POLÍTICA INTERNACIONAL: ENFOQUES Y REALIDADES

MANFRED WILHELMY

Con la colaboración de:

Luciano Tomassini
Joaquín Fermandois
Roberto Durán
Rodrigo Pardo
Enrique Aimone

CENTRO INTERUNIVERSITARIO DE DESARROLLO
(CINDA)

Grupo Editor Latinoamericano
Colección Estudios Internacionales

Colección ESTUDIOS INTERNACIONALES
212.106
1ª edición - 3.000 ejemplares
ISBN 950-694-004-5

Una parte de este libro se elaboró dentro del marco del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL), que cuenta con el apoyo de un proyecto del PNUD y la CEPAL, y se elaboraron de acuerdo con las normas de libertad académica que rigen las actividades de dicho Programa. Los trabajos son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de ninguna de las instituciones patrocinantes.

© 1988 *by* Grupo Editor Latinoamericano S.R.L., Laprida 1183, 1º, (1425) Buenos Aires, Argentina. Tel. 961-9135.

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723

Impreso y hecho en la Argentina. Printed and made in Argentina.

Colaboraron en la preparación de este libro:
Diseño de tapa: Pablo Barragán. Impresión interior: Edigraf. Impresión de tapa: Imprenta de los Buenos Ayres S.A. Películas de tapa: Fotocromos Rodel. Encuadernación: Proa S.R.L. Se utilizó para el interior papel Obra OBA de 70 gs. y para la tapa cartulina grano fino de 240 gs. provistos por Copagra S.A.

PRÓLOGO

El presente libro está destinado principalmente a la docencia universitaria de la Política Internacional a nivel general e introductorio. Se trata de suplir mediante esta obra la casi total ausencia de títulos originales de autores latinoamericanos en esta dinámica disciplina, cuya presencia y significación en los planes de estudio va en rápido aumento. Esta tendencia refleja, desde luego, la creciente percepción en los medios académicos de la trascendencia que revisten los procesos internacionales para el desarrollo de los países de la región.

La problemática abordada en este libro abarca la mayor parte de los temas centrales de la política internacional. Pretende tanto dar cuenta del estado de los debates teóricos de mayor importancia, como de las tendencias centrales en el acontecer político mundial de nuestros días. Al acometer estos dos objetivos en una sola obra, el tratamiento de los temas ha debido circunscribirse a los aspectos fundamentales, señalando en cada caso las fuentes bibliográficas que permiten una profundización de los estudios.

La naturaleza de esta obra no permite ofrecer un tratamiento específico de las relaciones entre el sistema internacional y América Latina. No obstante, las categorías de análisis presentadas y las discusiones acerca de las tendencias en el marco internacional general aportan antecedentes de gran importancia para el estudio del ámbito regional. Este último es objeto de una creciente preocupación académica, que se refleja en numerosas publicaciones de autores pertenecientes a instituciones regionales asociadas con CINDA o con RIAL.

CINDA encomendó la preparación de este libro al profesor Manfred Wilhelmy, de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. El profesor Wilhelmy elaboró el esquema general de la obra, organizó un equipo de colaboradores académicos y escribió los siguientes capítulos: Capítulo 1, dedicado a la determinación del ámbito de estudio; Capítulo 4, que trata del estado; Capítulo 7, relativo a los procesos y estructuras más importantes del sistema internacional; Capítulo 8, sobre el conflicto Este-Oeste; Capítulo 9, que discute algunas tendencias hacia la multipolaridad, y Capítulo 10, sobre aspectos económicos del sistema internacional.

