

Equilibrios y desequilibrios en el orden internacional

LEOPOLDO GONZÁLEZ AGUAYO*

Como es perfectamente conocido, el orden internacional está integrado fundamentalmente por actores.

Dos grupos de actores son capaces, en nuestros días, de llevar a cabo el juego esencial de las relaciones internacionales en nuestro mundo: los Estados y los grupos de presión. Entre estos últimos cabría distinguir los internos, que actúan dentro de los límites de los Estados, y los externos, de hecho internacionales, los que paradójicamente, además de actuar dentro de los Estados, tienen una estrategia que escapa a los últimos y a las reglas dictadas por éstos.

Al mismo tiempo, cabría suponer la existencia de una sociedad internacional integrada por actores que ocupan diversos rangos. De esta manera encontraríamos actores de *status* más elevado, o "grandes actores", con mayores posibilidades de actuación, y actores de *status* más bajo, o "actores menores", con posibilidades de actuación disminuidas.

En esta ocasión nos interesa tratar el problema de los Estados como actores internacionales cuya actuación es capaz de equilibrar o desequilibrar el orden internacional.

También debemos suponer que los Estados son capaces de llevar a cabo un juego externo y cuentan con posibilidades de acción derivadas del papel que tienen en el orden internacional; papel que podrían desempeñar, a su vez, por la categoría que ocupan en el citado orden.

Además, por orden internacional debemos entender, por una parte, la serie de niveles o categorías que, de hecho, impone el sistema bajo la tutela de los máximos exponentes poseedores del *status* más elevado; y, por otra, las correspondientes actuaciones que se permite desempeñen o realicen los diversos actores de la sociedad internacional, dependiendo esencialmente del rango que ocupen en el citado orden.

Hechas estas aclaraciones, podemos abordar el problema de la explicación que debe darse a la situación de equilibrio y desequilibrio que guardan los actores en el orden internacional.

* Realizó estudios de licenciatura en Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM y de doctorado en Problemas de América Latina en Francia. Actualmente es profesor de tiempo completo y Coordinador del Centro de Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM.

En primer lugar, debemos suponer que existe equilibrio en el orden internacional cuando todos los actores cumplen fielmente con el papel que les asigna la propia sociedad, a fin de garantizar las posiciones que mantengan y con ello asegurar el balance y equilibrio del sistema, lo que no quiere decir que resulte necesariamente justo.

Naturalmente, existirá desequilibrio o tendencia al desequilibrio cuando algún o algunos miembros de la sociedad rebasen o transgredan la actuación que les ha sido fijada por el ordenamiento internacional a que se encuentran sujetos. Situación que supone, además, que el "balance" o "equilibrio" para la élite de la sociedad internacional se base de hecho en un grave desequilibrio en detrimento de los actores de menores posibilidades.

Ahora bien, los actores internacionales seguirán no solamente las pautas fijadas por el *status* que ocupen o les sea reconocido en el orden externo, sino, como toda realidad dinámica presupone, también las que dicten sus respectivas fuerzas sociales internas. Esta última situación permitirá eventualmente cambiar de categoría social a los actores menores, generalmente accediendo a una superior.

Obviamente, no se conocen ejemplos en que los guardianes de la sociedad internacional hayan hecho concesiones graciosas *motu proprio* alterando bruscamente el orden vigente, permitiendo que algunos de sus miembros accedan a categorías superiores "sin realizar méritos".

Dicho acontecimiento, de ocurrir, necesariamente se originará por la presión de las fuerzas sociales internas de algunos de los actores que obligarán a radicales transformaciones en el orden doméstico, generalmente mediante un proceso revolucionario. Proceso que acelera el perfeccionamiento de las fuerzas productivas de tal forma que, en un brevísimo tiempo histórico, el actor que las padezca estará en posibilidades de actuar en la medida que sus propias fuerzas hayan podido dotarle, debiendo cambiar para ello por completo su imagen y estructura.

Esta nueva estructura del actor requerirá de instrumentos de acción internos y externos idóneos, adaptados a las necesidades y nuevas realidades, que normalmente desborden el estrecho marco de actuación fijado por las reglas del superado *status interno*. Por otra parte, originará con sus continuas reclamaciones e impugnaciones dirigidas al sistema de poder tradicional una típica situación de desequilibrio que repercutirá en el *status quo* externo.

