

Cambios y continuidades del sistema internacional

Rafael Velázquez Flores *

Introducción

El sistema internacional (SI) es una categoría básica de la disciplina de las Relaciones Internacionales (RI). Incluso se considera que es el principal objeto de estudio de esta joven ciencia. Diversos académicos de la disciplina han dedicado amplias investigaciones sobre el tema. Los principales puntos de interés han sido la estructura del sistema internacional, sus componentes básicos y el funcionamiento de las partes.

A lo largo de la historia han existido diversos sistemas internacionales con sus propias lógica y dinámica. Es decir, los sistemas internacionales no son estáticos, sino que están expuestos a un proceso de continuidad y transformación constante. En este contexto, una de las principales preocupaciones académicas entre los estudiosos de los asuntos internacionales ha sido identificar las variables que determinan los cambios en un sistema internacional.

Las preguntas que busca responder este artículo son: ¿Qué es un sistema internacional? ¿Qué elementos componen un sistema internacional? ¿Qué factores contribuyen a un cambio de sistema internacional? ¿El 11 de septiembre de 2001 (11/9) significó el nacimiento de un nuevo sistema internacional? La respuesta tentativa a esta última pregunta es que el 11/9 no representó el nacimiento de un nuevo sistema internacional. Obviamente, el evento causó ajustes en el sistema internacional, pero no significó una transformación radical.

Para probar esta hipótesis de trabajo, se ha dividido este ensayo en tres partes. La primera describe las diferentes visiones sobre el concepto de sistema internacional. La segunda identifica los principales componentes de un sistema internacional con base en las diferentes conceptualizaciones. La tercera estudia los diferentes sistemas internacionales que han existido a lo largo de la historia en función de los criterios establecidos en las partes anteriores. Por último, las consideraciones finales analizan si el 11 de septiembre fue un factor con suficiente peso para modificar el sistema internacional contemporáneo.

* Director de la Licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE – México) y doctor en Estudios Internacionales por la Universidad de Miami.

1. Sistema internacional: concepto

Para describir el espacio en donde se desarrollan las relaciones internacionales, varios autores han utilizado diversos términos: sociedad internacional, orden internacional, sistema internacional, entre otros. El concepto de sistema internacional es más completo puesto que los dos primeros son simplemente descriptivos, mientras que el tercero implica una explicación de la estructura, las partes y el funcionamiento de los diversos componentes que lo constituyen. Definir el concepto de sistema internacional, por tanto, es una tarea complicada. A pesar de que diversos autores han buscado definirlo, en la literatura existe más diversidad que consenso en torno a las conceptualizaciones.

La literatura sobre el concepto de sistema internacional es muy amplia. Los principales estudios al respecto se han desarrollado en Estados Unidos (Goodman, 1965; Knorr, 1961; Kaplan, 1967; Waltz, 1979).

Uno de los autores tradicionales sobre el tema es Morton Kaplan. Este reconocido teórico define al sistema internacional como un conjunto de variables relacionadas entre sí y ubicadas en un ambiente específico (Kaplan, 1967, p. 4). Para este autor, la conducta regular de sus componentes caracteriza las interacciones al interior del sistema. Cada sistema tiene un conjunto de subsistemas que también están relacionados entre sí. Para Kaplan, “cuando un insumo (*input*) lleva a un cambio radical en las relaciones de las variables del sistema, entonces se transforma la conducta característica del sistema”. Asimismo, los efectos (*outputs*) de un subsistema pueden convertirse en insumos para el sistema en general. Es decir, un evento importante —resultado de un efecto— puede ser un factor determinante en el cambio de un sistema. Por ejemplo, la política exterior de un actor, en este caso un Estado-nación, es un efecto del sistema político interno y esto puede representar un insumo importante para el sistema internacional.

Para Kaplan, las variables más importantes al interior de los sistemas son los actores, los procesos, los valores y las estrategias. Con base en estos elementos, Kaplan construyó seis sistemas como modelos analíticos: el sistema del equilibrio del poder, el sistema bipolar suelto, el sistema bipolar rígido, el sistema universal, el sistema jerárquico y el sistema de unidad de veto.¹

Otro destacado teórico de las relaciones internacionales, Kal Holsti, también ha hecho una importante contribución al estudio de los sistemas internacionales. Para Holsti, un SI es un “conjunto de entidades políticas independientes —tribus, ciudades Estado, naciones o imperios— que interactúan con una considerable frecuencia y de acuerdo a un proceso regular” (Holsti, 1967, p. 27). El problema con esta definición es que Holsti solamente considera un tipo de actores del sistema: unidades políticas; y no toma en cuenta

¹ Para mayor información sobre las características de estos seis sistemas, consultar Kaplan, 1967, pp. 21-53.

otros, como serían las organizaciones internacionales y las empresas transnacionales, entre otros.

Holsti, al igual que Kaplan, considera que el sistema internacional es una herramienta analítica que puede ser utilizada para estudiar los sistemas sociales. El teórico usa el término bajo dos modalidades: “como una descripción de los patrones regulares de interacción entre las unidades políticas independientes y como una variable que explica el comportamiento de las unidades que componen el sistema.” Holsti también considera cinco aspectos para caracterizar a los sistemas internacionales: a) las fronteras del sistema, es decir, el grado de aislacionismo que tenían las unidades en diferentes etapas históricas; b) la naturaleza de las unidades políticas, que incluye los tipos de gobierno y el papel de la sociedad civil; c) estructura del sistema internacional, que se refiere a la configuración de poder y los vínculos de dominación y subordinación entre los actores; d) formas de interacción, es decir, los tipos de contactos tanto diplomáticos como comerciales, rivalidades y la violencia que pueden existir entre los actores del sistema; y e) las reglas específicas del sistema que norman las relaciones entre los actores.