El profesor Luciano Tomassini, Coordinador Académico del RIAL, escribió el Capítulo 2, destinado a los enfoques teóricos más importantes en la disciplina. El profesor Joaquín Fermandois, del Instituto de Historia de la Universidad Católica de Valparaíso, tuvo a su cargo la redacción del Capítulo 3, que aborda la evolución histórica del sistema internacional. El Capítulo 5, dedicado a las organizaciones internacionales, fue escrito por el profesor Roberto Durán, del Instituto de Ciencia Política de la Universidad Católica de Chile. El profesor Rodrigo

Pardo García-Peña, Coordinador del Centro de Estudios Internacionales de la Universidad de Los Andes, Bogotá, escribió el Capítulo 6, referente a los actores y procesos transnacionales. Al redactar el Capítulo 10, el profesor Wilhelmy siguió en parte una versión preliminar preparada por el profesor Enrique Aimone, de la Escuela de Derecho de la Universidad Católica de Valparaíso. La revisión, coordinación e integración de la obra también fueron de responsabilidad del autor principal.

Este nuevo título en la serie de publicaciones académicas editada por CINDA viene a complementar la línea de textos para la docencia universitaria que esta institución ha impulsado en los últimos años. Constituye, al mismo tiempo, una interesante experiencia de cooperación entre los académicos de las universidades del sistema CINDA que han estado presentes en la elaboración de este volumen.

Los trabajos que contiene este libro y la edición correspondiente han contado con el valioso apoyo del Programa de Estudios Conjuntos sobre las Relaciones Internacionales de América Latina (RIAL).

Centro Interuniversitario de Desarrollo

CINDA

Julio 1987

Primera Parte

ENFOQUES BÁSICOS

CAPÍTULO 1

EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

En este capítulo se caracteriza la política internacional dentro del conjunto de fenómenos políticos que constituyen el objeto de estudio de la ciencia política. Específicamente se trata de demostrar: 1) que hay una unidad básica a nivel conceptual, que abarca todos los fenómenos políticos, pero que al mismo tiempo 2) la política internacional constituye una categoría de fenómenos que exhibe importantes rasgos distintivos dentro del universo político. Un segundo objetivo de este capítulo consiste en presentar algunas nociones básicas de la política internacional, delineando los temas principales que se desarrollarán a lo largo de este libro. De este modo, se traza el plan de la obra y se introduce al lector en algunos conceptos y categorías de análisis de la política internacional.

No está demás una observación previa sobre la terminología: en este libro se trata la *política internacional* como una parte del fenómeno genérico de las *relaciones internacionales*, que comprenden tanto las relaciones políticas como cualesquiera otras, económicas, sociales, tecnológicas, etc., que tienen lugar en el sistema internacional. El plano genérico y el específico son, desde luego, interdependientes. Desde la perspectiva de este libro, interesa básicamente la *politización* de determinados aspectos de las relaciones internacionales, o sea, su inclusión en la *agenda* de los actores políticos, como ocurre, por ejemplo, con los aspectos de las relaciones económicas internacionales que se tratan en el Capítulo 10. En general, no se ha introducido en este texto el uso de términos alternativos al de política internacional, como "política mundial" o "política multinacional". Esos y otros términos alternativos, preferidos por algunos autores, no agregan otra connotación que la *globalidad* del fenómeno político internacional de nuestros días. Los analistas que siguen utilizando la terminología convencional no pretenden, por cierto, desconocer esta dimensión.

LAS RELACIONES POLÍTICAS

Concebimos las relaciones políticas como una parte de las relaciones sociales, que se distinguen dentro de éstas por los siguientes rasgos:

1. *El poder*. La política, como actividad, se caracteriza por la importancia que en ella asume el fenómeno del poder, entendiendo por tal

aquella relación mediante la cual uno o más *sujetos* (sujetos activos) procuran obtener de otros (pasivos) un determinado *comportamiento* (sea de acción o de omisión), valiéndose para este fin de determinadas *sanciones*, consistentes en consecuencias materiales e inmateriales, positivas o negativas (recompensas o privaciones), que han de seguir a la respuesta del sujeto pasivo.

