

---

# Orden y desorden en la transformación de la sociedad internacional\*

*Samuel Berkstein\*\**

En los primeros momentos que siguieron al colapso de la bipolaridad y el consecuente fin de la guerra fría, surgieron numerosas manifestaciones de beneplácito y complacencia. En muchas de ellas era posible observar una combinación de alivio, confianza e ilusión. La intensidad de algunas de estas reacciones iniciales permite hablar de un sentimiento de euforia y regocijo. Este tipo de expresiones se hizo presente de manera conspicua entre comentaristas de los medios de comunicación, pero no faltaron académicos y dirigentes políticos que se pronunciaron en igual sentido y con similar vehemencia.

Este entusiasmo provenía de una extendida visión del sistema internacional posbipolar caracterizada por el optimismo y la exaltación. No pocos expresaron su convencimiento de que el mundo de la posguerra fría ya no conocería la rigidez, la tensión y la hostilidad permanentes que fueron signos distintivos de la política internacional durante el régimen bipolar. Desde este punto de vista, la “caída del Muro de Berlín” — en tanto que símbolo del derrumbe de la ominosa guerra fría — inauguraba una época en la cual reinarían el entendimiento, la paz, la cooperación y la armonía entre las naciones. Se llegó a afirmar que las disputas internacionales tenderían a disminuir —en número e intensidad—, y que el uso de la fuerza quedaría descartado para dirimirlas. La corriente que postulaba la obsolescencia de la guerra como instrumento al servicio de los Estados cobró un ímpetu adicional, al mismo tiempo que ganaba terreno la creencia de que era inevitable un extraordinario fortalecimiento de la capacidad de los organismos internacio-

---

\* Conferencia dictada en el VIII Congreso nacional anual de la Asociación Mexicana de Estudios Internacionales (AMEI).

\*\* Internacionalista egresado de El Colegio de México con posgrado en la Universidad Johns Hopkins. En la Cancillería mexicana ha sido director general para Europa, director general de la Unidad de Análisis y Prospectiva y coordinador de Asesores del titular del ramo.

---

nales (sobre todo la ONU) para salvaguardar la paz y garantizar la seguridad en el mundo.

Esta visión del sistema posbipolar ciertamente no era idílica o carente de matices. Pero sí contenía una abundante dosis de confianza y animación, y en ella era inequívoco el sello del optimismo. Las expectativas con respecto al mundo posbipolar, para quienes compartían esta óptica, incuestionablemente eran gratas y alentadoras. No se trataba de una imagen del sistema posbipolar apacible y venturosa, pero sí excitante y atrayente. Con el fin de la guerra fría, sostenía esta visión, el mundo se beneficiaría de un significativo aumento en las condiciones de seguridad para las naciones y del fortalecimiento de los lazos de colaboración y simpatía entre los pueblos.

Con la guerra en el Golfo Pérsico, la violenta desintegración de Yugoslavia, los devastadores conflictos en Somalia y Rwanda y los enfrentamientos armados entre algunas repúblicas que habían formado parte de la Unión Soviética, la euforia y la confianza declinaron abruptamente, y su sitio ha venido a ser ocupado por la frustración y la ansiedad. Esta reacción de desánimo y decepción se ha visto acentuada por la exasperación que han producido algunas acciones de las Naciones Unidas en situaciones conflictivas en las que ha participado en años recientes. Si en los primeros momentos que siguieron al colapso de la bipolaridad se habló con optimismo y esperanza de que el mundo ingresaba a un “nuevo orden internacional” caracterizado por el entendimiento, la cooperación, la paz y la seguridad, en la actualidad abundan las expresiones que se refieren a una caída en el “desorden mundial” y que afirman con desencanto que el régimen internacional sucesor solamente ofrece inestabilidad, antagonismo y violencia.

