.

En 1959, firman el Tratado Antártico; en 1963, firman el Tratado de Moscú, prohibiéndose las experiencias nucleares en la atmósfera; en 1967, el Tratado sobre el Espacio Ultraterrestre, mediante el que acuerdan que su exploración y utilización, incluso la de la Luna y otros cuerpos celestes, deberán hacerse en provecho y en interés de todos los países, sea cual fuere su grado de desarrollo económico y científico, y pertenecen a toda la Humanidad. En 1969 inician en Helsinki, las negociaciones sobre limitación de armamentos estratégicos, que concluiría en 1972 con la firma del SALT

1.

La inclusión del término “coexistencia pacífica” fue dada por la II Conferencia Mundial de Partidos Comunistas y Obreros, celebrada en 1960 en Moscú, con la participación de 81 partidos. En esta Conferencia se aprobó una declaración en la que se confirmaba que la “base de la política exterior de los países socialistas, la constituye el principio leninista de coexistencia pacífica...”¹⁵. Ya en el XXº Congreso del Partido Comunista de la Unión Soviética, se había hablado del término “coexistencia pacífica”, queriendo significarse, que la inevitabilidad de la guerra total entre “socialistas” y “capitalistas” carecía de sentido en un mundo con armas atómicas, por lo que el triunfo del marxismo no se logrará mediante la exportación de la “revolución”, sino como resultado de las propias contradicciones internas del mundo capitalista. En 1963, Kennedy lanza su doctrina de la “retaliación limitada”, en la que se entendía que la guerra total ya no tenía sentido, en virtud de que las dos superpotencias desaparecerían por causa de un holocausto nuclear. En este sentido, Kennedy expresó: “No nos ceguemos por nuestras diferencias, pero dirijamos también nuestra atención a nuestros intereses comunes... y si no podemos terminar ahora nuestras diferencias, por lo menos podemos ayudar a hacer un mundo seguro para la diversidad”¹⁶.

El otro punto de vista que debemos tener en cuenta, es el que comprende la relación Potencia Hegemónica-Actores Miembros del ámbito hegemónico.

En este sentido, se da dentro de la órbita occidental, un mayor índice de “flexibilidad” en las relaciones. Esto es, los “parámetros” permisividad-actitud contestataria se hacen más amplios, como resultado de una gran serie de fenómenos. En el ámbito del bloque oriental, se continúa con el grado de jerarquización existente durante el período anterior.

Uno de los fenómenos, ya lo mencionamos anteriormente, y es el del proceso en gran escala de descolonización en Asia y Africa; ingresando los nuevos países en forma masiva a Naciones Unidas, a la vez que la mayoría de ellos conformaron el grupo denominado de los “No-Alineados”. En este sentido, observamos un fenómeno contrario al existente durante el periodo del bipolarismo rígido, y es el de las “alineaciones no automáticas”. Además, se conforma un gran espacio, especialmente en la región de Africa, vacío de poder, que será llenado en la medida en que la No-Alineación pierda funcionalidad.

En lo que hace a los actores intermedios, se dan actitudes contestatarias. Tales son los casos de China comunista, que no obedece al llamado de “coexistencia” de la URSS, continuando con el concepto de la “victoria del marxismo” mediante la revolución mundial. Aquí es donde se da el total alejamiento de China respecto de la URSS,

¹⁵ Osmańczyk Edmund Jan, Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas, Edit. F.C.E., Madrid, 1976, pág. 863.

¹⁶ La referencia al Xº Congreso del Partido Comunista de la URSS fue tomada de Ferrigni y Gueron, Gobierno y Política, op. cit., pág. 293. La cita referente al Discurso de Kennedy, de los mismo autores, pág. 313.

iniciándose el camino de ascenso hacia una Tercera Potencia Mundial, y comienza a desarrollar la bomba atómica. Junto con Francia, India, Japón y Pakistán, se transformaron en Estados contestatarios, al negarse a firmar el Tratado que prohíbe las experiencias nucleares en la atmósfera de 1963.

Por su parte, Francia adopta una actitud heterodoxa respecto del Bloque, al encontrar que la URSS ya no está dispuesta a una guerra mundial para lograr sus objetivos de extensión del comunismo, a la vez que Estados Unidos, a través de la doctrina de la “retaliación limitada” no está dispuesto a un “holocausto nuclear” en defensa de sus aliados, como Francia, por ejemplo; por lo que De Gaulle considera que su ubicación dentro de la OTAN carece de sentido desde el punto de vista de la seguridad francesa y de sus intereses nacionales. También iniciará su desarrollo nuclear, detonando su primera bomba en el Atolón de Mururoa (Pacífico), en 1964, y realizando detonaciones sucesivas hasta 1974. Su propósito era el de crear la propia “force de frappe” que le permitiera la autodefensa. En 1966, decide salir de la OTAN ¹⁷.

La política adoptada por Francia, no significaba una No-Alineación, sino una actitud revisionista, tendiente al rompimiento del *statu-quo* del bipolarismo rígido.

Las potencias intermedias, no desean ya ser “peones” de un bipolarismo conformado por la lucha por la primacía de dos potencias que se enfrentan a través de un conflicto ideológico, y que es el que da lugar a la necesidad de un alto índice de disciplinamiento intrabloque, procurando seguir políticas acorde con sus intereses nacionales.

En este sentido, no les conviene a potencias intermedias como China, Francia, Japón, etc., el bipolarismo, sino el multipolarismo, ya que les permite realizar alianzas temporarias, tal como las que se dieron en los siglos XVIII y XIX, a fin de lograr sus objetivos.

Aquí debemos apuntar, que las alianzas permanentes características del período bipolar rígido, se comienzan a transformar en temporarias durante el período del bipolarismo flexible, ya que el mundo tiende hacia el multipolarismo. Decimos, tiende hacia el multipolarismo, porque en temas exclusivos, como el nuclear, se continúa dando un bipolarismo, mientras que en otros planos, como el económico comercial, se ha conformado un multipolarismo, especialmente por la emergencia de Japón y la CEE como potencias económicas.

América Latina, analizada en este período, es un caso particular, ya que en virtud de la actitud secesionista de Cuba del Bloque, y su comportamiento externo de “exportar la revolución”, provocaron, que la región adoptara comportamientos de “guerra fría” en el período de la coexistencia.

A continuación, consideraremos los otros tres sistemas básicos expuestos por Kaplan, pero dentro del terreno de las “utopías relevantes”.

El **cuarto sistema**, dentro del terreno de lo posible ahora, es el “Sistema Universal “.

¹⁷ Ver Ferrigni y Gueron, Gobierno y Política, op. cit., especialmente págs. 293 a 303.