El concepto enunciado permite apreciar que este tipo de relación se encuentra en todos los ámbitos de la vida social. Por ejemplo, en términos de las características del poder sería una relación de esta especie la que se establece entre padre e hijo, cuando aquél promete a éste un premio por la obtención de buenas calificaciones escolares. En este caso no parece existir una relación política, salvo tal vez en el sentido de que el padre desarrolla una "política educacional" hacia el hijo. Pero también cumple con los términos de la definición una situación en que un gobierno "A" promete a un gobierno "B" apoyarlo en una votación que le interesa especialmente en las Naciones Unidas, siempre que "B" modifique un aspecto de su comportamiento internacional que interesa a "A". Aquí estamos en presencia de una situación que corresponde claramente, aunque de manera intuitiva, a lo que por lo general se entiende por una vinculación política. Debemos, por consiguiente, buscar rasgos distintivos adicionales que permitan diferenciar las relaciones de poder de carácter político de aquéllas que no lo son.

2. *Procesos de decisión de la autoridad.* Las relaciones políticas se caracterizan por el hecho de apuntar, directa o indirectamente, a los procesos de decisión a cargo de las autoridades públicas. Los agentes políticos, tanto los que se encuentran en cargos públicos como los demás participantes en los procesos políticos, procuran a través de sus acciones que se tomen ciertas decisiones por parte de quienes están en posiciones de autoridad pública, esto es, en algún rol de la estructura de gobierno de un sistema político (usamos la palabra "gobierno" en un sentido más amplio, no limitado al Poder Ejecutivo). Estas acciones pueden dirigirse tanto a favorecer determinados intereses materiales (por ejemplo, mediante la imposición, modificación o derogación de un impuesto, arancel, subsidio o tarifa), como a establecer o consolidar posiciones en el proceso político (por ejemplo, mediante una designación en un cargo). Las acciones de los agentes políticos también se pueden orientar a la creación o modificación, parcial o total, de instituciones y estructuras, como ocurre cuando se reforma el régimen político de un estado o se establece un nuevo estado. En estos casos habrá, por cierto, un cambio significativo en los procesos de decisión y, con menos frecuencia, procesos de decisión enteramente nuevos, a cargo de autoridades establecidas o que se establecerán para este efecto.

3. *Obligatoriedad.* El "producto" del proceso político consiste en decisiones (por ejemplo, leyes, decretos) y acciones (como la movilización de tropas, por ejemplo), que deben ser acatadas por los miembros del sistema político, según lo establece el respectivo sistema de normas. Las autoridades disponen de medios variados, sin excluir, en

último término, el uso de la fuerza, para asegurar la vigencia efectiva de sus mandatos o para sancionar a los infractores.

Si bien en algunos casos los afectados por las decisiones y acciones de la autoridad reaccionan y pueden llegar a obtener, en definitiva, que lo obrado por la autoridad quede sin efecto o se modifique, esta situación corrobora el carácter obligatorio que tuvieron los actos de ésta. En efecto, fue la experiencia o la perspectiva del acatamiento forzado la circunstancia que provocó e hizo necesaria, desde el punto de vista del afectado, su iniciativa de modificación del acto de la autoridad, y aun sus acciones contra ésta, contra el gobierno o el régimen político.

La característica de obligatoriedad se presenta más claramente en aquellas relaciones de poder que, dentro de los procesos políticos del sistema, conducen a que eventualmente las autoridades tomen una decisión o realicen determinadas acciones. Pero la obligatoriedad también existe cuando el resultado de un conjunto de relaciones de poder es la confirmación del estado de cosas existente. Si un grupo político fracasa en el intento de obtener la derogación de una norma que según su perspectiva atenta contra sus intereses o los de la colectividad en su conjunto, tal situación importa, mientras prevalezca, un resultado obligatorio para los afectados, consistente en que sigue en vigencia la regla que el grupo pretendía cambiar o eliminar. En muchos casos, un resultado de esta especie se deberá a la acción de otros grupos que frustraron el objetivo político del primero. Desde este punto de vista, no sólo la alteración, sino también la conservación del *statu quo*, permite inferir la existencia de relaciones y situaciones de poder político.