Al margen de estas oscilaciones en los estados de ánimo — tanto del público como de los analistas —, y sin ceder al tratamiento superficial de no pocos comentaristas, resulta conveniente reflexionar sobre las transformaciones y perspectivas del sistema internacional contemporáneo a la luz del concepto de orden y del papel que el orden juega en la vida de la moderna sociedad de Estados, uno de cuyos capítulos empezamos a vivir con inquietud y aprensión tras la desaparición del régimen bipolar que surge de la devastación de la segunda guerra mundial.

En estas páginas se intentará dar respuesta a algunas preguntas relevantes para ese ejercicio de reflexión: a pesar de la rigidez, la tensión y la confrontación permanentes que lo distinguían, ¿había orden en el régimen bipolar?; si durante la etapa bipolar existía orden en el sistema internacional, ¿hemos caído automáticamente en una situación de desorden con el colapso de la bipolaridad?; si no vivimos actualmente en condiciones de desorden, pero sí de un orden debilitado, ¿cuáles son los requisitos para construir un orden internacional que sustituya al que prevaleció durante el periodo bipolar?; ¿qué significa para la política exterior

de México que la sociedad de Estados esté dedicada a edificar un nuevo orden internacional?

### **Características del orden internacional bipolar**

El individuo se halla ante una situación de orden cuando puede predecir, con un adecuado grado de certeza, el tipo de comportamiento que seguirá el medio que lo rodea (incluidos los demás individuos) como resultado de la acción de un determinado tipo de estímulos, ya sea que éstos provengan de la conducta de aquél o de otros componentes del medio. Esta predictibilidad que constituye la esencia del orden permite al individuo un mínimo de planeación en su vida.

La predicción que supone el orden no debe entenderse como un pronóstico perfecto y preciso, pero sí como una anticipación mental suficientemente plausible y fidedigna. Por su parte, la certidumbre de la predicción no se concibe como un atributo que tenga carácter de absoluto e infalible, pero sí como un rasgo que comporta una tolerante confiabilidad al ofrecer suficiente aproximación y credibilidad. En cuanto a los comportamientos y estímulos, se piensa en clases o tipos, no necesariamente en entidades o fenómenos específicos y puntualmente diferenciados; la tipología, sin embargo, supone una demarcación que minimice las posibilidades de error o confusión. Finalmente, la planeación que el orden hace posible admite márgenes de acción indispensables para la existencia humana y aporta elementos de control necesarios, pero inevitablemente insuficientes. El orden no elimina la contingencia, pero sirve para confinarla dentro de fronteras aceptables.

Esta conceptualización del orden, si bien proviene del pensamiento sociológico, es plenamente aplicable al ámbito del sistema internacional, en donde el lugar de los individuos es ocupado por los Estados y las conductas observables se refieren a las decisiones que adoptan los dirigentes gubernamentales para movilizar a sus respectivas sociedades, mientras que los comportamientos y estímulos de los actores macroscópicos equivalen a las políticas exteriores que practican los Estados.

Al régimen bipolar estaba asociado un orden internacional determinado, el cual ofrecía un grado considerable de desarrollo y ritualización. Como es fácil suponer, la naturaleza de dicho orden estaba definida por la característica central del mismo régimen: la rivalidad entre las superpotencias y, por extensión, entre las alianzas político-militares que cada una de ellas encabezaba.

La bipolaridad poseía un amplio contenido de predictibilidad que derivaba del comportamiento competitivo entre Estados Unidos y la Unión Soviética. La lucha entre estos dos contrincantes permitía anticipar, con gran confiabilidad, los patro-