Este se parecería a una confederación de Estados, con mecanismos que permitieran cumplir funciones judiciales, económicas, políticas y administrativas. Para que se dé efectivamente este tipo de sistema, debería existir, o una ente supranacional, capaz de exigir el cumplimiento de las normas y de sancionar por incumplimiento; o la integración de un grupo de actores de equivalente capacidad, como para que se de una verdadera “coordinación”, de manera tal que los actores mayores, no absorban a los actores menores, dentro de esa “Confederación”. En caso contrario, el sistema desembocará en un “Sistema Jerárquico”, que es el **quinto** tipo propuesto por Kaplan.

Los actores componentes del sistema tendrían una autarquía, pero carecerían de autonomía; y estarían alineados, ya no territorialmente, sino funcionalmente, respecto del actor rector.

El sistema jerárquico, puede ser el resultado de la imposición de un polo sobre el otro en un sistema bipolar, o del surgimiento de un actor superpotencia dentro del sistema universal. En este caso, el sistema jerárquico, sería, según Kaplan, un sistema “impositivo”. En el caso de que sea la prolongación de un sistema universal, porque tendió hacia el subsistema “polarizador”, se tratará de un sistema “no impositivo”.

Por **último**, Kaplan, nos habla del “Sistema de Veto Unitario”. Se parecería al “estado de naturaleza” descrito por Hobbes en el Leviatán, en el que los intereses de todos los actores miembros del sistema son contrapuestos, pero cada actor responde a la norma de “no hacerle a los demás lo que no nos gusta que nos hagan”.

El hecho de que varios actores, dispongan de armas nucleares, aunque sea con capacidad retaliativa solamente; permitiéndoles a cada uno de ellos la posibilidad de un ataque, provocaría que el resto de los actores miembros del sistema, adopte una actitud preventiva, de constante desconfianza; constituyendo la capacidad de destrucción, por cada uno de ellos, un “veto” para las iniciativas del resto. En este sistema, no habría alianzas, y la política de las grandes potencias, sería aislacionista. Pues, no existiría un actor universal, con capacidad de mediación, como es el caso de las Naciones Unidas.

En otro trabajo publicado por Kaplan ¹⁸, habla de cuatro sistemas más, que podrían ser derivaciones del Sistema Bipolar Flexible, o del Sistema de Veto Unitario.

El primero sería el “Sistema Bipolar Muy Flexible”, derivación, por supuesto, de la primera de las alternativas.

Se trataría de un sistema muy inestable, caracterizado por una política de oposición por parte de los actores intermediarios a la política de bloques de las grandes potencias. La búsqueda del control de armamentos, y un mayor acercamiento entre los miembros importantes de ambos bloques.

El segundo sistema derivado de la primera alternativa, sería el “Sistema de Tregua Armada” Se caracteriza por los grandes cambios dentro de los bloques. Se completa el

¹⁸ Kaplan, Morton, Some Problems of International Systems Research, publicado en “International Political Communities”, Nueva York. Anchor [ooks, 1966, citado en Aberasturi, Marcelo Política Mundial Contemporánea, dit. PAIDOS, Buenos Aires, 1970, págs. 141-142.

proceso de descolonización, y Estados Unidos deja de apoyar a los regímenes nacionalistas anticomunistas. La Organización Universal (ONU) adopta un papel importante, especialmente en temas como el “gobierno del espacio ultraterrestre”, o en los temas relacionados con el Derecho del Mar así como interviene en el proceso de control de armamentos.

Este sistema podría estar vigente en la actualidad, de manera parcial, ya que la política seguida por Carter, en lo que hace a los regímenes marcadamente anticomunistas, ha sido de resto de apoyo, fundamentalmente por su “Doctrina de los Derechos Humanos”, a través de la cual, prestó apoyo indirecto a procesos como los de Nicaragua y El Salvador en Centroamérica. Decimos vigencia parcial, ya que en materia de control de armamentos todo funcionó bien, hasta en el momento en que Estados Unidos procedía a ratificar el Tratado sobre Control de Armamentos Estratégicos SALT II, la URSS invadió Afganistán, creándose una situación crítica y de enfriamiento de las relaciones.

El sistema de Tregua Armada, a nuestro criterio, convive de manera pendular con el tercer tipo de la primera alternativa, el “Sistema de Bloque Inestable”. Su característica es la de ser opuesto al de Tregua Armada. Naciones Unidas, pierde capacidad mediadora; se acentúa la tensión entre ambas cabezas del bloque, a la vez que se suspenden las negociaciones sobre control de armamentos. Procede un nuevo intervencionismo por parte de las superpotencias.

Decimos que estos dos últimos sistemas analizados, se encuentran coexistiendo en forma pendular, porque, el de Bloque Inestable, también nos muestra la actual situación internacional, especialmente a partir de la invasión de la URSS a Afganistán, y la suspensión de la ratificación del Acuerdo SALT II por parte del Senado norteamericano. Por otra parte, es evidente, la imposibilidad de la ONU de actuar como mediador.

Por último, y como derivación de la segunda alternativa propuesta por Kaplan: el Sistema de Veto Unitario, nos encontramos con un cuarto sistema, el de “Difusión Nuclear Incompleta”.

Es similar al de Veto Unitario, con la variante de que serían muchos más actores con capacidad nuclear retaliativa, en el que la tendencia, más que la búsqueda de un “equilibrio” entre los actores nucleares, sería la del “chantaje” nuclear, con el propósito de lograr los objetivos perseguidos.

4. LOS CAMBIOS SISTEMICOS

Hasta ahora hemos analizado a los distintos sistemas, y sus características. Y el hecho de que hablemos de distintos sistemas, es un indicador de la dinámica existente en la comunidad internacional, y por lo tanto, que existen factores que producen esos cambios de sistema, o cambios en el sistema.

Toda acción intra-sistémica y externa al sistema, que provoque determinados cambios en las características esenciales del mismo la denominaremos en términos de Kaplan,

“impacto”. Este puede ser ‘-modificante “ o “transformante “.

Si el impacto que recibe el sistema, no modifica sus características esenciales, sino que seguimos encontrándonos con el mismo sistema, pero con algunas modificaciones en su “estado” o en la “posición relativa de los actores”, o en la “estructura”, este impacto será modificante. Si por el contrario, el impacto, provoca modificaciones en las características esenciales del sistema, al punto que, luego del impacto, nos encontramos con un sistema distinto del anterior; entonces, el impacto es “transformante”. En el primer caso, observaremos cambios en el sistema, mientras que en el segundo caso, se dio un cambio de sistema.

En este sentido podemos observar cuatro tipos de cambio:

1) Cuando se dan cambios, que modifican al sistema, sin modificar su estructura ni la posición relativa (statu quo) de los principales actores que "conducen" al sistema, son cambios de estado o de situación.