Con base en estos cinco aspectos, Holsti clasifica y analiza diversos sistemas internacionales, tales como el sistema estatal chino bajo la dinastía Chou, el sistema griego de ciudades Estado, el sistema bajo el Renacimiento italiano, y los sistemas europeos modernos a partir del siglo XVIII. Como resultado del análisis, Holsti plantea cuatro tipos de sistemas internacionales: el “jerárquico”, el “difuso”, el “bloque difuso” y el “polar”.²

Otro autor clásico es Kenneth Waltz, quien definió el sistema internacional como la distribución del poder entre las unidades básicas. En otras palabras, Waltz enfatizaba el equilibrio del poder entre los principales actores como eje principal de un sistema internacional.

Autores estadounidenses más contemporáneos también han trabajado el tema (Pearson y Rochester, 1998; Mingst, 2003; Goldstein, 1994). Por ejemplo, Pearson y Rochester definen al sistema internacional como “un patrón general de relaciones políticas, económicas, sociales, geográficas, y tecnológicas que dan forma a los asuntos internacionales” (Pearson y Rochester, 1998, p. 41). Para estos autores, un SI es el contexto general en el cual ocurren las relaciones internacionales en un tiempo determinado. Mingst y Goldstein hacen importantes contribuciones desde la perspectiva histórica y teórica de los sistemas internacionales.

En Europa, destacados académicos también han hecho una importante contribución al estudio de los sistemas internacionales. Por ejemplo, Marcel Merle considera que cualquier sistema internacional está determinado por

Waltz enfatizaba el equilibrio del poder entre los principales actores como eje principal de un sistema internacional.

² Para mayor información, consultar, Holsti, 1967.

ciertos factores, como serían los geográficos, demográficos, económicos, políticos e ideológicos, entre otros (Merle, 1991). Estos factores son un elemento importante que influye en el comportamiento de los principales actores del sistema: los Estados.

Un sistema internacional se entiende como un conjunto de actores, factores, procesos y patrones que interactúan de manera frecuente en un espacio y un tiempo determinado; bajo ciertas reglas y en función de un eje rector.

Por su parte, Esther Barbé define al SI como “un conjunto de actores, cuyas relaciones generan una configuración de poder (estructura) dentro de la cual se produce una red compleja de interacciones (proceso) de acuerdo a determinadas reglas” (Barbé, 1995). Para Barbé, estos tres elementos –actores, estructura y proceso– representan los componentes básicos de un sistema internacional. Además, para esta autora, “el concepto de sistema internacional presupone la existencia de un cierto orden, lo que no significa inmovilidad. Al contrario, el sistema evoluciona e incluso puede desaparecer, en el momento en que la distribución del poder en su seno (la estructura) varía sustancialmente”. La aportación que hace Barbé es fundamental para el entendimiento del sistema internacional porque, por una parte, identifica sus componentes principales y, por la otra, plantea que un sistema

internacional es dinámico y puede cambiar cuando las estructuras básicas se modifican.

A los efectos de este trabajo, un sistema internacional se entiende como un conjunto de actores, factores, procesos y patrones que interactúan de manera frecuente en un espacio y un tiempo determinado; bajo ciertas reglas y en función de un eje rector. Por actores nos referimos no solamente a los Estados, sino también a las organizaciones internacionales, las empresas transnacionales, los medios de comunicación de impacto internacional, la opinión pública internacional, los grupos de terrorismo transnacionales, el crimen internacional organizado y a los distintos individuos que pueden tener influencia en el sistema internacional, como, por ejemplo, el presidente de Estados Unidos, quien de manera automática se convierte en la persona más poderosa del mundo, o el papa por ser el representante de mayor visibilidad de la religión católica, y también algunos individuos de reconocimiento internacional, como son determinados artistas, deportistas, diplomáticos o empresarios.

Por factores nos referimos al conjunto de variables que determinan las características de un sistema internacional y que, a la vez, condicionan el comportamiento de los actores en el sistema internacional. Los factores más destacados son los geográficos, los económicos, los demográficos, los tecnológicos, los militares, los políticos, los ideológicos, los sociales y los culturales, entre otros. Los procesos son los resultados derivados de los comportamientos de cada actor del sistema y que se repiten de manera frecuente. Los patrones son los elementos de cambio y continuidad que dan a un siste-

ma estabilidad o variaciones. Por reglas, entendemos el conjunto de normas que los actores establecen de manera explícita o implícita formal o informal para acordar el tipo de comportamiento dentro del sistema. Por lo regular, existe un eje articulador en el que se sustenta un sistema internacional, como lo veremos más adelante.

2. Componentes del sistema internacional

A partir de las definiciones analizadas en la parte anterior, los componentes básicos del sistema internacional son los siguientes: a) la naturaleza de los principales actores del sistema, b) los objetivos y medios de los actores, c) el grado de polarización e interdependencia, c) la distribución del poder y la riqueza, d) el eje del sistema internacional, e) los eventos internacionales que pueden impactar y llevar a un cambio de sistema, y f) las reglas del sistema.

Actores, objetivos y medios

Un componente básico que caracteriza a un sistema internacional es la naturaleza de los principales actores; es decir, aquellos entes políticos, económicos o sociales que pueden influir en el sistema internacional. Es necesario identificar los principales actores transnacionales que existen e inciden en el sistema internacional. Por lo general, se asume que el principal actor es el Estado. Sin embargo, se reconoce la existencia e influencia de otros actores, tales como las organizaciones internacionales, las empresas multinacionales, la opinión pública internacional, los individuos con presencia mundial, e incluso el crimen organizado y los grupos terroristas. Es claro que un Estado sumamente poderoso, en un momento determinado, puede, por medio de su política exterior, modificar un sistema internacional.