nes de conducta que ambos seguirían en sus respectivas búsquedas de ganancias a expensas del adversario. Al ser éste un juego predominantemente de suma-cero, resultaba altamente previsible el tipo de movimientos que cada uno de estos dos países realizaría en su competencia con el contrario; toda acción suscitaría una reacción y cualquier ventaja obtenida por una de las partes resultaría intolerable para la otra, por lo que era muy probable que el rival “perdedor” intentara actuar con el fin de aminorar la “pérdida” y/o compensarla. Esta relación de competencia incesante dotaba de una considerable dosis de predictibilidad a los cálculos que cada superpotencia efectuaba con respecto a la futura actuación de la otra. Dada la preponderancia de ambas superpotencias en este régimen bipolar, la predictibilidad se hacía sentir poderosamente en los cálculos que realizaba la inmensa mayoría de los otros Estados — incluidos los que permanecían al margen de las alianzas formales que cada una de las superpotencias dirigía. Esta extensa predictibilidad del régimen resultaba precisamente de la bipolaridad en su estructura y funcionamiento; después de todo, cualquier cálculo inevitablemente debía incorporar los intereses, objetivos y capacidades de las superpotencias — o al menos de una de ellas. Por su parte, las superpotencias, al jugar entre ellas en una competencia de alcance global (abstenerse de participar en alguna zona equivalía a admitir un retroceso y, por lo tanto, un avance para el contrario), introducían en todo el mundo las reglas de la contienda entre ambas. Con ello, la arena del combate se universalizaba; no obstante, también la predictibilidad adquiría una dimensión global.

A pesar de la entorpecedora rigidez y la agobiante tensión en que se desenvolvía el régimen bipolar, su trayectoria mostró el orden que le era peculiar. Las reglas del juego que la bipolaridad imponía daban expresión concreta (operativa) al orden imperante; la conducta así reglamentada, reflejaba y preservaba la predictibilidad del régimen. El desarrollo ordenado de la bipolaridad puede apreciarse en diferentes planos de la acción:

*El reconocimiento del adversario.* Esto resultaba claro para la percepción recíproca de las superpotencias; pero también había una fuerte transparencia para la totalidad de los actores. De esta manera, cuando un Estado se vinculaba al grupo rival, podía anticiparse que sería reconocido como adversario por los integrantes del grupo opuesto. La bipolaridad tenía una poderosa capacidad de deslinde y clasificación, además de que toleraba escasamente la ambigüedad.

*La contención de conflictos periféricos.* Ante la posibilidad de que un conflicto armado local se extendiese y escalase, incrementando las probabilidades de involucrar a las superpotencias en un choque bélico directo, resultaba altamen-

te previsible que Washington y Moscú actuaran para contener la extensión e intensidad de las hostilidades. La influencia de ambas superpotencias sobre los contendientes locales podía ser prevista, toda vez que pocos conflictos locales ocurrían al margen de la competencia bipolar y buen número de ellos representaban formas de enfrentamiento entre las superpotencias a través de intermediarios. Las causas de este tipo de conflictos no necesariamente eran creación artificial de los dos rivales centrales, pero su actuación global y el mutuo interés de eludir una conflagración frontal, posibilitaban anticipar tanto el patrocinio como el control de Estados Unidos y la Unión Soviética.

*Limitación del número de actores.* El surgimiento de actores soberanos era un fenómeno altamente regulado y controlado dentro del régimen bipolar, precisamente para evitar alteraciones en la distribución mundial de la influencia que pudiesen trastocar el equilibrio bipolar. Casi sin excepción, la aparición en escena de nuevos actores estatales estuvo vinculada al proceso de descolonización, a su vez enmarcado por la competencia entre las superpotencias. La alta predictibilidad en cuanto al número de participantes en el sistema facilitaba los cálculos de todos, lo que reforzaba el desarrollo ordenado del régimen.

*Primacía de lo político.* La prioridad que se concedía a la preservación de las dos alianzas hacía factible anticipar que el cálculo político (mantener la unidad y cohesión) prevalecería cuando surgieran fricciones de carácter económico entre los miembros de una misma alianza, incluso si ello implicaba que las superpotencias absorbieran la mayor parte del costo que suponía superar las controversias.

*Peso de la capacidad militar.* La rivalidad entre las superpotencias y sus respectivas alianzas se daba en diversos planos de la competencia, pero la aguda confrontación que la bipolaridad implicaba otorgaba un peso decisivo a la capacidad militar de los actores. Esta relevancia del factor militar confería una importante nota de predictibilidad a los cálculos sobre las políticas exteriores que los diferentes Estados seguirían.