4. *Materias de interés general.* David Easton ha caracterizado certeramente el ámbito de la política como el de la "asignación autoritativa de valores". De acuerdo con la concepción de Easton, que representa una reacción frente a una corriente que pretende incluir en el concepto de política todas las relaciones de poder, solamente se encuentran en el ámbito político aquellas materias ("valores") que interesan a la generalidad de los miembros de un sistema político o, por lo menos, a una parte significativa de los mismos. Así, está claro que en un sistema político moderno son políticas las relaciones de poder vinculadas con la toma de decisiones en materia de política económica (por ejemplo, en materia de remuneraciones), la que interesa a la gran mayoría de los miembros del sistema. En cambio, no tiene, en principio, carácter político una decisión que sólo incide en los intereses económicos de unos pocos individuos. Por cierto, en casos excepcionales tales decisiones y acciones pueden revestir carácter político: por ejemplo, los interesados o la autoridad, o ambos, pueden considerar las medidas de implementación favorables o contrarias a los intereses de una minoría de individuos como elementos en sus propias estrategias de poder. También puede ocurrir que las medidas de implementación se aparten, por razones políticas, de lo prescrito en las normas generales.

En la práctica, por cierto, puede ser problemática la caracterización

de ciertas situaciones concretas, por cuanto mientras algunos actores afirmarán que existe interés general, otros podrán disputar esta aseveración. A su vez, es probable que una discrepancia de este tipo contribuya a la politización del asunto, en la medida en que logre concitar cierto nivel de atención pública o, por lo menos, la atención de algunos actores importantes en el sistema. Parece conveniente, por estas razones, adoptar la idea de un "umbral de politización" de los asuntos sociales, que permita evitar la simplificación de considerar excluyentemente "políticos" o "no políticos" determinados asuntos en las relaciones sociales.

Desde esta perspectiva, la actividad política presenta las siguientes características, que resumen y complementan lo expresado en los párrafos anteriores.

1. Es una forma de actividad social centrada en la búsqueda competitiva de ventajas por parte de actores individuales y colectivos.
2. Es una actividad que produce consecuencias de magnitud tal que llega a afectar a toda la sociedad o a parte importante de ella.
3. Es un proceso que gira en torno de la toma de decisiones aplicables a la colectividad, lo que generalmente tiene lugar por medio de determinadas instituciones. El ejercicio de las funciones de decisión, y la organización de éstas, atrae la atención de individuos y grupos que ven en ellas elementos relevantes para la promoción de sus intereses. Cuando esta conciencia motiva la ejecución de acciones dirigidas hacia las instituciones o los centros de poder público, las acciones referidas asumen carácter político.[1]
4. Aunque —como se ha planteado— la política consiste en una trama de relaciones de poder, la presión que implica el ejercicio de éste por los sujetos activos se ve acompañada por la tendencia de los sujetos pasivos a aceptar su condición de tales y, en consecuencia, a aceptar el ejercicio del poder y acatar los mandatos. Los motivos de tal aceptación o acatamiento son muy variados, y comprenden desde el temor reverencial y el respeto a la tradición hasta la adhesión racional a la conveniencia y utilidad de las acciones impulsadas por el sujeto activo; el apego a la legalidad de los mandatos es también un importante factor de acatamiento. En muchos casos, el desarrollo de hábitos de acatamiento puede también fundarse en el predominio de actitudes de apatía e indiferencia de los sujetos pasivos en relación con el ejercicio del poder.

La cooperación voluntaria con el sujeto activo tiene gran importancia para éste, por cuanto bajo estas condiciones puede ejercer poder con un mínimo de utilización de sanciones, gozando al mismo tiempo de una situación de *legitimidad*, que consolida y estabiliza su posición ante los sujetos pasivos y otros agentes de poder. De este modo, es posible caracterizar la actividad política como un *proceso* que combina, por una parte, *mandatos y sanciones*, y por otra, ciertos niveles de acatamiento habitual o no habitual, resultando de todo ello diversas