En segundo lugar, hay que considerar como componentes fundamentales de los sistemas internacionales los objetivos de los actores y los medios con los que cuentan para alcanzarlos. En su comportamiento, los actores, especialmente los Estados, buscan satisfacer los intereses nacionales y proyectar los valores que los Estados buscan proyectar hacia el exterior. Para que un Estado diseñe su política exterior, es fundamental conocer los intereses y objetivos que tienen los otros actores. Sin embargo, no es suficiente con saber las principales metas que tienen los actores, también hay que distinguir los medios que están dispuestos a usar para alcanzarlos. Los principales medios que tiene un Estado para alcanzar sus objetivos en el plano internacional son: el uso de la fuerza, la negociación diplomática, la diplomacia coercitiva, las sanciones económicas, la ayuda, las alianzas, el Derecho Internacional, entre otros.

Un cambio en la naturaleza de los actores, es decir, la aparición o desaparición de una o varias potencias, imperios, o alianzas, puede significar un cambio en el sistema internacional. Asimismo, el cambio radical de los objetivos y los medios también puede llevar a la modificación de un SI.

Grado de polarización e interdependencia

El siguiente punto es el grado de interdependencia y polarización que exista en un momento determinado. La interdependencia se refiere al nivel de interconexión —es decir, el volumen de bienes, servicios, personas e información que fluye a través de las fronteras— y de vulnerabilidad y sensibilidad, que significa el efecto potencial de las acciones de un país sobre otro. La polarización se refiere a la flexibilidad o rigidez de las alianzas entre los actores. El propósito es identificar los diferentes polos del sistema. Los tipos pueden ser: unipolar, cuando existe una potencia dominante; bipolar, cuando hay la presencia de dos bloques antagónicos; y multipolar, cuando hay tres o más polos. Es también importante reconocer la flexibilidad y rigidez de los polos. Obviamente, un cambio en la polarización y el grado de interdependencia puede llevar a la desaparición y al nacimiento de un nuevo sistema.

... el temor a un cambio en el equilibrio del poder es la causa más profunda de las guerras y los conflictos internacionales.

Distribución del poder y la riqueza (estructura)

El siguiente componente del SI es la distribución del poder y la riqueza. Este factor es uno de los más importantes puesto que los principales conflictos internacionales tienen su origen en estos dos elementos. De hecho, el poder es el eje de la política internacional, mientras que la riqueza y el mercado lo son de la economía internacional. Parafraseando a Tucídides, el temor a un cambio en el equilibrio del poder es la causa más profunda de las guerras y los conflictos internacionales. De acuerdo a la teoría del equilibrio del poder, el balance entre los diferentes actores permitirá mantener la paz y la seguridad. Sin embargo, la realidad es que el sistema internacional es jerárquico puesto que existen potencias hegemónicas que dominan a otros actores secundarios. Por lo tanto, un cambio importante en la distribución del poder (estructura) y la riqueza pueden llevar, sin duda, a una transformación del sistema internacional.

Eje, eventos y reglas

Normalmente, un sistema internacional gira en torno a un eje articulador. Es decir, existe un factor de apuntalamiento en el cual descansa el sistema. El eje le ofrece al sistema patrones de continuidad, equilibrio, estabilidad y consistencia, pero también de cambio y variedad. Es decir, el eje no permanece fijo e inamovible, sino que puede tener elementos de variación. Obviamente, la desaparición de un eje puede conducir al nacimiento de un nuevo sistema internacional.

Asimismo, pueden existir eventos internacionales de gran impacto que pueden llevar a la creación de un nuevo sistema internacional. El mejor ejemplo ha sido la guerra. De manera frecuente, una guerra generalizada, en

donde participan un grupo amplio de actores, ha llevado al nacimiento de un nuevo sistema internacional. Asimismo, los acuerdos de paz que establecen las nuevas reglas del sistema también se han erigido en los elementos de cambio del sistema internacional.

Las reglas, que también se conocen como regímenes internacionales, son las normas formales o informales explícitas o implícitas que establecen los actores para regular su comportamiento en el sistema internacional. Estas reglas pueden ser establecidas para un ámbito regional o para un tema en específico. Existen acuerdos que se generan solamente para ciertos actores de una región, como sería Europa Occidental o América del Norte. También pueden existir reglas para ciertas áreas temáticas, como serían comercio, finanzas, seguridad, armas nucleares, medio ambiente, derechos humanos, entre otras áreas. Pero también pueden existir reglas generales para un sistema internacional en particular. En este sentido, un cambio sustancial de las reglas puede conducir a la aparición de un sistema internacional distinto.

3. Los diferentes sistemas internacionales

A lo largo de la historia han existido diversos sistemas internacionales. Es decir, existen características específicas y diferentes de cada uno de ellos que los hacen distinguir uno del otro. Este artículo identifica seis sistemas internacionales: el primero es el sistema de ciudades-Estados, el cual se funda desde que dos comunidades diferenciadas política y socialmente establecieron los principales contactos. El segundo es el sistema westfaliano o “clásico”, que abarca de 1648 a 1815. El tercero es el sistema del equilibrio del poder que data de 1815 a 1914. El cuarto es el sistema institucional, el cual dura solamente 20 años, de 1919 a 1939. El quinto es el sistema bipolar, que se origina en 1945 y concluye en 1989. Finalmente, el sexto es el sistema contemporáneo, de 1989 a la fecha.

Sistema de ciudades-Estado

El sistema de ciudades-Estado es difícil de definir como un sistema internacional por la gran variedad de actores y la alta dispersión de la estructura. Sin embargo, existen algunas características específicas que se pueden identificar. En este sistema, los principales actores fueron las tribus, las ciudades-Estado y los imperios. Aquí se pueden incluir civilizaciones tan antiguas como los egipcios, los fenicios, la dinastía Chou en China, entre otros. También se consideran las ciudades-Estados que se fundan, de manera formal, a partir del año 1000 DC. Entre las principales ciudades están, principalmente, Venecia, Florencia y Hamburgo. Los imperios más importantes son el griego, el romano y el musulmán. En general, los principales objetivos de estos actores fueron: la defensa y la expansión territorial, y la ampliación de los vínculos comerciales. Los instrumentos principales fueron la negociación diplomática y el uso de la fuerza.