*Moderación del nacionalismo.* Ante la perspectiva del trastorno potencial que representaban las fuerzas nacionalistas, resultaba previsible que ambas superpotencias observaran un comportamiento cauteloso y circunspecto en lo relativo a impulsar las energías del nacionalismo en el mundo. La contención (y ocasionalmente la represión) del ímpetu de los nacionalismos resultaba predecible dentro de la bipolaridad, ya que Washington y Moscú no deseaban exponer el equilibrio del sistema a la furia de las pasiones tribales.

---

En todos estos planos de la acción internacional, las reglas operativas ponen en evidencia el orden que imperaba en el régimen bipolar. La áspera competencia entre los dos bandos que de manera permanente contendían en este régimen no solamente admitía la existencia del orden; también hacía que éste fuese claramente discernible y habitualmente efectivo.

### **La posguerra fría y el desvanecimiento del orden internacional bipolar**

Al desintegrarse el régimen bipolar, el orden a él vinculado inevitablemente debía sufrir modificaciones —incluso un desplome. El desvanecimiento de este orden puede observarse en todos los planos antes señalados:

*La ambigüedad del adversario.* La dinámica internacional posbipolar ha hecho que la identificación del adversario resulte más compleja. Ha desaparecido la certeza que brindaba la pugna entre las alianzas y han proliferado los rivales (reales y potenciales), incluso ahí en donde antes no existían. La confusión que ha traído el cambio súbito y radical impide reconocer claramente al contrincante. En la actualidad, hay hasta quienes identifican al adversario como un ente no estatal, lo que refleja la problemática que se ha suscitado en este plano del sistema posbipolar.

*El desbordamiento de conflictos locales.* Sin el patrocinio y el control de las superpotencias, actualmente presenciamos la multiplicación y el desbordamiento de conflictos locales, algunos de ellos estimulados por nacionalismos no contenidos y otros por su falta de relevancia para un equilibrio global cuya vigencia ha caducado.

*Proliferación de actores.* Con el colapso de la bipolaridad, el proceso por el cual entraban a la escena internacional nuevos actores soberanos ha perdido su carácter altamente regulado y controlado. Alterado el equilibrio bipolar, el surgimiento de nuevos actores estatales deja de tener impacto global y, en todo caso, se convierte en factor que influye en la distribución de poder e influencia a escala regional. Sin embargo, esta proliferación incrementa la dificultad de los cálculos y eleva el grado de incertidumbre para el proceso de adopción de decisiones en materia de política exterior.

*Erosión de los criterios políticos.* Una vez que el mantenimiento de la unidad y cohesión de las alianzas ha dejado de tener la prioridad que anteriormente poseía, la rivalidad económica ya no se ve atenuada por el cálculo político y la

preocupación por el equilibrio general. La competencia económica impone sus propias reglas: todos buscan maximizar las ganancias y trasladar los costos.

*Eclipse parcial del factor militar.* Desvanecida la confrontación bipolar, los elementos económicos y tecnológicos de la capacidad nacional colocan en segundo plano de importancia al ingrediente militar. Esto se traduce en una mayor complejidad para anticipar conductas soberanas, sobre todo cuando el sistema internacional concede mayores márgenes de influencia a Estados económicamente poderosos pero militarmente secundarios.

*Excesos del nacionalismo.* Eliminado el freno que suministraban las superpotencias, las pasiones destructivas del nacionalismo se han desatado. El mundo posbipolar ha visto mermada su capacidad de previsión debido a la ausencia de controles adecuados para detener la marea nacionalista.

Las reglas operativas de la bipolaridad ya no están más con nosotros. Por lo tanto, la predictibilidad que inyectaban al sistema internacional ha disminuido considerablemente. El orden que distinguía al periodo precedente se ha difuminado.