[1] Los conceptos expuestos se basan en las ideas de David Easton, *A Framework for Political Analysis*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1965, y Sheldon Wolin, *Politics and Vision*, Boston, Little, Brown, 1960.

situaciones de *control* —generalmente incompleto— del comportamiento humano.[2]

Sería posible, por cierto, desarrollar otras concepciones acerca de la naturaleza de la actividad política, pero ello rebasaría el limitado objetivo de este tratamiento del tema. En todo caso, a pesar de las diferencias que podrían encontrarse con otras perspectivas, hay amplia coincidencia en la bibliografía en considerar como elemento central de la política el fenómeno de "la autoridad, el gobierno o el control, sus objetivos o funciones y las formas o métodos por los que se compite para su ejercicio".[3] Segundo, la política se da en muchos grupos sociales, pero en la era contemporánea se concentra especialmente alrededor de las instituciones del estado y dentro de ellas. En la medida en que hay actividad política en el seno de grupos analíticamente distintos del estado —genéricamente, la sociedad civil— ésta por regla general se da en el marco de limitaciones y condicionamientos provenientes de la regulación estatal. La política en torno del estado se centra especialmente en el propósito de obtener para determinados grupos el control de los mecanismos de autoridad, proceso competitivo que en los regímenes democráticos y de derecho es limitado y regulado, pero que bajo regímenes autoritarios o totalitarios, o en situaciones donde no se ha consolidado una forma determinada de régimen, presenta variadas modalidades, entre las cuales cobran importancia las que implican, en algún grado relevante, el uso de la fuerza.

POLÍTICA NACIONAL Y POLÍTICA INTERNACIONAL

En el estado moderno, las instituciones de gobierno (en sentido amplio), constituyen los instrumentos políticos generalmente aceptados para mantener un marco de orden en la sociedad y para procurar, en nombre de los miembros del sistema político, determinadas finalidades colectivas. A diferencia de otras instituciones, el estado tiene la capacidad de apoyar los mandatos emanados de las instituciones de gobierno mediante la coacción física. Sin embargo, como se señaló en la sección anterior, estas instituciones funcionarán de manera más expedita en la medida en que el recurso a la compulsión deba utilizarse solamente en los casos marginales en que algunos de los gobernados no acaten voluntariamente los mandatos. El virtual monopolio estatal del uso regular de la fuerza restringe severamente el empleo privado de ésta, que queda confinado a situaciones altamente excepcionales, por ejemplo, la legítima defensa de los particulares, destinada a repeler acciones que revisten caracteres delictuales.[4]

[2] Ver Karl Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Englewood Cliffs, Prentice-Hall, 1968, cap. 2.
[3] P. A. Reynolds, *Introducción al Estudio de las Relaciones Internacionales*, Madrid, Tecnos, 1977, p. 18.
[4] Los párrafos siguientes se basan parcialmente en la exposición de Hedley Bull, *The Anarchical Society - A Study of Order in World Politics*, Nueva York, Columbia University Press, 1977, pp. 57-59.

El ámbito político *nacional* se caracteriza por la existencia de un orden social reglado por un conjunto complejo de normas de comportamiento.

Gran parte del proceso político gira en torno de la afirmación y el cambio del sistema normativo formado por esas reglas, las que son, por consiguiente, materia de diversos niveles de conflicto y consenso entre individuos y grupos. Este proceso y sus resultados configuran la función de elaboración de normas, o *función legislativa* del sistema político, en la cual —tratándose de sistemas democráticos— interviene de manera preponderante, aunque no exclusiva, un cuerpo legislativo, parlamento o congreso, compuesto de representantes populares. Si bien la rama o el Poder Ejecutivo suele tomar parte en la función legislativa (por ejemplo, mediante la presentación de proyectos de ley al parlamento), en esencia su tarea se concentra en la *función de implementación*. Ésta tiene por objeto ejecutar y aplicar en casos concretos y particulares los mandatos contenidos en las normas generales. Tercero, la función de resolver conflictos entre agentes privados y/o públicos en torno de la aplicación de las normas legales, en relación con determinados comportamientos o actuaciones de éstos, es la *función jurisdiccional*, que compete preferentemente a los tribunales de justicia, los que en el marco organizativo de un estado de derecho conforman un poder público independiente.