Por otra parte, la distribución del poder y la riqueza era altamente dispersa y difusa. En algunos momentos, el poder se concentró en los principales imperios. El nivel de interdependencia era muy bajo pues varias de estas comunidades se mantuvieron aisladas unas de otras. Asimismo, el grado de polarización era bastante bajo pues las alianzas entre los actores eran bastante flexibles. No existía un eje del sistema internacional claro y definido. Tampoco había reglas específicas pues la anarquía fue la característica principal de este sistema internacional.

... un cambio sustancial en el equilibrio del poder entre los principales actores determinó el surgimiento del primer sistema internacional estatal.

Sistema westfaliano, 1648-1815

El sistema westfaliano surge a partir de 1648 luego de la Guerra de los Treinta Años. Este evento tuvo como origen una disputa religiosa entre las principales potencias europeas. Sin embargo, en el fondo se trataba de un asunto de equilibrio de poder puesto que en el centro de la disputa se encontraba el control de ciertas regiones. En 1648 se firma la Paz de Westfalia, en la cual se establecen las primeras reglas generales. Como producto de los acuerdos, surge un elemento que sería fundamental para el naciente sistema: la soberanía, factor que se convirtió en el principal eje del sistema westfaliano y base de la regla principal: el respeto a la soberanía de los otros Estados.

En términos generales hay consenso en que la Paz de Westfalia dio origen al Estado moderno. En este sentido, hay un cambio significativo en la naturaleza de los actores a partir de 1648. Además, un elemento inherente al Estado sería la soberanía, es decir, la ausencia de un poder por encima de ellos. En este sentido, el Estado tendría tres componentes básicos: un territorio específico, una población y un gobierno soberano. Entonces, con la aparición del Estado moderno surge el primer sistema internacional caracterizado por la presencia del Estado. Como se puede apreciar, los dos eventos básicos para la aparición del sistema westfaliano fueron, por una parte, una guerra generalizada que involucró a las principales potencias de la época, y un acuerdo establecido entre los actores ganadores que marcaba las nuevas reglas del juego. En concreto, un cambio sustancial en el equilibrio del poder entre los principales actores determinó el surgimiento del primer sistema internacional estatal.

En este sistema, los principales actores fueron los Estados. Los objetivos básicos de política exterior fueron, en términos generales, la protección de la población y el territorio frente a las amenazas externas, la ampliación de sus vínculos comerciales para generar desarrollo interno, y, en casos particulares, la ampliación de su poder y de su territorio en el plano internacional. De hecho, la mayoría de los tratados firmados en la época tenían que ver con una cuestión territorial o comercial. Un objetivo concreto que surgió de manera particular fue la protección comercial al interior de los Estados

frente a la competencia externa. El objetivo era proteger, mediante cuotas arancelarias, a los industriales nacionales frente a la penetración de otros productos provenientes del extranjero. Hay que recordar que una razón para la creación del Estado moderno fue precisamente la protección comercial, base del sistema económico mercantilista. Por lo tanto, se puede apreciar que el modelo de desarrollo económico es un elemento esencial de todo sistema internacional.

Para alcanzar esos objetivos, los medios más utilizados fueron la negociación diplomática y el uso de la fuerza. Es decir, si los actores no alcanzaban sus objetivos mediante la negociación, entonces recurrían a la guerra para lograrlos. En este sentido, el poderío militar se convirtió en esa época en un factor determinante para el logro de los objetivos externos. Aquí conviene recordar la ampliamente descuidada frase célebre de Clausewitz: *la guerra es la continuación de la negociación en otro contexto diferente*.

En el sistema westfaliano, el grado de polarización se mantuvo bajo debido a la flexibilidad con la que aparecían y desaparecían las alianzas. Por otra parte, la interdependencia fue baja de manera general, pero un poco mayor en el ámbito europeo. Como fue un sistema básicamente eurocentrista, la distribución del poder se concentraba entre las principales potencias de la región. Existían civilizaciones importantes, como la china y la japonesa en el oriente, pero se encontraban aisladas y no detentaban el poder de manera extracontinental. América y África permanecieron subyugadas por las potencias coloniales de la época, España, Estados Unidos y Brasil, principalmente.

Sistema del equilibrio del poder 1815-1914

El sistema de equilibrio del poder no varió mucho del anterior, pero hay elementos que permiten identificarlo como un sistema distinto. Este sistema surge como producto de las guerras napoleónicas y de los acuerdos de paz establecidos en el Congreso de Viena de 1815. Es decir, nuevamente una guerra generalizada y un nuevo acuerdo para establecer las reglas del juego determinan el surgimiento de un nuevo sistema internacional.

Uno de los principales cambios se genera en las reglas del sistema. Ahora, el equilibrio del poder sería la regla básica. En otras palabras, este nuevo sistema giró en torno a un nuevo eje: el equilibrio de poder. Entonces, la estabilidad del sistema dependía de que un actor no sobrepasara su poder frente a los demás. Si uno lo intentaba, los otros deberían actuar para evitar un rompimiento del equilibrio. Así, guardar los equilibrios entre los principales actores se convirtió en una prioridad y base de la estabilidad del sistema. De hecho, este sistema fue altamente estable durante casi cien años. En ese período, aunque hubo conflictos focalizados en ciertas regiones, no surgie-

... una guerra generalizada y un nuevo acuerdo para establecer las reglas del juego determinan el surgimiento de un nuevo sistema internacional.

ron guerras generalizadas de alcance mayor. Lo que se puede interpretar entonces es que el equilibrio de poder fue exitoso hasta que estalló la Primera Guerra Mundial en 1914.

