

# El nuevo orden internacional

«Nos encontramos ante el comienzo de un nuevo orden internacional», declaró el presidente George Bush al tiempo que dieciséis naciones coaligadas intervinieran conjuntamente en Kuwait contra Irak bajo la égida de las Naciones Unidas. Una vez acabada la guerra, no obstante, la historia no se detuvo. Seis meses más tarde, el golpe de Moscú venía a firmar el acta de defunción de la Unión Soviética. Se acababa con ello la bipolaridad y el orden internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial, al que habíamos acabado por habituarnos. Pensar en el nuevo orden internacional es sin embargo prematuro. Hubo que esperar al fin de la crisis de Cuba para presenciar la institucionalización de los principios de la bipolaridad, principios que las crisis de la guerra fría iban actualizando. Será sin ninguna duda necesario esperar un largo tiempo para ver cómo se configura el sistema internacional del futuro, para aprender a advertir sus limitaciones y para identificar sus principios de funcionamiento.

Aunque hoy podemos constatar la desaparición del antiguo orden, no por ello nos es posible definir las modalidades del orden por venir. Este queda por descubrir, y en gran medida, por inventar. El único punto de anclaje de la investigación que nos proponemos llevar a cabo a continuación reside en las transformaciones del sistema internacional que tuvieron lugar entre 1945 y 1989, según el encadenamiento «entropía-neguentropía», tan caro a los sistémicos. Todo orden genera sus propios desórdenes, que a su vez revelan la naturaleza del futuro orden. Este no puede sino estar basado en la superación del pasado, y no en su negación.

Puesto que intentamos examinar las condiciones de aparición de un nuevo orden internacional, no se tratará de pasar revista a las características generales del sistema internacional recién nacido. Sólo nos interesan aquí las condiciones de instauración de nuevos procesos de regulación de la violencia, susceptibles de desembocar en la definición de un «orden» internacional. No se trata de ningún modo de un trabajo de prospectiva, sino por el contrario de un intento de comprensión del mecanismo de transición de un viejo orden, que por sí mismo generó la situación inédita que conocemos actualmente, tanto por sus éxitos como por sus carencias. El fin de la bipolaridad y la disuasión, los dos instrumentos sistémicos del antiguo orden, es indudable. El primero ha muerto; el segundo perdura, pero debe adaptarse a un entorno radicalmente distinto que lo condena a transformarse. De este modo, conviene considerar en qué medida las perturbaciones actuales derivadas de las tensiones no resueltas del orden bipolar condicionan las modalidades de instauración del nuevo orden internacional.

Sin embargo, no debemos alimentar ilusiones. Aun

Jean-Jacques ROCHE

*Profesor,*

*Institut d'Etudes Politiques de Grenoble - CEDSI*

considerando que la vocación primera de un sistema internacional consiste en controlar la violencia irreducible del estado de naturaleza, la determinación de los mecanismos de regulación de esta violencia tomará tiempo. Su ejercicio no podrá ser puramente intelectual. Las crisis por venir, como en su momento las crisis de la guerra fría, permitirán a los actores del juego internacional determinar su margen de maniobra y, por tanto, las condiciones de establecimiento del orden futuro. Pero, en la medida en que éste se encuentra condicionado por las disfunciones del pasado, conviene volver sobre los mecanismos antiguos para determinar los campos de lo posible que se abren desde ahora.

Las características del sistema bipolar estaban ya dadas en 1945. La evolución de las relaciones internacionales siguió, en gran medida, las previsiones de los observadores. *Improbable*, la guerra entre los dos grandes ha logrado ser evitada. *Imposible*, no por ello la paz ha sido instaurada. El orden bipolar atenúa el ruido y el furor de la Historia. Canalizaba las pasiones de las naciones, sometiénolas con un rigor férreo a los intereses de las grandes potencias. No tendía sin embargo a instaurar una imposible ciudad universal de la que hubiera desaparecido «la legalidad y la legitimidad del recurso a la fuerza», según el paradigma del realismo.

La violencia de los Estados pudo ser canalizada. Sin embargo, no se logró ilegalizarla. *A contrario*, el ejemplo del conflicto libanés nos aporta la demostración del indispensable mantenimiento de esta prerrogativa estatal. La desaparición del monopolio de la violencia organizada en las solas manos de un Estado libanés soberano, lejos de atenuar las tensiones internas y regionales, sólo tuvo por efecto la explosión de querellas fratricidas y ambiciones antagonistas. La domesticación de la violencia, más que su desaparición, condiciona siempre la supervivencia de la comunidad internacional. Clausewitz se mantiene ahora y siempre de actualidad.