Un ejemplo de este tipo de cambio, lo dio el proceso masivo y acelerado de descolonización, especialmente en Africa, a la vez que en el Caribe y el Pacífico en la década de los ‘60, produciendo cambios en el "estado" del sistema bipolar, ya que aumentó el número de Estados del sistema de alrededor de 60 a más de 100. Asimismo, modificó la composición del voto y de las resoluciones en la Asamblea General de la ONU -que era manejada por EUA quien controlaba el voto mayoritario-, hacia un contenido de corte "tercermundista" vinculado a intereses de descolonización -uno de los más importantes logros de la resistencia de los países periféricos, en la que el Movimiento de Países No Alineados tuvo mucho que ver-, autodeterminación, no intervención, derecho de los pueblos, etc..

La "situación" es un hecho permanente, resultante del inter-relacionamiento e inter-condicionamiento de los miembros del sistema. Cuando la situación muestra novedades que implican un cambio permanente, pero en las condiciones expresadas para este primer caso, es cuando el sistema cambia de "estado".

2) Cuando hay cambios en la posición relativa de los actores entre sí, hay cambio en el "statu-quo".

a) Un ejemplo, es el de la posición de EUA y la URSS en el Sudeste de Asia, después del retiro de las tropas norteamericanas de Vietnam, debido a su derrota y la consecuente "unificación" de Vietnam bajo la esfera de influencia de la URSS.

En este caso hay un cambio en la "posición relativa" entre EUA y la URSS, a favor de esta última en el contexto del Sudeste asiático; razón por la cual Nixon-Kissinger jugaron la denominada "Carta China"; esto es, aliarse -de conveniencia- con el "enemigo de su enemigo", con el objeto de recuperar la presencia hegemónica perdida en esa región.

b) Otro ejemplo, puede ser visto en el contexto del subsistema Cono Sur

-considerándolo, a los efectos del análisis, como un sistema- en la época de la 2da G.M..

En la etapa previa a la ruptura de la neutralidad por parte de EUA, debido a la invasión de Japón a Pearl Harbour, la Argentina era el país, potencialmente, mejor armado de la región del Cono Sur, especialmente en la marina.

Cuando EUA pide que se rompa la neutralidad (1942) y la pone como condición, para que los países de la región puedan gozar de los beneficios de la Ley de Préstamos y Arriendos, que facultaba al Presidente de ese país a prestar, arrendar, donar; equipo militar, desarrollo de infraestructura, etc., en el Continente, a fin de establecer una estructura defensiva para el caso de que peligrara la seguridad hemisférica; la conducta neutral de la Argentina hizo que no sólo no se pudiera beneficiar de esta Ley, sino que llegó a la casi ruptura de relaciones con EUA.

Por el otro lado, Brasil recibió los beneficios de la Ley, por cooperar en los "esfuerzos" de guerra con EUA, lo que provocó un cambio en el status quo regional, ya que Brasil pasó a ser la primera potencia militar del Cono Sur por sobre la Argentina.

c) La negativa por parte de Francia -para el caso del bloque occidental- y de China -para el caso de la URSS- de firmar el Tratado de No Proliferación Nuclear (TNP) y desarrollar su propia capacidad nuclear. Además, el gobierno de De Gaulle decidió retirarse de la OTAN y desarrollar un proceso defensivo para Francia, que no dependiera de la OTAN -la propia "force de frappe"-.

Las actitudes de Francia y China, afectaron tanto al poder de EUA como de la URSS, modificando el status quo de aquéllas en el marco de las decisiones defensivas y de sus vínculos con las respectivas potencias rectoras, transformándose en "contestatarias"; aunque esto no haya implicado una disminución de la capacidad hegemónica global de EUA y la URSS.

3) Cuando los cambios en el estado del sistema, hacen que se altere irreversiblemente la organización del sistema y el patrón de interacciones, se observan cambios en la estructura.

a) El anuncio formulado por el gobierno norteamericano de Nixon en 1971, decidiendo la inconvertibilidad del dólar en oro, desarticulando el sistema financiero establecido a partir de 1944 en Bretton Woods, e iniciando la era del patrón dólar.

b) Otro ejemplo fue el impacto OPEP -que, no cabe duda, implicó un cambio en el status quo, ya que mejoró la posición relativa de los países petroleros frente al mundo industrializado invirtiendo los términos de la "interdependencia"- es uno de los ejemplos más gráficos de cambios en la estructura.

Para esto hay que comprender bien qué es y cómo funciona la estructura.

La estructura internacional, en el "eje económico" y particularmente en el "segmento industrial", se vio modificada en sus reglas, al punto que en ese segmento particular -con repercusiones posteriores en el segmento comercial: recesión; financiero: modificación del flujo de los ingresos y las inversiones; y en el científico & tecnológico: posterior "revolución" tecnológica, para generar tecnologías energéticas alternativas-, era la OPEP la que generaba "reglas" -régimen- y no el mundo industrializado, o EUA o la URSS.

e) El "impacto" producido por la crisis de la deuda a partir de 1982, como consecuencia de los antecedentes anteriormente indicados y de un endeudamiento irresponsable, especialmente, por los gobiernos -la mayoría de ellos dictatoriales- de los países subdesarrollados y en vías de desarrollo; es otro ejemplo de impactos que producen cambios en la estructura, ya que alcanzan un rol importante -por sobre el de los principales Estados- los actores transnacionales, especialmente la banca privada transnacional, que veía peligrar su estabilidad frente a la crisis.

Se modificó la forma de operar el "segmento financiero", ya que se dio un "flujo inverso" del capital -deuda-. La banca privada transnacional, comenzó a operar en "defensa propia" generando "reglas" -régimen- que sobrepasaron incluso la capacidad de maniobra del mundo industrializado, incluyendo EUA, cuyo plan Baker-Brady funciona como "aval", pero las reglas del pago de la deuda las pone la banca privada transnacional.

Si se analiza atentamente el primer fracaso del Brady para México, debido a que la banca privada transnacional no dio el "visto bueno" a los avales de EUA en el caso de la deuda mexicana, se podrá entender lo dicho. Sólo cuando la banca dio el visto bueno, el Brady fue aplicado. El Plan Brady para la Argentina se vio enfrentado a una buena cantidad de requisitos y vericuetos que, no cabe duda, fueron impuestos, no por el gobierno norteamericano, sino como "gestor" de la banca. Esto explica el funcionamiento del sistema mundial crecientemente "transnacionalizado".

4) Si los cambios irreversibles de estado, modifican también las reglas del juego, entonces nos encontramos ante un cambio de sistema.

Característico, es el cambio del multipolarismo al bipolarismo, provocado por el impacto de las dos Grandes Guerras Mundiales, y la Gran Depresión del 29-30, en el periodo intermedio entre la decadencia total de un sistema, y el comienzo del nuevo sistema.