Los actores no cambiaron mucho en cuanto a su naturaleza, pero sí aparecieron nuevos Estados y cambió la relación de poder. Por ejemplo, Francia y España dejaron de ser potencias coloniales e Inglaterra se erigió como la principal potencia de la época. Aparecieron nuevos actores, especialmente en el continente americano. Estados Unidos obtuvo su independencia de Inglaterra y se convirtió en un actor importante de la región. Igualmente, muchas colonias de España obtuvieron su independencia, como fueron México, Brasil, Colombia, Chile, Argentina, entre otros. Asimismo, empezaron a surgir nuevos actores con naturaleza distinta, como lo fue la Santa Alianza y la primera organización internacional de la que se tiene registro, como fue la Comisión Central para la Navegación del Rin, establecida en 1815.

Los objetivos de los actores tampoco variaron mucho, pero se fortalecieron los deseos de la ampliación colonial y la expansión territorial. Por ejemplo, uno de los principales objetivos de política exterior de Estados Unidos fue la expansión territorial a expensas de sus vecinos.³ La posesión colonial también se convirtió en un objetivo fundamental. De hecho, en esa época el poder se medía en función de las posesiones coloniales de los Estados.

La interdependencia aumentó significativamente debido, principalmente, a la Revolución Industrial, la cual generó avances tecnológicos en la producción industrial y las comunicaciones, lo que acercó a los Estados. En consecuencia, el avance tecnológico también se ha convertido en un factor importante que determina la estabilidad o la variación de un sistema internacional, al igual que el modelo de desarrollo económico, como fue apuntado líneas arriba.

Sistema Institucional 1919-1939

El sistema internacional del equilibrio del poder cayó a partir de 1914 con el inicio de la Primera Guerra Mundial (PGM). Nuevamente, fue una guerra generalizada entre las principales potencias y un nuevo acuerdo lo que generó el nacimiento de un nuevo sistema internacional. Después de los Tratados de Versalles de 1919, el equilibrio de poder se rompió. Los países ganadores, especialmente Francia e Inglaterra, impusieron nuevas reglas. Ahora, Alemania, país perdedor, tenía que pagar los daños causados por la guerra, limitar su producción armamentista y otras medidas bastante onerosas. Entonces, el equilibrio del poder fue olvidado. De hecho, estas medidas sem-

³ En 1803 el gobierno de Estados Unidos compra la Louisiana, con lo que dobla su tamaño. Más adelante anexa el territorio de Florida y Texas. En 1848 obtiene el territorio mexicano de California, Arizona, Nevada y Nuevo México a través de una guerra.

braron la semilla del fracaso del nuevo sistema y se convirtieron en la principal causa, 20 años después, del inicio de la Segunda Guerra Mundial (SGM).

Con los acuerdos de Versalles, también se creaba un nuevo actor, la Sociedad de las Naciones, propuesta que había planteado Woodrow Wilson en su famoso discurso de los 14 Puntos. Esta naciente organización internacional establecería las nuevas reglas del sistema, como lo serían la seguridad colectiva y el principio de la autodeterminación. Como consecuencia, la institucionalidad se convirtió en el eje en el cual giraba el sistema internacional.

En este mismo contexto, desaparecieron viejos actores y surgieron nuevos. Por ejemplo, los imperios Austrohúngaro, Otomano y Ruso desaparecieron después del conflicto. También aparecieron nuevos actores: Austria, Hungría, Yugoslavia y Checoslovaquia, que surgieron con la caída del imperio austro-húngaro; la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), Finlandia, Letonia, Estonia, Lituania y Polonia, surgidas de las cenizas del imperio Ruso; y Turquía, como consecuencia de la desaparición del imperio otomano. Además, Estados Unidos se erigió como una potencia no solamente regional, sino mundial. La PGM fue la primera guerra en la que participaron actores de casi todos los continentes.

Después de la guerra, los objetivos de los actores no variaron significativamente. La seguridad y el crecimiento económico seguían siendo las principales preferencias. Pero con la aparición de la Sociedad de Naciones, un objetivo generalizado apareció en el ambiente internacional: la paz y la seguridad. Bajo este pretexto surgió la Sociedad y por lo tanto sus principales objetivos fueron encontrar las causas del conflicto y así evitar una nueva confrontación bélica del tamaño de la que acababa de terminar.

Los medios para alcanzar los objetivos también sufrieron una ligera variación. Con la Sociedad de Naciones, ahora la negociación diplomática sería la preferida. Además, surgieron nuevas normas del Derecho Internacional, por lo que el uso de la fuerza debía evitarse. Incluso en 1928 se firmó el Pacto Brian-Kellog, que prohibía el uso de la fuerza como instrumento de la política internacional. Sin embargo, estos deseos se quedaron en el plano de lo hipotético porque años más tarde el mundo experimentó la peor de las guerras. Este nuevo sistema internacional estaba destinado al fracaso prematuro.

La aparición de la URSS tuvo un efecto en la polarización. Entonces el mundo se empezó a dividir entre países comunistas y capitalistas. Pero también nacieron nuevas corrientes ideológicas de carácter nacionalista y totalitario, como el régimen nazi en Alemania y el fascista en Italia. Por lo tanto, la polarización aumentó. Por otro lado, la interdependencia también aumentó significativamente gracias a los avances tecnológicos, al crecimiento económico de algunos países triunfadores y a la necesidad creada luego de la destrucción en otros países. Inglaterra y Francia entonces dependieron en mayor medida del apoyo de Estados Unidos y de los pagos por daños de guerra de Alemania.

El sistema internacional institucionalizado fue el más corto de los sistemas

anteriores. Solamente duró 20 años. Con el inicio de la Segunda Guerra Mundial, el 1 de septiembre de 1939, este sistema dejó de existir.

A partir de 1945, el sistema internacional giró en torno a la Guerra Fría. La confrontación Este-Oeste fue el elemento distintivo de este nuevo sistema internacional.