Por otra parte, las transformaciones sufridas por el sistema internacional desde 1945 han destruido la ilusión de una posible pacificación de las relaciones entre los *Monstruos fríos*. El análisis marxista y la teoría del imperialismo, que veían en la guerra el instrumento de reabsorción de los desórdenes de los regímenes capitalistas, constituyen sobre este punto el ejemplo más evidente. La guerra, instrumento de la lucha de clases entre naciones, no desapareció entre Estados que compartían la misma ideología. El debate Stalin-Vargas al día siguiente de la Segunda Guerra Mundial, y la sentencia relativamente clemente que castigó al economista iconoclasta que había osado advertir al Kremlin acerca de la inadaptación de la teoría, evidencian el poco crédito del que la misma gozaba en Moscú ya en aquella época. El enfrentamiento entre Jruschov y Mao

encontró sus orígenes teóricos en este debate, durante el cual Moscú se vio acusado de capitulante y renegado. Más tarde, Silviu Brucan teorizó desde Bucarest esta imposible pacificación entre Estados socialistas. El conflicto sinosoviético de finales de los sesenta o incluso los enfrentamientos sinovietnamitas de 1979 acabaron con la utopía. Del mismo modo, la solidaridad de las naciones del Sur, encarnada en el Movimiento de No Alineados, no resistió antagonismos de intereses entre Estados recientemente constituidos, aunque unidos en la oposición al orden de las potencias. En este sentido, el fracaso de los principios de Pansha-Shila de 1954 es ejemplar. Este texto, que había puesto fin al conflicto entre la India y China, había sido elaborado en referencia al no-alineamiento. Ahora bien, apenas dichos principios eran ampliados al conjunto de los no alineados, China quebrantaba sus compromisos anteriores y hacía añicos el imperativo de coexistencia pacífica entre naciones proletarias. Los múltiples conflictos ulteriores entre países miembros del Movimiento (India-Pakistán, Irán-Irak, Libia-Chad, Somalia-Etiopía, etc.) demostraron a cual mejor la imposible edificación de un orden internacional que rechazara el estado de naturaleza.

Sin embargo, el interés de los Estados, que condiciona siempre los comportamientos de los actores en la escena internacional, ha conducido sin lugar a duda a una atenuación de la violencia. La guerra entre dos Imperios, hasta ahora juzgada inevitable, ha podido ser evitada. Estados Unidos y la Unión Soviética han tenido siempre cuidado en rehuir situaciones en las que el enfrentamiento directo hubiera sido inevitable. Sometidas a los imperativos de seguridad de los dos grandes, las terceras naciones han debido resignarse a contar con las injerencias de las grandes potencias. Incluso si éstas han podido utilizar en su provecho las rivalidades entre sus vasallos, han intentado también controlar los desórdenes externos para someterlos a un orden que les fuera favorable. Presenciamos entonces el inicio de una deslegitimación de la violencia por el poder sin deslegalización de la fuerza. Lo que conduce hoy en día a una dilución de la violencia por una intensificación de las relaciones de fuerza, tanto menos controlables cuanto que no se dispone de un poder de policía cuya violencia institucionalizada sería más difícil aún de instrumentar que en el pasado. Nueva astucia de la razón, las condiciones de establecimiento del orden por venir pasan pues por la resolución de esta paradoja, por la que la deslegitimación de la violencia sin deslegalización de la fuerza genera una inestabilidad mayor por incontrolable.

## Un comienzo de deslegitimación de la violencia

Fundamento del análisis clausewitziano, la violencia no podía ser domesticada sino por su legitimación. Factor de todos los desórdenes, aquella se desvaneció frente a la fuerza de las potencias que impusieron su voluntad. El control de la violencia por la potencia condujo así a la aceptación de una comunidad de intereses, fundada en la aceptación de un orden específico por todas las unidades políticas. Cuando la Paz de los Imperios recientemente constituidos se extendió al conjunto del planeta, las condiciones de un comienzo de deslegitimación de la violencia por la instauración de un pacto social embrionario fueron finalmente reunidas.

La desaparición de la bipolaridad y los atentados contra la disuasión no alteran radicalmente estos instrumentos de control de la violencia. La validez del modelo no resulta totalmente cuestionada. Quedan suficientes armas nucleares sobre el planeta para mantener varios de los atributos de la disuasión, y el concepto de bipolaridad es lo suficientemente flexible como para permitir concebir una transición gradual de una configuración a otra. Queda sin embargo que las certezas de antaño han de ser reconsideradas. La domesticación de la violencia por la potencia así como la paz de los imperios, que permitieron este comienzo de deslegitimación de la violencia, deben volver a ser pensadas para adaptarse al nuevo orden mundial.