Acá se nos presenta la oportunidad, para explicar con mayor claridad, por qué no estamos de acuerdo con Kaplan, en llamar

“Equilibrio de Poder” al primer tipo de sistema, y si llamarlo “Multipolar”. El hecho es, que el orden del sistema que predominó durante el siglo XIX, fue el de Equilibrio de

poder, o también conocido como “Balance de Poder”. No obstante ello, este tipo de orden, no es monopolio del sistema multipolar. Si analizamos las nuevas condiciones que se dan en la comunidad internacional, posterior, especialmente al retiro de Estados Unidos de la guerra de Vietnam, lo que significó, o fue resultado de su derrota; a lo que debemos agregar, la caída del Sha de Irán, provocando graves trastornos en la economía de occidente, especialmente la del país del norte, ya bastante desequilibrada por el impacto OPEP; la invasión de la URSS a Afganistán; el predominio soviético en Africa, ante la total pasividad de Estados Unidos; etc., podemos observar que este gran impacto, o conjunto de impactos, que provocan modificaciones en la estructura, nos muestran también, que la cabeza del Bloque Occidental ya no está en su plena capacidad para continuar con la “pugna por la Primacía” característica de la “guerra fría”, sino implementar acciones para, por un lado, evitar que la URSS siga avanzando más allá de lo que ya ha avanzado en sus objetivos de lograr la primacía mundial; y por otro lado, evitar retroceder más de lo que ya ha debido retroceder. En este sentido, la política posible, por ahora, para los Estados Unidos, es la búsqueda de un “Equilibrio”, y podríamos decir, que esa ha sido la política que ha procurado implementar Kissinger durante los periodos Nixon-Ford.

Por último, debemos agregar, que se pueden dar modificaciones en los límites del sistema. Por ejemplo, hasta la Primera Guerra Mundial, el mundo era “Eurocéntrico”, mientras que con posterioridad a este gran conflicto, el surgimiento de Estados Unidos como gran potencia, así como Japón; dos grandes potencias que ingresan al Club, pero que no son europeas; hacen que el mundo se “universalice”, modificándose los límites del sistema, al dejar de ser el “Club” Europeo de Grandes Potencias, el “supremo repartidor de poder” y el resto del mundo la “periferia”, recipiendaria del orden “repartido” por estas grandes potencias.

También la ideología, es un elemento de cambio de los límites del sistema, desde el momento en que modifica el sistema de valores, el patrón de intereses que alimentan a los valores, y la forma en que se instrumentan los fines de la acción política. En este sentido, constituye suficiente ejemplo, la pugna Oriente-Occidente, a partir de 1947, iniciándose lo que se denominó como “guerra fría”¹⁹.

5. TIPOS DE ORDEN ALTERNATIVOS

Para analizar los distintos tipos de orden más sobresalientes, deben tenerse también en cuenta las causas de desorden, y sus distintas formas.

El orden elemental, no es la ausencia de uso de la fuerza; por lo que sostener un orden elemental, no es ponerse a evitar el uso de la fuerza, sea ésta defensiva u ofensiva. Digo

¹⁹ Ver Ferrigni y Gueron, op. cit., págs. 250, 254. Sobre el tema, de la universalización del mundo luego de la Primera Guerra Mundial, ver Puig, Juan Carlos, Derecho de la Comunidad..., op. cit., especialmente págs. 48 a 76. nacional; el orden debe ser: constantemente controlado, ya que no es la resultante no intencional de las interacciones, sino que es función de la acción volitiva y coordinada o no de los Estados. Decimos coordinada o no, ya que en definitiva, la coordinación dependerá del grado de afinidad, así como también del grado de equilibrio existente entre los distintos poderes interactuantes, en sus “intenciones” para establecer un sistema de reglas del juego.

esto, ya que el problema del orden, implica la existencia de un poder de policía, el que en una comunidad internacional descentralizada, evidentemente es ejercido por las potencias principales, ya sea en el ámbito mundial, regional o local.

La vinculación entre orden y sistema, consiste en que, mientras este último se mantiene a sí mismo y evoluciona como resultado no intencional de las interacciones en la comunidad internacional; el orden debe ser constantemente controlado, ya que no es la resultante no intencional de las interacciones, sino que es función de la acción volitiva y coordinada o no de los Estados. Coordinada o no, ya que, en definitiva, la coordinación dependerá del grado de afinidad, así como también del grado de equilibrio existente entre los distintos poderes interactuantes, en sus “intenciones” para establecer un sistema de reglas del juego.

Los distintos tipos de orden, variarán, de acuerdo al grado de concentración o difusión de la autoridad. En este sentido, así como en el análisis de los tipos de orden, sigo el criterio de Liska ²⁰.

Sus características serán:

- 1) Varían en el grado en que ejercerán represión por medio de una autoridad ordenante; o
- 2) por represión recíproca entre adversarios. En este caso, se considera que existen actores en pugna por imponer un tipo de orden según su concepción; o
- 3) por auto-represión de potenciales disturbadores del orden; una auto-represión, que es función de la capacidad y compulsión a anticipar respuestas a acciones enemigas del orden o la justicia, tal como se los entiende en ese momento.

Los distintos tipos de orden, pueden variar también en la medida en que son aptos para controlar el desorden resultante de la interacción de los Estados.

Según el criterio de Liska, se dan cinco tipos de orden mundial:

I) El primer tipo de orden mundial, tanto por su antigüedad, como por su simplicidad, es el **imperial**.

Se lo puede definir por la existencia de una potencia tanto material, como culturalmente preponderante. Los ejemplos más típicos, a que se puede aludir son: el Egipto antiguo, en el mediterráneo oriental; Roma en el Mediterráneo; China en su órbita en los periodos en que abarcó tanto a Vietnam como a Corea; más recientemente, el Sacro Imperio Romano bajo Carlos V; Francia bajo Luis XIV y Napoleón y Gran Bretaña bajo Lord Palmerston y Lord Beaconsfield; estos últimos como pretensiones parciales de rol imperial ²¹.

²⁰ Liska George, War and Order, Reflections on Vietnam and History, (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1968), especialmente el Capítulo 11.

²¹ Liska George, War and Order, Reflections on Vietnam and History, (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1968), pág. 23.

Durante la etapa bipolar, se dio un orden “interimperial”, conformado por dos grandes potencias, EUA y la URSS, en una lucha por la primacía mundial ²².

En este último caso cuando se habla de imperios, Liska los define como “súper Estados”, siendo éstos, Estados que exceden a los demás en tamaño, alcance de su poder y sentido de sus tareas en el ámbito internacional. El alcance de sus intereses en el sentido de interés nacional, que más bien sería el interés imperial, no solo contempla la defensa y seguridad de sus propias fronteras nacionales, sino también de las “fronteras” de sus ámbitos hegemónicos ²³.