Sistema bipolar 1945-1989

El sistema bipolar que nace en 1945 surge de las cenizas del sistema institucional. Al igual que los anteriores, este nuevo sistema es producto de una guerra generalizada entre prácticamente todos los actores del sistema y del acuerdo establecido entre las potencias vencedoras para establecer las nuevas reglas del juego. Asimismo, hay un cambio profundo en el eje del sistema. A partir de 1945, el sistema internacional giró en torno a la Guerra Fría. La con-

frontación Este-Oeste fue el elemento distintivo de este nuevo sistema internacional.

El establecimiento de las nuevas reglas se originó en varios planos. En el macro, las tres principales potencias vencedoras establecieron, en el marco de la guerra fría, los nuevos criterios de política internacional de la posguerra. Estados Unidos, la URSS e Inglaterra fueron los principales artífices del sistema y sus reglas. En otro plano, el surgimiento de las Naciones Unidas (ONU) condujo al establecimiento de las nuevas normas de convivencia. Al igual que la Sociedad de Naciones, la ONU busca la paz y la seguridad internacionales. En el ámbito económico, la creación de organizaciones financieras internacionales propició la aparición de nuevas reglas para el comercio y las finanzas.

En cuanto a los actores del sistema, el fin de la SGM significó el surgimiento de nuevas entidades. Aunque se mantenían como los principales, los Estados no fueron los únicos actores. Empezaron a surgir varios que tenían una naturaleza distinta. Entre ellos hay que mencionar a las organizaciones internacionales, tanto gubernamentales como no gubernamentales, que se empezaron a multiplicar en la posguerra; a las empresas transnacionales que se convirtieron en agentes promotores del crecimiento económico pero también de la dominación entre países ricos y pobres; a los medios de comunicación de alcance global que empezaron a generar una opinión pública internacional, la cual empezó a tener injerencia en las relaciones internacionales; así como también a los grupos terroristas y al crimen internacional organizado. La aparición de estos actores aumentó la complejidad del sistema debido al gran número de ellos. En este mismo periodo, un número importante de colonias en África, Asia y el Caribe obtuvo su independencia. Por lo que el número de actores aumentó considerablemente. Entonces el sistema internacional ya no se concentraba en las interacciones entre los principales actores, sino que la presencia de estos nuevos Estados establecía nuevas lógicas y dinámicas propias.

A partir de 1945 también hubo un cambio muy profundo en la correlación

de fuerzas entre los principales actores. Estados Unidos y la URSS se erigieron en las superpotencias mundiales y prácticamente no había actor que pudiera igualar su poderío militar y económico. El principal objetivo de Estados Unidos, entonces, fue contener el avance comunista. Al mismo tiempo, el objetivo de la URSS fue ampliar su esfera de influencia. Para ello, ambos actores recurrieron a diferentes medios, como fueron la negociación, la ayuda internacional, las sanciones económicas, así como el uso de la diplomacia coercitiva. Sin embargo, un nuevo instrumento cambió la forma de relacionarse: la aparición de las armas nucleares. Es claro que el lanzamiento de estas bombas en Japón en 1945 cambió radicalmente la diplomacia y la forma de relacionarse.

Como consecuencia, la polarización también cambió de manera radical. El sistema se caracterizó por una bipolaridad rígida. Cada superpotencia buscaba mantener y aumentar el control en su zona de influencia y las alianzas eran prácticamente permanentes. Asimismo, en este nuevo sistema la interdependencia mundial creció de manera exorbitante. Lo que ocurría en cualquier país podría afectar a otro país sin importar la lejanía. Los avances tecnológicos y el desarrollo de nuevas formas de comunicación hicieron que el mundo se encogiera en términos imaginarios.

El sistema bipolar no fue estático, sino dinámico. Esta variedad dependió del eje del sistema: la Guerra Fría. De 1945 a 1989, el enfrentamiento este-oeste tuvo diferentes escalas. Un punto de mayor enfrentamiento fue la Guerra de Corea entre 1950 y 1953. Sin embargo, el punto más álgido de la Guerra Fría se originó durante la crisis de los misiles en 1962. En ese momento, el mundo estuvo a punto de ser testigo del inicio de la tercera guerra mundial, con la diferencia de que ahora se utilizarían armas atómicas. Se puede especular que el mundo estuvo muy cercano a su propia destrucción. Con la Guerra de Vietnam otra vez el mundo se involucró en un conflicto en donde participaron varios actores, pero que al final de cuentas no tuvo mayores repercusiones. A principios de los años setenta hubo un relajamiento de la guerra fría producto del fracaso estadounidense en Vietnam y las crisis económicas de la época. Entonces hubo un acercamiento entre Estados Unidos y la URSS que llevó a la firma de acuerdos para la reducción de las armas nucleares. Pero a principios de los años ochenta hubo otra escalada de la Guerra Fría con la llegada del presidente republicano Ronald Reagan a Washington y la también conservadora Margaret Thatcher al gobierno de Inglaterra. El triunfo de un movimiento de izquierda en Nicaragua a fines de los setenta y la invasión de la URSS a Afganistán en 1979 reavivaron el enfrentamiento este-oeste.

Sistema Contemporáneo 1989-?

El fin del sistema bipolar se inicia con la caída del Muro de Berlín, principal símbolo de la Guerra Fría, en noviembre de 1989. En este caso, fue la primera vez que no desaparecía un sistema internacional a causa de una

... el factor decisivo en la extinción del sistema bipolar y el comienzo de uno nuevo fue el cambio en el equilibrio del poder.

guerra generalizada. Tampoco el nacimiento fue consecuencia de un nuevo arreglo entre las principales potencias. El sistema bipolar termina debido al desgaste de la URSS y a la superioridad económica y militar de Estados Unidos. En otras palabras, el factor decisivo en la extinción del sistema bipolar y el comienzo de uno nuevo fue el cambio en el equilibrio del poder. Entonces, la enseñanza teórica aquí es que el cambio en el equilibrio del poder es el elemento decisivo en la terminación y el inicio de los sistemas internacionales. Las guerras generalizadas y los arreglos entre las potencias sobre las nuevas reglas del juego implicaban necesariamente cambios en la distribución del poder.