### *La domesticación de la violencia*

La domesticación de la violencia constituyó la primera etapa de instauración de este orden de las potencias. Pero, cuando los Estados Unidos y la Unión Soviética fueron llevados a aceptar la derrota militar frente a adversarios vietnamitas o afganos, miembros poco envidiados del club de los pueblos más desheredados, se hizo evidente que este control de la violencia llevaba a su vez a la aceptación de una comunidad de intereses inédita. De ahí que el establecimiento del sistema internacional contemporáneo originara una transformación sin precedentes de la naturaleza misma de las relaciones entre Estados.

Dos instrumentos contribuyeron a esta domesticación de la violencia: la emergencia de criterios razonables y racionales en la decisión política y la modificación de las relaciones entre los medios y los fines de la política.

EL DESCUBRIMIENTO DE CRITERIOS RAZONABLES Y RACIONALES. La evolución de los armamentos y el impacto de lo nuclear imponían ante todo la emergencia de criterios razonables y racionales oponibles al libre albedrío de los Estados. La definición de tales criterios

no erradicaba la violencia, pero a la disuasión se fue añadiendo poco a poco el Control de Armamentos, cuyo aporte esencial fue el establecer una norma que levantaba la hipoteca que el átomo hacía pesar sobre el futuro del sistema internacional. El arma nuclear, como recordaba Raymond Aron en *El Gran Debate*, no había por sí misma modificado el marco del análisis clausewitziano, pero «si bien la política entre Estados sigue siendo política de potencia, las armas de destrucción masiva han modificado sin embargo las condiciones de empleo de la fuerza o, podríamos decir con más rigor, las condiciones en las que se despliega la amenaza de empleo y se lleva a cabo efectivamente el empleo de la fuerza» (Aron, 1963). La fuerza, o la amenaza de su empleo, continuaban ciertamente siendo el elemento irreductible de toda política exterior, pero a los criterios de la disuasión se agregaron los instrumentos del *Arms control* para modificar el comportamiento de los Estados.

La disuasión había permitido de este modo canalizar la tensión permanente nacida de la bipolaridad, haciendo surgir el criterio del «temor» como límite a la acción soberana de los Estados. «¿La paz surgiendo del temor?», pudo escribir Aron en 1960, «no será ni la primera ni la última astucia de la Razón» (Aron, 1960). El hecho nuclear dotó así a los dos bloques antagónicos del motivo para aproximarse, imponiéndoles comportamientos similares, fundados sobre parámetros idénticos en tanto que expuestos al mismo resultado final impensable. Lo que es más, el temor a una escalada siempre posible forzó a los dos grandes a disciplinar a sus vasallos y a sus propias pasiones cada vez que un litigio en la periferia amenazaba con alterar el equilibrio del terror que reinaba en el centro. La certidumbre del holocausto no había modificado la naturaleza de las relaciones internacionales ni atenuado las pasiones de los hombres. Había solamente modelado criterios destinados a guiar la acción política, desde entonces un poco más «razonable y racional» ya que se veía amenazada por un riesgo simple: la destrucción mutua asegurada.

Al mismo tiempo, las negociaciones tendentes a la limitación de armamentos estratégicos permitieron consolidar los logros de la disuasión, mejorando los mecanismos de restablecimiento de un equilibrio continuamente comprometido. Sin duda las mismas no alcanzaron su objetivo primario de limitación. El fracaso del tratado START (Conversaciones para la Reducción de Armas Estratégicas), que perdió toda su utilidad al día siguiente de su firma en agosto de 1991, es una clara muestra de los límites de este proceso. Sin embargo, al fijar unos criterios simples en la negociación, fundados en la certidumbre de la incertidumbre, aquellas negociaciones vinieron a completar útilmente los

mecanismos de control de la violencia surgidos de la disuasión. En efecto, las tesis de la inmutabilidad de la disuasión y de la generalización de la paz por el temor no podían ser mantenidas (Aron, 1968). En tanto que la victoria justificaba siempre una guerra, la negociación de la derrota podía siempre justificar el recurso al átomo en una situación extrema, en la que uno de los protagonistas hubiera sido lo suficientemente insensato para iniciar las hostilidades. El arma nuclear había solamente modificado las modalidades del antagonismo entre las naciones. No podía hacerla desaparecer. Veinte años de negociaciones crearon de este modo unos hábitos que permitieron a los dos grandes conocerse mejor y, por tanto, controlarse mejor. En gran medida, el único beneficio de estas largas negociaciones no fue instaurar la confianza, sino por el contrario institucionalizar los límites de lo tolerable en las iniciativas de cada bloque. La disuasión había llevado a la emergencia de criterios objetivos en la acción de los Estados; el *Arms control* le agregó la dimensión subjetiva propia de toda política.