Evidentemente, para que las fuerzas sociales de los países proporcionen elementos o nuevas posibilidades de actuación internacional a los mismos será menester, como ya se dijo, que ocurran profundas transformaciones en el orden social interno. Orden interno que, además, presumiblemente se verá sacudido en forma eventual por pequeños altercados derivados por lo general del flujo y reflujo de las fuerzas políticas antagónicas que se dan cita en cualquier sociedad: los tradicionalistas o amantes del *statu quo* y los progresistas; así como por pugnas de grandes dimensiones que rebasan los simples vaivenes del escenario político tradicional. Pugnas o luchas que normalmente acompañan la vida de cualquier sociedad nacional, que sólo conoce del triunfo

definitivo de los radicales de las filas del progresismo, capaces de llevar a cabo profundas y agudas transformaciones en el orden interno, bajo coyunturas sumamente particulares, prácticamente únicas y de carácter exclusivo, para cada una de las diferentes sociedades nacionales.

Esas luchas se dan debido a razones objetivas de las propias sociedades nacionales: disponibilidad de recursos naturales y humanos, aprovechamiento y transformación de los primeros, posición y extensión geográfica que ocupe el Estado respectivo, además del carácter mismo y situación de la pugna interna. Este conjunto de razones servirá para atraer la atención y el interés de otros miembros de la sociedad internacional, que se presentarán como aliados o afectados por los diversos sucesos, para intervenir en el país sujeto a las convulsiones de la transformación.

Entre las razones y pretextos más importantes que frecuentemente esgrimirán otros actores para justificar su intervención, discreta o abierta, en el curso de las luchas que libren las fuerzas domésticas para lograr imponer en un determinado actor su modelo político se encuentra, en primer lugar, el pretexto de su propia seguridad interna.

Sin embargo, como todo mundo puede deducir, el principal motivo de temor y preocupación despertados por el reajuste de fuerzas internas en curso que padece un actor menor en proceso de transformación revolucionaria no es tanto el que se desprende de la gravedad de la lucha interna en sí, sino aquel derivado de los alcances que el proceso pueda tener dentro del sistema y equilibrio internacionales.

Si se recuerda que hasta este momento, en el curso de la historia moderna, no ha existido ejemplo de país transformado mediante un proceso revolucionario, que no haya terminado trastornado, seriamente en ocasiones, el *status quo* internacional, se podrá deducir el por qué de los recelos despertados por el radicalismo de los procesos dados en nuestros días, así como la variedad de pretextos ensayados para neutralizarlos, abortarlos y liquidarlos.

El desequilibrio propiamente dicho sobrevendrá como consecuencia del triunfo de las fuerzas sociales internas que pugnan por el establecimiento de un modelo político que satisfaga en un plazo relativamente corto las aspiraciones y necesidades esenciales de las nuevas fuerzas sociales internas. Modelo que sustituye al practicado tradicionalmente por la élite dirigente que ha perdido las posibilidades de continuación.

La perpetuación en el poder de la élite doméstica tradicional estaba asegurada por el interés de las fuerzas de la élite internacional, directamente beneficiarias del equilibrio interno y externo existente dentro del actor en cuestión, garantizando de esta manera el mantenimiento del *status quo*.

Si a ello agregamos que el apoyo brindado por los máximos actores internacionales a las élites de los actores menores pasa por la hegemonía real y virtual ejercida por los primeros con la complacencia y beneficio de los segundos, es de preverse que en buena medida la nueva élite del actor menor, recientemente sacudido por el fenómeno revolucionario, encontrará difícil con-

ciliar sus mejores propósitos e intereses con el orden externo imperante, correspondiente y correlativo al orden interno ya superado.

En estas condiciones, no es extraño que los nuevos dirigentes tiendan a hacer deslizar el proceso externo buscando actores capaces de apoyar las posiciones domésticas en curso de implantación. Terminando por impugnar abiertamente el *status quo* imperante y alentando el desequilibrio de fuerzas, al menos en el ámbito regional externo.

Finalmente, puede ocurrir que la nueva élite dirigente del actor menor no sólo sortee con habilidad los escollos puestos en su camino por los guardianes del orden tradicional, sino irrumpa en el escenario internacional, al cabo de algunos lustros o décadas, con la ventaja que le confiere la nueva estructura productiva, alcanzada mediante fuerzas sociales mucho más eficientes. Esta situación de hecho terminará siendo asimilada por la élite internacional, la que la incluirá como una constante más del sistema, naturalmente asignando una categoría más elevada al antiguo actor disidente, tras el debido reajuste del mismo.