En este sentido, las actuaciones tanto de EUA, en Guatemala en 1954, o Santo Domingo en 1965, Grenada 1983, etc., en el bloque occidental, como de la URSS en Hungría, en 1956 y 1958 y Checoslovaquia en 1968, en el bloque oriental, han sido con el propósito de proteger el orden. Mientras que la guerra de Vietnam, significó para EUA, su primera “guerra imperial” ²⁴.

II) El segundo tipo de orden, lo constituye la **pugna por la primacía** entre dos, o raramente más, aspirantes al rol imperial. Liska las denomina “contiendas hegemónicas”.

El orden se da por “represión recíproca” entre los principales aspirantes al rol imperial.

Históricamente existieron contiendas hegemónicas entre, **Esparta y Atenas**, los **Habsburgos** de España y **Austria** contra los **Valois** y **Borbones** de Francia; entre la **Francia Continental-Marítima** contra la **Inglaterra Marítima-Continental**; y entre la **Rusia Zarista** y la **Alemania Imperial**, contra la **Inglaterra Parlamentaria**. En la actualidad, la principal contienda hegemónica estuvo dada durante el período conocido como de la “guerra fría” entre los EUA “capitalistas privados” y la URSS “capitalista estatal”. Se trató de una contienda donde el factor ideológico jugó un papel preponderante, y pese a la “coexistencia”, la pugna por la primacía ha finalizado, por la desintegración de uno de los actores, la URSS.

El orden inter-imperial, estuvo dado por la pugna por la primacía entre las dos superpotencias.

En este caso, se debe hablar de orden en dos sentidos:

1) el **orden intra-hegemónico**, en el que ejercen su voluntad disciplinante las respectivas potencias.

Este tipo de relación, también nos permitirá conocer las “líneas de control” intra-

²² Liska George, *Imperial América, The International Politics of Primacy*, (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1967), ver Capítulo 11.

²³ Liska George, *Imperial América, The International Politics of Primacy*, (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1967), pág. 9.

²⁴ Liska George, *Imperial América, The International Politics of Primacy*, (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1967), pág. 4.

hegemónicas ²⁵. Por el lado de la potencia hegemónica, el grado de permisividad a las acciones de los miembros de su ámbito; y por el lado de los actores miembros de ese ámbito, la capacidad para ejercer actitudes contestatarias o independientes.

2) El que comprende al **orden inter-hegemónico**, o sea el resultante de la interacción entre las dos grandes cabezas de bloque. En este caso se dan líneas de control “inter-hegemónicas”.

¿Qué tipo de orden puede ser, aquél que está conformado por la “pugna por la primacía”? En realidad, caben serias dudas sobre la existencia de orden alguno desde el momento en que éste está constituido por una lucha por imponer la voluntad de un súper-actor sobre el otro.

Según Guillermo Figari ²⁶, durante la etapa bipolar, no se ha dado ningún tipo de orden, sino que la lucha por la primacía ha sido el camino que ambas superpotencias seleccionaron para establecer un orden mundial desde su perspectiva ideológica. De todos formas, si bien existió un orden elemental, este fue “**no-consolidado**”.

Si seguimos la concepción de Juan Carlos Puig ²⁷, con su visión “holista” de la comunidad internacional, las relaciones entre las dos superpotencias, han constituido, sea en forma tácita, o de manera expresa, un orden.

Si analizamos los aspectos tácitos de ese orden, un ejemplo puede ser el hecho de que ninguna de ambas superpotencias se haya atrevido a inmiscuirse en los asuntos internos del otro bloque. El acuerdo de no intromisión, se refiere a los aspectos político-militares.

En los aspectos expresos de la constitución del orden, Yalta, Potsdam, etc., constituyeron ejemplos suficientes. A posteriori, la firma del Tratado Antártico en 1959; la firma del Tratado sobre Prohibición de Experiencias Atómicas en la Atmósfera en 1963; o el tratado relativo al Espacio Ultraterrestre de 1967; etc., conformaron el orden elemental en el ámbito mundial.

De todas formas, sigamos el criterio expuesto por Figari, o el de Puig, nos encontraremos con dos elementos relevantes: **1)** existió un orden elemental; **2)** Ambas superpotencias permanentemente cuestionaron el tipo de orden mundial existente, desde el momento en que sus diferencias ideológicas las llevó, sea por la guerra fría, o por métodos distensivos, a una lucha por la primacía.

Desde la perspectiva de las relaciones entre las potencias hegemónicas y los miembros del ámbito hegemónico, se han dado permanentemente, actitudes contestatarias. Toda

²⁵ DALLANEGRA PEDRAZA, Luis, El Orden Mundial del Siglo XXI, (Buenos Aires, Ediciones de la Universidad, 1998), Cap. 10.

²⁶ Figari Guillermo Miguel, Las Organizaciones Internacionales desde el punto de vista de la Política Internacional, trabajo de investigación realizado en el Centro de Estudios Internacionales Argentinos (CEINAR), 1980, inédito.

²⁷ Puig Juan Carlos, Doctrinas Internacionales y Autonomía Latinoamericana, Edit. por Instituto de Altos Estudios de América Latina, (Caracas, Venezuela, Universidad Simón Bolívar, 1980), págs. 140-155.

actitud contestataria, lleva como propósito procurar una mayor autonomía de acción. Determinados actores, al adoptar una tendencia autonomizante - *tendencia hacia la autonomía*- lo han hecho de dos maneras: **1)** el secesionismo; **2)** la heterodoxia ²⁸.

Toda tendencia autonomizante, para que se constituya en una verdadera autonomía, depende de la viabilidad nacional ²⁹: la capacidad de desempeñarse en términos relativamente autónomos.

Una tendencia autonomizante de tipo **secesionista**, es cuando un actor, emprende acciones contestatarias, rompiendo radicalmente con los lineamientos fundamentales establecidos por la potencia hegemónica, o con el actor al que se encuentra relacionado. Un ejemplo claro de secesionismo en América Latina lo constituyó el caso cubano. Evidentemente, al carecer Cuba de viabilidad nacional, el resultado de su secesionismo no fue el logro de la autonomía, sino por el contrario; la dependencia respecto de la potencia hegemónica del bloque contrario.

La tendencia autonomizante de tipo **heterodoxo**, es aquella, en que un actor, miembro de un ámbito hegemónico, reserva en su accionar internacional, para su decisión, aquéllos aspectos que considera de interés nacional, pero no rompe con los lineamientos fundamentales del bloque al que pertenece. La reserva de los aspectos que son de interés nacional, es hasta el punto en que no se planteen situaciones de orden “crucial”; o sea, aquellas situaciones en que pueda estar en peligro el equilibrio del bloque, y que la potencia hegemónica procurará evitar, recurriendo incluso a la fuerza para evitarlas o restablecer el equilibrio.