El fin del sistema bipolar trajo como consecuencia la desaparición del eje de la Guerra Fría. Por lo tanto, otra enseñanza teórica es que un cambio en el eje es uno de los factores determinantes de la aparición de nuevos sistemas internacionales. A partir de 1989, el sistema descansó en un solo eje: la globalización. No se pretende afirmar aquí que la globalización apareció en 1989. Este proceso ya se encontraba en sistemas anteriores. Lo que ocurrió fue que la globalización simplemente se convirtió en el eje dominante al terminar la Guerra Fría. Tampoco se pretende aquí afirmar que la globalización se encuentra en todas partes y afecta de manera única al sistema internacional. Sin embargo, es claro que la globalización es un proceso real y se ha convertido en el eje más visible del sistema internacional contemporáneo.

Con el fin de la Guerra Fría también se produjo un vacío de poder. Al desaparecer una de las superpotencias, actores que se encontraban bajo la esfera de influencia soviética o que dependían del enfrentamiento este-oeste tuvieron mayores grados de autonomía. Ello fue causa de diversos conflictos que surgieron en los años noventa, como la Primera Guerra del Golfo en 1991 y el conflicto interétnico en lo que fue Yugoslavia.

En el marco de este nuevo sistema, no surgen nuevos actores que se puedan identificar. Tampoco la naturaleza de ellos cambió significativamente. Lo que sí hay que mencionar es que uno de los actores fundamentales del sistema bipolar desapareció: la URSS. Como consecuencia de lo anterior, los objetivos básicos en política internacional también cambiaron significativamente. El avance comunista dejó de ser la principal preocupación de los países capitalistas. Pero surgieron otras amenazas para la agenda internacional, como fueron el narcotráfico, el control sobre las armas nucleares, las crisis financieras, las epidemias, la degradación del medio ambiente, entre otras.

Al desaparecer la URSS, varias de sus exrepúblicas se independizaron. Así, el número de Estados en el sistema internacional se incrementó de manera considerable. Estados como Letonia, Lituania y Estonia aparecieron en la escena internacional nuevamente. En Asia, los nuevos Estados independientes fueron: Kazajstán, Kirguistán, Uzbekistán, Tayikistán y Turkme-

nistán. En Europa Central aparecieron Bielorrusia, Ucrania y Moldova. En el Cáucaso surgieron: Georgia, Armenia y Azerbaiyán.

Los medios para alcanzar los objetivos tampoco cambiaron radicalmente. La negociación diplomática, la diplomacia coercitiva y el uso de la fuerza siguen vigentes como hace varios años. El Derecho Internacional y otros instrumentos jurídicos se siguen utilizando, pero con menor efectividad.

En cuanto a la polarización, no hay duda de que el sistema contemporáneo es, en términos militares, unipolar y, desde una perspectiva económica, multipolar. En cuanto a la interdependencia, es obvio que este sistema goza de un nivel bastante elevado. El cuadro de página siguiente ilustra los diferentes sistemas internacionales y los cruza con las diferentes variables propuestas en este ensayo.

***A partir de 1989,
el sistema descansó
en un solo eje: la
globalización.***

Consideraciones finales:

El 11 de septiembre ¿Un nuevo sistema internacional?

El 11 de septiembre de 2001 (11/9) las Torres Gemelas de Nueva York y el edificio del Pentágono cerca de Washington fueron atacados por grupos terroristas extremistas. De inmediato, el evento tuvo un impacto internacional bastante elevado. En un principio, el 11/9 hizo pensar a muchos que las bases del sistema internacional contemporáneo se erosionarían y que el mundo estaba a la puerta de un nuevo sistema internacional. Desde esta perspectiva, el nuevo eje del sistema internacional naciente sería, entonces, la guerra internacional contra el terrorismo y, al mismo tiempo, las nuevas reglas de tal sistema estarían en función de la doctrina de la guerra preventiva. Sin embargo, un análisis más profundo puede llevar a conclusiones distintas.

Después de los ataques terroristas, Estados Unidos declaró una guerra contra el terrorismo internacional. En su oportunidad, el entonces presidente George Bush declaró que la comunidad internacional tenía dos únicas alternativas: apoyar a Estados Unidos en su lucha contra el terrorismo o estar en contra, lo que significaba un apoyo a los terroristas. En este sentido, los países que no ayudaran a Washington en su aventura serían considerados enemigos.

Semanas después de los atentados, Washington de inmediato tomó acciones de represalia. En primer lugar, Estados Unidos invadió Afganistán en octubre de 2001. Más adelante, buscó el apoyo de las Naciones Unidas para invadir al régimen de Saddam Hussain en Irak, argumentando que ese país ocultaba armas de destrucción masiva y que *Al Qaeda*, el grupo responsable de los ataques, estaba ligado al gobierno iraquí. Al no contar con el apoyo de la comunidad internacional, el gobierno del entonces presidente George Bush lanzó de manera unilateral y con el apoyo de unos cuantos aliados una misión para derrocar al régimen de Bagdad en marzo de 2003.