En segundo lugar, la vigencia y eventual modificación del sistema de normas en el ámbito nacional se basa en la *comunicación* entre las instituciones de gobierno y los gobernados. Las instituciones políticas dan a conocer las reglas a sus destinatarios públicos y privados, tanto mediante actos expresamente destinados a esa finalidad, como por medio de actividades que tienen el efecto de hacer evidente su vigencia (por ejemplo, la mantención del orden en lugares públicos por medio de la policía). De parte de los gobernados se suelen manifestar *demandas* tendientes a mejorar el grado de vigencia efectiva de ciertas normas (como sucede cuando grupos vecinales piden vigilancia policial para un área) o se plantean exigencias de cambio en el sistema de normas (por ejemplo, una mayor o menor penalización de ciertas conductas delictivas). La vigencia efectiva y la solidez del sistema de normas en el sistema político dependen decisivamente de la fluidez que se alcance en esta mutua comunicación de acciones y expectativas entre gobernantes y gobernados.

En tercer lugar, las instituciones de gobierno pueden contribuir a la legitimación de las reglas mediante la influencia que posean sobre la formación e información de los ciudadanos, la capacidad de persuasión de sus dirigentes y su aptitud para llegar a representar y orientar efectivamente los valores predominantes en la sociedad. En la medida en que tenga lugar esta identificación, aumentarán la correspondencia o el ajuste entre los patrones sociales de actitudes (cultura política) y las instituciones (estructuras políticas), lo que tendrá un efecto estabilizador del sistema.

Cuarto, las instituciones políticas pueden canalizar las demandas

de cambio que se agitan entre los miembros del sistema, algunas de las cuales se traducirán en reformas legislativas y/o en nuevas modalidades de implementación y de ejercicio de la función jurisdiccional. En los sistemas democráticos tales procesos se dan, por lo general, de manera más fluida, institucionalizada y consensual que en otros tipos de sistemas. De este modo tiende a mejorar la capacidad de adaptación de estos regímenes a las exigencias y tensiones del cambio social.

En quinto lugar, en la medida en que prevalezca un orden normativo legítimo, el gobierno estará en condiciones de emprender, con apoyo de la sociedad, las acciones protectoras del orden imperante que las circunstancias puedan exigir. Las medidas para controlar acciones subversivas, para apaciguar el descontento de sectores de la población, y para aminorar o eliminar situaciones de antagonismo, contribuyen a esta protección del orden social y político. Es muy diferente, por cierto, la situación de las instituciones políticas cuando por su intermedio se trata de mantener un orden cuya legitimidad es ampliamente cuestionada entre los miembros del sistema, ya que en este caso las acciones dirigidas a ese fin no contarán con un apoyo social suficiente, y, por el contrario, generarán resistencia y demandas de cambio.

La exposición precedente pone de manifiesto el hecho fundamental de la existencia de un cierto *orden interno* en los sistemas políticos, el que se establece y mantiene por medio de un conjunto de instituciones políticas centrales. Sin perjuicio de la existencia de otras instituciones, éstas constituyen, por así decirlo, el punto focal de cada sistema. Ésta es la regla general en los sistemas políticos modernos, mientras que en los sistemas premodernos —por ejemplo, en las sociedades primitivas— se observan formas de mantención del orden social en ausencia de instituciones políticas centralizadas. En ambos tipos de organización política es posible encontrar, desde luego, niveles muy diversos de orden efectivamente imperante. En cuanto a la *justicia* inherente a cada tipo de orden, se trata de un problema de evaluación normativa, que no corresponde abordar en el presente contexto, que se limita a la descripción de los rasgos básicos de los sistemas políticos. Este análisis no pretende, por tanto, privilegiar el orden sobre el cambio, o viceversa.