### **Del desconcierto a la creación de un nuevo orden internacional**

¿Significa esta difuminación que el mundo ha caído en el desorden? La respuesta a esta pregunta debe ser: no... por ahora. El orden que imperó durante casi cinco décadas ciertamente ha sido perturbado. La predictibilidad que él suponía efectivamente ha declinado. Pero la sociedad internacional no ha ingresado en un escenario totalmente opuesto. Un orden menguado no es sinónimo de desorden. Más que en términos antitéticos, convendría pensar en una línea continua que mide el tránsito entre dos situaciones límite. La sociedad de Estados se ha alejado del orden que prevalecía durante el régimen bipolar. Pero no ha arribado al extremo contrario. Este distanciamiento con respecto al orden anterior ha implicado una importante reducción en el generoso inventario de predictibilidad que poseía el sistema. Pero el mundo no se ha instalado en el caos.

Más que desorden, la sociedad internacional sufre de desorientación. Ante la notable pérdida de predictibilidad, el mundo posbipolar se halla perplejo y padece un inevitable desconcierto. De esta turbación está emergiendo la convicción de que la tarea fundamental en estos momentos consiste en edificar un orden internacional que sustituya al erosionado orden de la bipolaridad. Cada día se hace más evidente que: a) no vivimos en el desorden, pero hay que detener la marcha que podría aproximarnos a él; b) es inútil intentar restablecer el orden de

---

un régimen (el bipolar) que ha desaparecido; c) la sociedad de Estados debe enfocar sus esfuerzos hacia la construcción de un orden nuevo. El entusiasmo inicial resultó prematuro; el fin de la bipolaridad sólo ha puesto en evidencia que el trabajo está por hacerse.

Resultaría desmesurado — además de superfluo — pretender aquí ofrecer un plano detallado y preciso de la labor arquitectónica que representa edificar el orden posbipolar. Empero, no es irrelevante indicar cuáles son los requisitos funcionales para que la construcción del nuevo orden proceda sobre bases confiables y resistentes. Empezar esa edificación sin disponer de una comprensión adecuada de los mecanismos fundamentales de la sociedad internacional, seguramente acarreará tensiones, disputas, inestabilidad y frustración. Por el contrario, reconocer y tomar en cuenta esos requisitos facilitará y hará más factible la instauración del nuevo orden internacional.

Podemos identificar ocho requisitos principales para construir y edificar ese nuevo orden:

a) La sociedad internacional es una creación de los Estados y para los Estados. Admitir la supremacía del Estado dentro de este sistema no implica desconocer la existencia y legitimidad de los actores no estatales, pero sí exige que estos últimos reconozcan la necesidad de una convivencia controlada con los Estados y que desechen las ambiciones de eliminarlos y suplantarlos.

b) La sociedad internacional contiene importantes (y crecientes) dosis de aquellos elementos (normas, instituciones, valores) que conforman una comunidad; pero la sociedad de Estados no es (y no será en el futuro previsible) una comunidad. Los Estados son entes eminentemente egoístas que determinan su conducta por los cálculos del interés nacional. Es preferible inducir la cooperación entre los Estados atendiendo a sus intereses y no violentar su vida de relación invocando valores y normas cuya (pretendida) universalidad resulta insuficientemente poderosa para movilizar a sociedades particulares.

c) La sociedad de Estados es anárquica por naturaleza: carece de órganos supranacionales de gobierno y en ella la autoridad se encuentra descentralizada. Podemos anticipar fuertes resistencias ante cualquier intento por imponer, unilateral y arbitrariamente, cambios en este aspecto. Toda restricción al comportamiento soberano debe provenir, de manera necesaria, de decisiones igualmente soberanas.

d) Para que la sociedad de Estados se mantenga como tal, el régimen posbipolar deberá admitir y propiciar la búsqueda y preservación de equilibrios. De no



ser así, se despejaría el camino para un deslizamiento quizás inadvertido hacia un orden imperial. Ello supondría aceptar un inverosímil giro aberrante en las pautas de comportamiento histórico de la moderna sociedad de Estados.

e) La pluralidad cultural del mundo es un componente esencial de la sociedad internacional. Sin aquella, ésta es incomprensible. La homogeneización cultural forzosa, autoritaria, provocaría inestabilidad y conflictos inconsistentes con el anhelo de orden.