Un ejemplo de heterodoxia, lo constituyó la Francia de De Gaulle, especialmente durante su segundo período de gobierno, y estuvo dado principalmente por su renuncia a firmar el Tratado de Prohibición de Experiencias Atómicas en la Atmósfera de 1963, así como por su salida de la órbita de la OTAN.

A posteriori, la actitud de Giscard d’Estaing, de no consulta a su “aliado” norteamericano sobre el comportamiento a adoptar respecto de la crisis del Medio Oriente y la invasión soviética a Afganistán (1979), implicó también una actitud heterodoxa, fundamentada en el interés del gobierno francés de implementar su accionar externo en función del interés nacional.

En América Latina, el Pacto Andino, ha sido un ejemplo de comportamiento heterodoxo. De igual manera, la política desarrollada por el gobierno de Velasco Alvarado en Perú hacia fines de los ’60.

III) El tercer tipo de orden según Liska, es el **Equilibrio de Poder**. Antes de su tratamiento, aclararemos qué se entiende por equilibrio de poder. En primer lugar,

²⁸ Este tema ha sido estudiado por Puig Juan Carlos, Integración y autonomía. A propósito del Foro Latinoamericano en Caracas, en Revista Argentina de Relaciones Internacionales, Año 1, N° 3, setiembre-diciembre de 1975, especialmente págs. 9 a 13.

²⁹ Sobre el tema de la “viabilidad nacional” ver Jaguaribe Helio, Desarrollo Económico y Desarrollo Político, EUDEBA, Buenos Aires, 1968.

puede entenderse en términos de “distribución” de poder entre varios Estados. Una capacidad más o menos equivalente entre varios Estados. Pero también como una “política”, en términos de concertación llevada a cabo entre varios Estados con el propósito de establecer un sistema de balance en sus relaciones. Un ejemplo, es el Congreso de Viena de 1815, en que los Estados europeos establecieron las bases del orden, dentro de un sistema multipolar ³⁰.

Hasta ahora, el único ejemplo de este tipo de orden, históricamente hablando, es el que predominó en el concierto europeo de naciones, hasta aproximadamente la primera guerra mundial, en que se fracturó.

También puede entenderse por equilibrio, el balance resultante de la pugna entre dos actores, como EUA y la URSS durante la guerra fría, denominado por Raymond Aron, “equilibrio del terror” ³¹.

El sistema bipolar, particularmente desde los '70 hasta su fin, osciló, pendularmente, entre los parámetros del “Sistema de Tregua Armada”, y el “Sistema de Bloque Inestable”, hablando en términos de Morton Kaplan; de manera tal que el “orden elemental” estuvo conformado por **“algunos focos de orden en un mar de desorden”**, en términos de Liska ³².

IV) El cuarto tipo de orden considerado por Liska, es el que se compone de **“represiones institucionalizadas”**. Esto significaría, que todos los miembros de la comunidad internacional, actuarían como control de las acciones del resto de los actores, pero dentro de un sistema institucionalizado, al estilo de la ONU.

Históricamente, el ejemplo está dado por la Sociedad de Naciones, antecedente de la ONU.

El problema que se plantea con las organizaciones internacionales, es que son “actores internacionales” pero para el logro de los objetivos, es indispensable disponer de “medios”, y en realidad, los medios de que disponen no son propios, sino los que le otorgan los Estados miembros. Los Estados miembros, también tienen sus objetivos, y en algunos casos, si bien expresaron su voluntad coincidente con los objetivos de la organización al firmar el Tratado o Carta constitutiva, pueden llegar a diferir por razón de circunstancias, o por cambios en el gobierno etc., o también puede ocurrir, que determinados Estados miembros, cuyo poder es relevante, pretendan que los objetivos de la organización sean semejantes a los objetivos particulares que ellos detentan. De esta forma, dentro de una organización internacional, se produce un **proceso polarizador**, mediante el que los Estados más poderosos, pretenden manejar a la organización de acuerdo con sus intereses particulares desvirtuándose los propósitos

³⁰ Hoffmann Stanley, Equilibrio de Poder, en Enciclopedia Internacional de las Ciencias Sociales, Aguilar, Madrid, 1974, págs. 313-316.

³¹ Aron, Raymond, La República Imperial: Estados Unidos en el Mundo (1945-1972), (Buenos Aires, Emecé, 1974).

³² Liska George, War and Order, Reflections on Vietnam and History, (Baltimore, The Johns Hopkins Press, 1968), págs. 25 y 26.

reales propuestos en la Carta constitutiva. Coincidiendo con Liska, este tipo de orden, es prácticamente una utopía ³³.

V) El quinto y último tipo de orden considerado por Liska, es la **“ausencia total de un poder centralmente ordenante, o de relaciones de poder centralmente convergentes”**. Algunos focos de orden local, en un mar de desorden.

Una de las características de la comunidad internacional es su descentralización. Carece de un “gobierno”. No obstante ello, el papel “ordenador” le compete a aquél o aquellos actores que de mayor poder disponen. Sin embargo, cuando las relaciones entre los actores de mayor poder, tal como ocurrió durante la guerra fría, llegan a una “mutua anulación” de sus capacidades ordenadoras en el ámbito mundial, ya que su principal preocupación es la de “resolver” los problemas de desorden existentes más que la de “ejercer su presencia” como potencias ordenadoras, entonces nos encontramos con una situación, en la cual se carece de un “poder centralmente ordenante, o de relaciones de poder, centralmente convergentes”. Esta ha sido una característica de la etapa de los '70 hasta la finalización del sistema bipolar.

En este caso, según Liska, nos encontramos ante un interregno entre dos cualesquiera de los órdenes anteriormente mencionados.

6. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ORDEN

En primer lugar, habría que diferenciar a los tipos de orden, en dos clases:

1) Orden en sí: es el que se podría considerar como un orden, con sus cualidades y defectos, al que en definitiva, arribará la comunidad internacional, luego de pasar por distintas circunstancias de desorden, o luego de un proceso de concertación o de contienda entre dos o tal vez más actores, interesados en establecer un orden.