La conjunción de ambos permitió por primera vez en la historia de la Humanidad introducir la racionalidad en el campo de lo político. Algunos, como Aron, llegarán a ver aquí la irrupción de la Razón, enfrentada con éxito a la violencia de las pasiones.

LA MODIFICACIÓN DE LA RELACIÓN ENTRE LOS MEDIOS Y LOS FINES DE LO POLÍTICO. Aunque constituía un primer factor de pacificación, el átomo no implicaba la desaparición de la guerra. La evolución de las técnicas militares no alteraban radicalmente el marco clausewitziano, aunque sea discutible la instrumentalidad de la guerra nuclear. La influencia de los medios sobre los fines tenía efectivamente por consecuencia el abandono del principio de unidad natural entre la violencia política y la violencia militar. A la incompatibilidad de medios se había agregado la incompatibilidad de objetivos para disociar todavía más la guerra de la política.

La incompatibilidad de los medios ya cuestionaba la instrumentalidad de la guerra como «expresión o manifestación de la política». La noción de destrucción mutua asegurada era incluso la negación de todo el análisis clausewitziano, de suerte que la disuasión se transformó en doctrina de «no empleo» para restablecer el lazo orgánico que unía la guerra con la política. A este primer elemento se agregó la paridad tan largamente negociada en el marco del *Arms control* para acabar de excluir el recurso a la fuerza como instrumento de política. Puesto que embarcarse en un combate a fuerzas iguales constituía para Clausewitz una «ineptitud peligrosa», las negociaciones SALT (Conversaciones sobre Limitación de Armamentos Estratégicos) y

START contribuyeron a ampliar aún más el abismo que separaba la esfera política de la esfera militar. Finalmente, la influencia de los medios sobre los fines y los imperativos de la acción militar sobre el terreno, que conducían a aumentar el poder de decisión de los militares, constituían un grave riesgo de ruptura del principio de unidad de naturaleza entre violencia política y violencia militar.

A esta incompatibilidad de medios se agregó además la incompatibilidad de objetivos a alcanzar. El hecho nuclear, en efecto, hacía imposible el sometimiento del adversario. En la medida en que, como lo advertía Clausewitz, «cada uno de los adversarios dicta la ley del otro, de lo cual resulta una acción recíproca que en tanto que concepto debe ir a los extremos», mientras que la política por su parte debe «adaptarse a los medios de guerra disponibles», el hecho nuclear imponía a la política un dilema que se resolvía por sí mismo. Ya que la paridad de medios no aseguraba el sometimiento, sólo quedaba la destrucción o el rechazo de la escalada. Entre actores «razonables y racionales», la guerra no podía ser sino una aberración del espíritu.

Los objetivos de la política se volvieron así incompatibles con los medios de la guerra. En gran medida, la guerra se había convertido incluso en la sanción de la política, en tanto que la racionalidad del cálculo político en la era atómica debía excluir el recurso al enfrentamiento. La imposible sumisión del adversario y la amenaza de un suicidio conjunto eliminaban las posibilidades de triunfo y los beneficios de la victoria. La guerra indudablemente no había desaparecido, se había vuelto un poco más inútil que en el pasado.

¿Debemos entonces temer la desaparición de lo nuclear, en tanto que instrumento de moderación de las veleidades guerreras? La disuasión se resquebraja. Sin embargo ¿está condenada? El Tratado INF (Fuerzas Nucleares de Alcance Intermedio) de diciembre de 1987 y las medidas de desarme unilateral anunciadas por Washington y Moscú en septiembre y octubre últimos son algunos momentos representativos de la inversión de una tendencia de la cual, caricaturizándola como Luttwak, podemos decir que «cuánto más, mejor» (*the more, the better*). Paralelamente, la proliferación plantea cada vez más problemas, como lo demuestran los programas atómicos de Corea del Norte o de Irak, ambos sin embargo signatarios del TNP. De todo lo cual surge un doble interrogante. ¿Ha muerto la disuasión «razonable» de los grandes, condenando con ello al centro, hasta ahora protegido, a redescubrir una violencia que parecía haber olvidado? El hecho nuclear ¿no entra acaso en una fase de incertidumbre en la que las virtudes de sus vicios acabarían por difuminarse? Es sin duda prematuro intentar responder a estas pregun-