f) El derecho internacional constituye una institución fundamental de la sociedad de Estados. Cualquier intento por transformarlo de manera no consensual generará serias dificultades y disputas en el sistema, lo que frustraría la configuración de un arreglo ordenado.

g) La globalización de los mercados, la internacionalización de los procesos productivos y la interdependencia de las sociedades ya son rasgos distintivos de la sociedad de Estados contemporánea. Entorpecerlos o suprimirlos resultaría en costos individuales y colectivos intolerables. Sin embargo, permitir que su desarrollo sea determinado exclusivamente por las fuerzas del mercado, marginando a los Estados de manera dogmática, provocaría tensiones y desarreglos con serias consecuencias para la estabilidad del sistema internacional. Los Estados tienen responsabilidades fundamentales con respecto al bienestar de sus poblaciones; por ello es de esperar que legítimamente deseen participar en el diseño de mecanismos adecuados para lograr una tolerable distribución de los costos y beneficios que derivan de una economía mundial globalizada, integrada e interdependiente.

h) La sociedad de Estados continuará siendo jerárquica y estratificada. Cualquier régimen internacional debe procurar que no se produzcan desajustes graves entre responsabilidades y prerrogativas dentro de la escala de poder, ya que ello daría lugar a situaciones adversas a la consolidación del orden dentro del sistema.

### **Los retos para la política exterior mexicana**

En esta última sección se ofrecen algunas reflexiones en torno a la política exterior de México dentro de una sociedad de Estados que ha de emprender la construcción de un orden para el mundo posbipolar.

---

Primero, la política exterior de México debe desenvolverse bajo el doble signo de la continuidad y la consolidación, buscando cristalizar, o acrecentar, las ventajas que derivan de la acción internacional del país durante el periodo 1988-1994, particularmente las que provienen de la reubicación estratégica lograda en esos seis años.

Segundo, por las oportunidades que encierra, así como por los equilibrios que proporciona, la diversificación de la diplomacia mexicana debe mantenerse, tanto en cobertura geográfica como en materia de ámbitos de acción (comercio, cooperación, participación institucional, presencia y difusión de imagen).

Tercero, nuestra tradicional defensa del derecho internacional debe continuar, con un énfasis especial en que el desarrollo y la transformación de aquél deben seguir un cauce regular y adoptar métodos consensuales.

Cuarto, México debe contribuir al diseño y establecimiento de mecanismos internacionales que hagan posible una distribución tolerante de los costos que implica el funcionamiento de una economía mundial integrada, global e interdependiente.

Quinto, la diplomacia mexicana debe insistir en que la regionalización económica del mundo evolucione de acuerdo con las necesidades de conexión horizontal que la globalización de la economía requiere, minimizando las oportunidades para competencias depredadoras.

Sexto, las dimensiones política y comercial de la diplomacia mexicana deben conjugarse, institucional y programáticamente, de tal manera que garanticen la unidad en la acción y la plena complementación de los recursos disponibles.

Séptimo, la política exterior de México debe realizar una apropiada labor de conceptualización y programación para hacer frente a los desafíos de seguridad que plantea el mundo posbipolar.

Octavo, nuestra política exterior requiere de preparación para hacer posible que el país eventualmente asuma responsabilidades vinculadas a nuevas posiciones dentro de la jerarquía internacional, particularmente en lo relativo a tareas ligadas a acciones de diplomacia preventiva y mantenimiento de la seguridad (regional y global).

Noveno, la importancia para nuestra política exterior de la cooperación cultural, educativa y científico-técnica, probablemente requiera de adecuaciones institucionales para lograr una mayor eficacia en la búsqueda de nuestros objetivos en la escena mundial.

Décimo, es indispensable fortalecer los cuadros profesionales de la diplomacia mexicana, tanto en materia de capacitación como en lo que respecta a asignación de recursos para su debido desempeño. La diplomacia seguirá siendo el instrumento por excelencia de nuestra política exterior, por lo que su calidad y eficacia son de crucial importancia para el país.