La segunda hipótesis que no debemos olvidar es exactamente la contraria. Es decir, la que supone el triunfo de las fuerzas políticas tradicionalistas en el escenario de los actores menores. Situación que en la práctica se da más frecuentemente que la primera, teniendo como consecuencia la neutralización de las fuerzas sociales progresistas y el consecuente mantenimiento no sólo del *status quo*, sino del correspondiente equilibrio interno y externo.

La tercera hipótesis que cabría mencionar sería la derivada del poco probable caso, a darse en nuestra época, de que la élite imperante en actores internacionales menores llevara a cabo iniciativas que condujeran o desembocaran en una vía de continuo progreso evolutivo que, al cabo de varias décadas de discretas transformaciones, acabara por renovar sustancialmente la realidad de las fuerzas sociales y naturales del aparato productivo. Situación, al cabo de la cual, el actor podría acceder, en un momento oportuno que no tardaría en presentarse, a un *status* social más elevado.

La búsqueda del equilibrio por parte de los actores menores

Si nos preocupamos por encontrar una mayor explicación del sistema de relaciones que sostienen los actores internacionales menores con el exterior, podremos obtener algunas conclusiones interesantes.

1. El sistema de relaciones exteriores, desde el punto de vista social y político, se basa fundamentalmente en relaciones interelíticas. Es decir, se fundamenta en las relaciones que llevan los miembros de la élite dirigente entre sí, y con los respectivos miembros de las élites de otros actores y sociedades nacionales.

Por el contrario, si bien ésta también es una característica del sistema de relaciones que encauzan las élites de los países desarrollados, nadie duda que el sistema de decisiones obliga a los dirigentes de estos últimos países a tener

en cuenta a una elevada proporción de grupos que representan un considerable porcentaje del respectivo espectro social, de cuyo punto de vista prácticamente no puede prescindirse. Este mosaico de fuerzas sociales establece, a su vez, un amplio marco de posibilidades para la toma de las decisiones con efectos internos y externos; si bien esta situación no es la mejor, nadie discute que sus resultados aparentan tener un mínimo de reglas democráticas.

Las modalidades de este sistema de decisiones no son ciertamente las que prevalecen en los modelos de los actores menores. Por el contrario, estos últimos sobresalen por la falta de participación y, sin duda, de organización y expresión, de los diversos sectores sociales y políticos. Esta situación es aprovechada por la reducidísima élite doméstica para mantener cerrado el sistema de las decisiones fundamentales, que más bien se caracteriza por el modelo de reglas oligárquicas.

2. Lógicamente, para la élite social y política de los actores internacionales menores, cuando no los ha integrado de antemano, no resulta difícil absorber a los poseedores esenciales del poder económico de cada uno de dichos países. Beneficiarios que, naturalmente, encuentran buena parte de su razón de ser en el sistema prevaleciente de la toma de decisiones políticas exclusivas. Dicha situación permite mantener al sistema económico bajo fórmulas que, además, no requieren de transformaciones radicales y, en múltiples ocasiones, ni siquiera de la simple modernización del aparato productivo.

3. El sistema cerrado de las decisiones políticas, si por una parte evita la necesidad de consultar las iniciativas nacionales internas y externas, por otra erosiona el poder de negociación que pueda tener la élite nacional frente a la presión de las fuerzas externas, reforzadas por núcleos de dominio exterior que tradicionalmente actúan y ejercen su influencia sobre y dentro del país. Ante esta situación, se encuentra con gran frecuencia a las élites domésticas de los actores vulnerables, más que enfrentando la presión exterior, procurando canalizarla de la mejor manera posible en favor de sus particulares intereses.

Tampoco es de extrañar que buena parte de la atención, esfuerzos e iniciativas de las élites de los países vulnerables estén canalizados deliberadamente para atender los asuntos derivados de las relaciones con las fuentes externas del poder hegemónico. Fuentes de las que provienen los recursos financieros y las divisas con las que finalmente se legitiman dichas élites, a falta de sustentación social interna. Además de la presión "directa e indirecta" que dentro de los límites del territorio nacional ejerce el poder hegemónico exterior, por medio de considerables inversiones económicas que normalmente se desbordan abarcando aspectos políticos, sociales, culturales y religiosos, entre otros.

4. Ahora bien, esto no evita que, en ciertos casos, algunos de los actores vulnerables, ya sea por el peso específico que alcancen sus respectivas sociedades nacionales, por la lucha de nuevas fuerzas políticas internas a fin de abrirse paso, por razones de prestigio, o por cualquier otro motivo, aprovechen coyunturas especiales que obliguen a una parte de la élite a buscar nuevos horizontes externos. Dicha situación, de prolongarse, eventualmente podría

servir de apoyo a transformaciones estructurales internas que, a su vez, obligarían a la búsqueda de nuevas fórmulas de equilibrio externo.