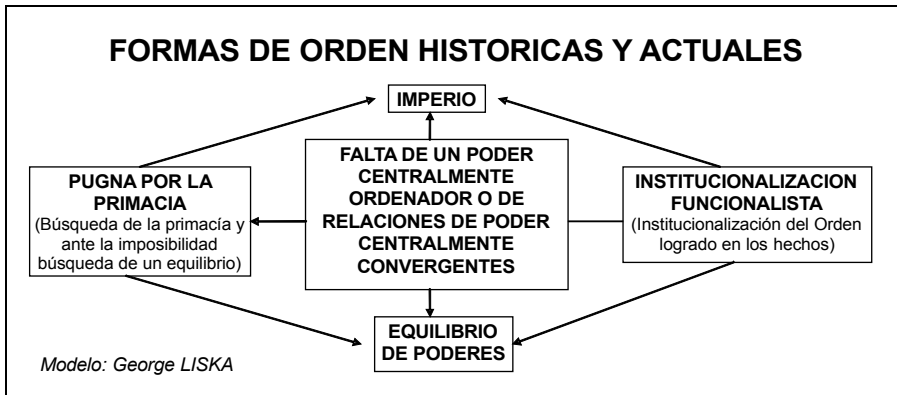
2) Orden de transición: es aquél cuya resultante de las situaciones dadas por las interacciones, derivarán en última instancia en un tipo de orden en sí.

De todas formas, no habría que dejar de considerar “orden” a ninguna de las dos clases arriba indicadas, más allá de marcar las diferencias entre estas clases.

Además, habría un caso, al que no se podría clasificar como orden en sí, ni como orden de transición, sino como la “institucionalización de un orden determinado”.

Gráfico

³³ Sobre el tema de las Organizaciones Internacionales, vistas desde el punto de vista de su participación como actores internacionales, ver el trabajo de Figari, Guillermo Miguel, Las Organizaciones Internacionales como Actores Internacionales, en Revista Argentina de Relaciones Internacionales, Año III, N° 9, Setiembre-Diciembre, 1977, págs. 24 a 41.



Comencemos por el segundo tipo de orden considerado por Liska, la “pugna por la primacía”. Este no es un “orden en sí”, sino un “orden de transición”. Se da un “orden elemental” pero la resultante de las interacciones de los actores contendientes, tendrá como consecuencia o:

- 1) la superioridad de uno sobre el otro, y por lo tanto derivará en un orden imperial; o
- 2) la imposibilidad del logro de la primacía por algunos de los actores contendientes, y ante el supuesto que no permanecerán indefinidamente en esta condición, el actor que se encuentra en situación relativa de desventaja, procurará la búsqueda de un **equilibrio**, tanto en términos distributivos -aumento de los gastos para defensa, reconsideración de sus estrategias mundiales- como en términos concertados -negociación de acuerdos que favorezcan tal equilibrio, como los de desarme por ejemplo-.

Por lo tanto, la “lucha por la primacía” es un orden de transición, y en situaciones como éstas, nos encontraremos con grandes modificaciones en el ámbito mundial, sea en el mediano o largo plazo.

El quinto y último tipo de orden analizado por Liska, tampoco puede ser considerado como un orden en sí. Su característica, es la existencia de “algunos focos de orden en un mar de desorden”.

Es el propio Liska quien dice, que en este caso, el sistema se encontraría ante un interregno entre dos cualesquiera de los tipos de orden mencionados por él, excluyendo al que Liska denomina “institucionalización funcionalista”.

Además, en este caso, el sistema está más cerca del desorden que del orden, por lo que los cambios se sucederán muy rápidamente, y si no surge un poder o una convergencia de poderes ordenadores, la anarquía será la que predominará, favoreciendo el conflicto y también, el que los que tengan poder, puedan lograr sus objetivos sin limitaciones.

El Imperial y el Equilibrio de Poder, constituyen los dos únicos posibles tipos de orden

en sí, ya que de una forma u otra, siempre la resultante de las interacciones en el ámbito internacional, derivará en uno u otro aunque “temporariamente” atraviere alguno de los “órdenes de transición”.

Por último, el caso no clasificado: la “Institucionalización Funcionalista”, o en términos de Liska “Represiones Institucionalizadas”, ya que tiene en cuenta para su definición, el grado de concentración o difusión de la autoridad, y en este caso, se daría tanto una “represión recíproca”, como una “auto-represión” de potenciales disturbadores del orden.

Sin embargo, este no es ni un orden en sí, ni un orden de transición, sino la “**institucionalización**” de situaciones de hecho que han llegado a constituirse en orden. Una vez “cristalizadas”, se institucionalizan.

No es posible establecer el orden “por decreto”. Además, la carencia de un “poder de policía supremo”, impide la exigibilidad en el cumplimiento de la norma, la posibilidad de aplicar sanciones, ante el incumplimiento. Este papel, lo lleva a cabo un poder ordenador: aquél o aquellos Estados que de mayor poder disponen, siguiendo criterios institucionalizados que ellos mismos, “de hecho”, han establecido ³⁴.

7. LA POSIBILIDAD DEL ORDEN

Bajo este título, lo que pretendemos considerar, son las distintas circunstancias frente a las que se verá el orden internacional.

Es evidente, que si los actores principales, o para no ser excluyentes, todos aquellos actores que tienen una participación activa en la comunidad internacional, en un momento determinado, se encuentran conformes con el estado de cosas existente -esto es en términos relativos- observamos una estabilidad en el orden internacional. Además, puede ser que ese estado de “conformidad” existente, se deba, no tanto a la satisfacción plena de las aspiraciones del actor, sino a la total imposibilidad de modificar su situación relativa, en virtud de que el grado de permisividad internacional, y/o la capacidad para adoptar actitudes contestatarias, se encuentra dentro de márgenes estrechos. Por lo que la estabilidad, estará dada fundamentalmente, por la acción disciplinaria del poder o poderes ordenadores.

Cuando por distintas circunstancias -proceso de descolonización en Africa y Asia en la década de los ‘60 provocado no sólo por la voluntad “independizante” de los países coloniales, sino también por la imposibilidad de su sostenimiento por las “Madres Patrias” debilitamiento relativo de Estados Unidos por su derrota en Vietnam, a la vez que fortalecimiento relativo de determinadas potencias, como Japón, Francia, Alemania Federal, etc., conformación de agrupaciones de presión internacional, como el denominado Grupo de Países No-Alineados; etc.- las relaciones de poder entre la potencia hegemónica-actores miembros del ámbito hegemónico, se flexibilizan; en

³⁴ Sobre este tema tan controvertido, sugerimos la lectura de Morgenthau Hans, La Lucha por el Poder y por la Paz, Sudamericana, Buenos Aires, 1963, especialmente págs. 618-657. Asimismo, Puig Juan Carlos, Derecho de la Comunidad Internacional, Vol. 1, Parte General, Depalma, Buenos Aires, 1974.

estos casos, a la vez de aumentarse el grado de permisividad internacional, el poder disciplinante ya no es en términos materiales tan efectivo.