La presencia de Estados Unidos en Irak y en Afganistán ha sido larga y

Cuadro 1
Los sistemas Internacionales

| Nombre y período | Eje | Actores | Objetivos |
|--|------------------------------------|---|---|
| Sistema de ciudades-Estado ?-1648 | No existía un eje claro y definido | Tribus, ciudades-Estado, imperios | La defensa y la expansión territorial, la conquista de otras regiones, la ampliación de los vínculos comerciales |
| Sistema westfaliano 1648-1815 | Soberanía | Estados-nación | La protección de la población y el territorio frente a las amenazas externas, la ampliación de sus vínculos comerciales, y la ampliación de su poder y de su territorio en el plano internacional |
| Sistema del equilibrio del poder 1815-1919 | Equilibrio del poder | Estados-nación, organizaciones internacionales | Seguridad, ampliación territorial |
| Sistema institucional 1919-1945 | Instituciones | Estados-nación, organizaciones internacionales | Evitar un nuevo conflicto |
| Sistema bipolar 1945-1989 | Guerra Fría | Estados-nación, organizaciones internacionales, empresas transnacionales | Evitar el avance comunista. Ampliar la esfera de influencia |
| Sistema contemporáneo 1989-? | Globalización | Estados-nación, organizaciones internacionales, empresas transnacionales, grupos terroristas, crimen internacional organizado | Detener las amenazas |

Fuente: Elaboración propia

| Medios | Distribución del poder y la riqueza | Nivel de polarización e interdependencia | Eventos de impacto |
|--|--|---|---|
| Tradicional: Negociación diplomática y uso de la fuerza | Altamente disperso y difuso | Baja polarización e interdependencia | |
| Negociación diplomática y uso de la fuerza | Concentrado en los países europeos | Baja polarización e interdependencia | La Guerra de los Treinta Años y la Paz de Westfalia |
| Negociación diplomática y uso de la fuerza | El poder se compartía entre las principales potencias | Mediana polarización y mediana interdependencia | Las Guerras Napoleónicas y el Congreso de Viena |
| Negociación diplomática y uso de la fuerza; Por primera vez se utiliza una Institución de carácter global | El poder se concentró en los países vencedores | Mediana polarización y mediana interdependencia | La Primera Guerra Mundial y los Tratados de Versalles |
| Negociación diplomática, uso de la fuerza, diplomacia coercitiva, sanciones económicas, organizaciones internacionales | Concentrado en dos superpotencias | Alta polarización y alta interdependencia | La Segunda Guerra Mundial y la Conferencia de San Francisco |
| Negociación diplomática, uso de la fuerza, diplomacia coercitiva, sanciones económicas, organizaciones internacionales | El narcotráfico, el control sobre las armas nucleares, las crisis financieras, las epidemias, la degradación del medio ambiente. El poder militar se concentra en una potencia y el económico en varias. La distribución de la riqueza es altamente inequitativa | Mediana polarización y alta interdependencia | La caída del Muro de Berlín |

desgastante. Después de derrocar a Saddam Hussain, el objetivo estadounidense ha sido mantener el control del país pues, con la salida de Hussain, el país se vio inmerso en una guerra civil. Hasta ahora, el objetivo no se ha cumplido. Irak es uno de los países más inestables y violentos del mundo. Además, estas acciones no han eliminado la posibilidad de que grupos terroristas vuelvan a atacar intereses estadounidenses.

Como se puede observar, el 11 de septiembre no es producto de una guerra generalizada y tampoco existen nuevos arreglos entre las principales

potencias. Tampoco aparecieron nuevos actores puesto que los grupos terroristas existen con bastante anticipación. Después del 11 de septiembre, el mundo no experimentó un cambio sustantivo en la distribución del poder. El mundo sigue siendo unipolar militarmente y multipolar económicamente. La interdependencia tampoco se alteró como consecuencia directa de los ataques. Tampoco apareció un nuevo eje dominante en el sistema internacional puesto que la globalización mantiene todavía su supremacía. Estados Unidos quiso imponer la lucha contra el terrorismo como un nuevo eje. Sin embargo, la mayoría de los países tenía otras prioridades. Washington no logró tener éxito en esta imposición.

Obviamente, el 11 de septiembre trajo ajustes importantes, pero no un nuevo sistema internacional. Por ejemplo, Estados Unidos como uno de los principales actores del sistema cambió de manera significativa los objetivos de su política exterior y de sus instrumentos. La prioridad de Washington luego de los ataques fue entonces la seguridad nacional basada en la lucha contra el terrorismo internacional. Los otros temas de la agenda internacional pasaron a un lugar secundario. Asimismo, Washington ha sofisticado sus instrumentos en sus vínculos con otros países.

Ante los enemigos, el medio preferido es el uso de la fuerza mediante la utilización de nuevas tecnologías que amplían su poder militar. Para los amigos, la diplomacia coercitiva se ha convertido en uno de los principales instrumentos de la diplomacia estadounidense. Es decir, la Casa Blanca coacciona a sus aliados mediante amenazas o promesas de premio para obligarlos a estar del lado estadounidense.

En suma, no existe un nuevo sistema internacional luego del 11 de septiembre porque no se cumplen las condiciones básicas: un cambio profundo en la distribución del poder y la aparición de un nuevo eje rector del sistema.



Bibliografía

ARON, Raymond (1985), *Paz y guerra entre las naciones*, vol. 1 (Madrid, Alianza).

BARBÉ, Esther (1995), *Relaciones Internacionales* (Madrid: Tecnos).

BRAILLARD, Ph. (1977), *Théorie des systèmes et relations internationales*, (Bruselas: Bruylant).

GOLDSTEIN, Joshua (1994), *International Relations* (Nueva York: Harper-Collins).

GOODMAN, Jay (1965), "The concept of System in International Relations", en *Background*, VIII, pp. 257-268.

HOLSTI, K., (1967), *International Politics: A Framework for Analysis*, (Nueva Jersey: Prentice-Hall).

KAPLAN, Morton (1967), *System and Process in International Politics* (New York: John Wiley and Sons, Inc.).

KNORR, Klaus y Sidney Verba (1961), *The International System: Theoretical Essays*, Princeton: Princeton University Press).

MERLE, Marcel (1991), *Sociología de las relaciones internacionales*, (Madrid: Alianza).

MINGST, Karen (2003), *Essentials of International Relations* (Nueva York: Norton & Company).

PEARSON, Frederic y Martin Rochester (1998), *International Relations: The Global Condition in the Twenty-First Century* (Nueva York: McGraw Hill).

WALTZ, Kenneth (1979), *Theory of International Politics* (Estados Unidos: McGraw Hill).