5. No obstante, la simple búsqueda de nuevos elementos de equilibrio externo por parte de un actor menor tropieza con serias dificultades. Ya que, si bien puede encontrarse en auge en momentos que coincidan con tensiones patrióticas y nacionalistas propias, posteriormente los dirigentes tendrán que volver obligadamente a la realidad, mientras no acierten a transformar radicalmente los elementos de la hegemonía y la presión del predominio exterior. Hegemonía y predominio en los que naturalmente desempeñan un papel fundamental las relaciones interelíticas. Por esta razón, las posibilidades para alterar el sistema de relaciones exteriores que tiene la propia élite doméstica son relativas; exceptuando la opción de las iniciativas evolutivas y aquella que presupone que una parte de dicha élite se vea obligada a asociarse o encabezar un sistema de transformaciones radicales, paralelas a graves crisis internas y externas, sin descartar la posibilidad de que precisamente miembros de la élite originaria se unan a fuerzas sociales que realicen las transformaciones estructurales por vía revolucionaria.

6. De darse el caso de que la coyuntura aparentemente favoreciera la realización de políticas tendientes a buscar otras opciones de equilibrio externo, no es raro que la falta de experiencia e información sobre los sistemas de poder político y económico de otras élites externas que sería necesario concertar y convencer para llevar a cabo políticas domésticas de gran envergadura, a largo plazo, y el temor a las represalias por parte del polo hegemónico tradicional, llevan a la paralización y a titubeos, con la consiguiente pérdida de tiempo y oportunidades.

7. Independientemente de que sea o no compartida por la mayoría de los miembros de la élite oligárquica, la situación social interna puede ser perfectamente objetiva y tangible como para apoyar un proceso de cambios internos y externos. Sin embargo, muchas iniciativas lanzadas por las élites internas para deshacerse o modificar el *status* hegemónico imperante frecuentemente terminan en situaciones frustrantes, con un aparente perfeccionamiento de las reglas del predominio, en detrimento de los actores que las padecen.

Las desavenencias que sobrevienen entre sectores de la élite del actor internacional menor con el poder dominante externo, en muy contadas excepciones, permiten iniciativas suficientemente largas y permanentes capaces de sostener una política de requilibrio internacional para la parte que padece la situación. Hasta ahora, ha sido más frecuente observar que la "coyuntura de desavenencia" tiende a pasar, antes de que se consoliden lazos estrechos y permanentes con otros polos de poder hegemónico. Es decir, para la élite de la potencia dominante resulta imperativo restablecer el equilibrio interno, parcial o gradualmente alterado por la acción disidente de algunos actores situados en su área de influencia, dando apoyo y satisfacción a los poderosos grupos internos que le son adictos en los demás Estados menores de dicha área, y obligándolos a prestar su apoyo o consecuente neutralidad en el momento en que avancen los impugnadores del *status quo*.

Debe entonces partirse del supuesto de la existencia de un sistema de equilibrios y desequilibrios internos y externos funcionando, en la práctica, como la ley física de los vasos comunicantes. Es decir, las fuerzas sociales de un actor buscan reequilibrarse en su situación interna atrayendo el apoyo de otros actores tradicionalmente no participantes. Iniciativas que, de consolidarse, acarrearán un desequilibrio en el orden externo establecido y la consiguiente búsqueda de otros elementos por los actores externos hegemónicos que permitan restablecer el balance en su favor volviendo, si es posible, al antiguo *status quo*.

8. El propósito de la eventual unidad de fuerzas sociales de distintos actores que se propusieron llevar a cabo el cambio del *status quo* internacional, según se publicitó ampliamente durante el primer lustro de esta década en las capitales de ciertos actores menores, dentro de fenómenos que incluirían supuestamente la participación de las élites de otros grandes actores, ha tenido éxito solamente en el plano estricto de ciertos casos de actores individuales. Sin que, en ningún momento, se hayan dado los supuestos que permitieran aglutinar a las diversas fuerzas y élites de los actores menores en una corriente capaz de cumplir el papel clave de arrastre de los participantes más indecisos, con la consecuente transformación de la situación de tutelaje internacional que padecen. En otras palabras, hasta ahora las fuerzas disidentes, en ningún momento, han puesto en duda o amenazado seriamente la rigidez del sistema social imperante en el escenario internacional.