En estos casos, proceden las políticas revisionistas por parte de todos aquellos actores, que no se encontraban o no se encuentran en un momento determinado conformes con el estado de cosas existente, procurando actuar en función de sus propios “intereses nacionales”, a fin de lograr una mejor ubicación que la detentada hasta el momento.

Va de suyo, que estas situaciones provocan inestabilidad internacional, ya que se dan modificaciones no sólo en el estado del sistema internacional, sino que también se dan cambios en el *status-quo*; y si el proceso revisionista pretende reestructuraciones, pues, también se observarán cambios en la estructura e incluso en el orden.

Si todo este proceso se lleva a cabo, bajo un relativo control, sea de las potencias ordenadoras, sea por satisfacción de determinadas demandas importantes, tan sólo nos habremos encontrado con un cambio de equilibrio en el sistema, pero, el sistema continuará siendo el mismo, y se retornará a una relativa estabilidad.

Si el proceso de referencia, llega a un punto, en que se torna incontrolable, entonces procederá el desorden internacional.

El desorden controlado es intrínsecamente manejable, mientras que el desorden difuso, puede llegar a volverse incontrolable.

Para observar la situación respecto del orden, o las circunstancias del o de los desórdenes, es necesario detectar la identidad del conflicto dominante ya que es un determinante de las relaciones internacionales en cuanto a su orientación futura.

Básica e históricamente, nos encontramos con dos tipos de desorden: 1) la anarquía; 2) el caos.

El primer tipo, consiste en actos controlados por una voluntad e inteligencia política identificable. Si no se la reprime, puede dar lugar a la anarquía internacional ³⁵. Este ha sido, según Liska, el caso de la guerra de Vietnam. Los Estados Unidos, pudieron haber optado por dos alternativas en este caso. O combatir, procurando restablecer, o establecer algún tipo de orden aceptable para el mundo Occidental; o abstenerse, y en este caso permitir la sustitución, por otro tipo de orden diferente o el desorden ³⁶. No podían darse otras alternativas, ya que, como lo analizamos en la sección 5. de este trabajo, una potencia imperial tiene como misión no sólo proteger los intereses nacionales, sino también los intereses del ámbito bajo su hegemonía, o dejar que otra superpotencia cumpla con su papel. Esto explica también la existencia de bloques de carácter defensivo, como la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), la Organización del Tratado de los Países del Centro (CENTO), en el Medio Oriente, y que hoy prácticamente no existe; la Organización del Tratado del Sudeste de Asia (SEATO u OTASE), que dejó de existir con la firma de la “paz” en Vietnam; la

³⁵ Liska George, War and Order, op. cit., pág. 28.

³⁶ Ibidem, págs. 28-29.

Organización del Tratado de Australia, Nueva Zelandia y los Estados Unidos (ANZUS), y el Tratado Interamericano de Asistencia Reciproca (TIAR) en el hemisferio americano, y que es el más antiguo, de los bloques defensivos; y como contrapartida, en el bloque Oriental, se encuentra el Pacto de Varsovia. Todos estos sistemas defensivos, tienen como propósito evitar el desorden por medios militares, y en caso de que fracasen los Organismos Internacionales, cuya finalidad es la de mediación y de solución pacífica de los conflictos, tanto en el ámbito mundial (ONU), o regional (por ejemplo OEA).

El segundo tipo de desorden consiste en acciones que son en efecto descontroladas por un agente responsable. Si se las permite difundirse, dan lugar al caos ³⁷.

Cuando los problemas domésticos, ya sean de carácter tribal, de clases, comunales o regionales, se extienden en forma imprevisible, se provoca la destrucción interna del orden, y a su vez puede hacer estallar un caos internacional acumulativo, en áreas, donde el orden es precario ³⁸.

El orden mundial está en juego, cuando este tipo de desorden no permanece aislado, ramificándose en el exterior, volviendo muy difícil para las potencias ordenadoras, el hacerle frente.

El problema planteado por el Congo en 1960, es un ejemplo, en el que se vio envuelta Nigeria, en virtud de la internacionalización del caos. Las fuerzas de la ONU intervinieron, pero con poco éxito, y el resultado en definitiva, fue la división en Congo (Brazzaville) y Congo (Kinshasa) hoy Zaire. Luego del retiro de la ONU, hubo una intervención unilateral por parte de los Estados Unidos, a fin de restaurar el orden.

Un ejemplo actual de caos, puede estar dado por la situación planteada por El Salvador (en Centroamérica), y su internacionalización podría provocar una reacción en cadena en todo el Caribe cuyas consecuencias llegarían a ser incontrolables.

Por el contrario, el caso cubano, lo calificaríamos, de acuerdo con los conceptos de desorden expuestos por Liska, en la anarquía internacional, ya que la “exportación” de la revolución a América Latina, y su intervención en Africa. constituyen una forma de provocar inestabilidad, generando desorden. Aquí existe una voluntad e inteligencia política identificable, que bajo la concepción de “extender al mundo el comunismo” o “liberarlo de la opresión colonialista”, adopta objetivos expansionistas, utilizando como medio la creación de focos de desorden, en aquellas regiones, donde hay un vacío de poder-. o donde se plantean situaciones conflictivas.

La expansión de Israel, en nombre del “sionismo” o de su seguridad, o la de Egipto u otro país árabe, en nombre del pan-arabismo, en el Medio Oriente, constituyen otras tantas formas de anarquía internacional. en una región diferente.

La anarquía y el caos, son tan peligrosas como los vacíos de poder, ya que este último,

³⁷ Ibidem, pág. 28.

³⁸ Ibidem, pág. 51.

implica, inexistencia de un poder ordenador. Lo que debe evitarse, es el derrumbe total de la distribución de poder, hasta el punto en que las posibilidades de orden, sean prácticamente nulas, cayéndose entonces en un caos mundial.

Para concluir, diremos con Werner Goldschmidt: “si un régimen asegura el orden, por ello mismo, tiene como secuela pacificación. Si además de asegurar el orden, realiza justicia el corolario es la Paz” ³⁹.

³⁹ Goldschmidt Werner, Introducción al Derecho. La Teoría Trialista del Mundo Jurídico y sus Horizontes, Depalma, Buenos Aires, 1968, pág. 353.

INDICE

1. LA CONCEPCION DEL ORDEN.....	3
2. LA ESTRATIFICACION DEL SISTEMA INTERNACIONAL.....	8
3. DISTINTOS TIPOS DE SISTEMAS.....	12
4. LOS CAMBIOS SISTEMICOS.....	19
5. TIPOS DE ORDEN ALTERNATIVOS.....	23
6. ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL ORDEN.....	28
7. LA POSIBILIDAD DEL ORDEN.....	30

GRAFICOS

Gráfico	7
Gráfico	9
Gráfico	29