Los elementos desarrollados en los párrafos anteriores permiten iniciar la comparación entre política interna y política internacional. Es necesario, primeramente, reiterar que la noción de política expuesta al comienzo de este capítulo comprende tanto las relaciones políticas en el ámbito interno de cada sistema político como en el sistema internacional. Es fácil comprobar que en las relaciones políticas internacionales se dan los rasgos distintivos del fenómeno político identificado en la sección inicial del capítulo. En primer lugar, la política internacional consiste fundamentalmente en relaciones de poder, aunque, como se explicará en este y en otros capítulos, el fenómeno del poder no describe ni explica la totalidad de las interacciones internacionales y, desde luego, no se postula en esta obra una "política de poder" o de engrandecimiento del estado como valor o "deber ser" de la política

internacional. El fenómeno básico consiste en que los principales actores internacionales se vinculan entre sí —tanto de manera conflictiva como cooperativa— en función de perspectivas o consideraciones de poder, esto es, de su aptitud presente o futura para alcanzar ciertos objetivos frente a otros actores bajo determinadas circunstancias, entre las que se cuentan las hipótesis de oposición mutua entre algunos de ellos. Lo específicamente *internacional* en este tipo de relación está dado por la interacción de actores que constituyen diferentes sistemas estatales o que pertenecen a éstos (caso de las relaciones *interestatales*) o, al menos, por la interacción de actores de cualquier índole entre diversos sistemas políticos (ámbito de las relaciones *transnacionales*). Más adelante se volverá sobre esta distinción.

Segundo, la vinculación con procesos de decisión de la autoridad, la obligatoriedad y la relación con los intereses de actores sociales de importancia se presentan en forma análoga a la política interna. En efecto, el punto de referencia es el mismo en los dos ámbitos; pero no cabe hablar de *un* proceso político internacional, planteamiento que supondría la existencia de algún tipo de institucionalidad central, dotada de autoridad propia. Más bien se dan en el sistema internacional diversos procesos políticos entre diferentes constelaciones de actores estatales y transnacionales. Cada tipo de proceso político internacional y sus resultados exhiben ciertos rasgos distintivos, conformando perfiles o *regímenes* característicos, los que a su vez inciden en los procesos de toma de decisiones de los actores. Por ejemplo, los procesos políticos relacionados con la Asamblea General de Naciones Unidas conforman una trama de negociaciones en torno de demandas y apoyos de distintas posiciones políticas, perfilando un régimen internacional en cierto modo "democrático". En cambio, los procesos internacionales en el seno del Fondo Monetario Internacional, dominado por las mayores potencias financieras, exhiben características de régimen de tendencia "oligárquica". En ambos casos, se trata de procesos políticos en la medida en que la cooperación y el conflicto entre los actores inciden en los procesos *nacionales* de decisión que interesan a las respectivas sociedades en sus ámbitos internos y externos. Esta vinculación confirma el postulado inicial de la unidad básica del fenómeno político en sus diversos espacios de manifestación. Iguales consideraciones son válidas para las características de obligatoriedad, que se refieren en último término al "producto" de los procesos nacionales de decisión "insertos" en la política internacional, y a la exigencia del interés social general, que permite distinguir entre relaciones internacionales de carácter político y otras interacciones internacionales, por ejemplo, las de carácter meramente técnico. Estas relaciones, al principio no políticas, pueden, desde luego, politizarse en la medida en que tiendan a rebasar los cauces limitados en que originalmente han tenido lugar.

Este tratamiento del concepto de política internacional pretende compatibilizar la concepción de la actividad política como un sistema de relaciones en torno de un gobierno o varios gobiernos, con el carácter

descentralizado del sistema internacional. Se trata así de demostrar que las diferencias a que se hará referencia en los párrafos siguientes no justifican, como piensan algunos autores, la exclusión de la política internacional del campo de la ciencia política. Tal posición es sostenida, por ejemplo, por Bernard Crick, para quien las relaciones internacionales serían, en el mejor de los casos, una especie de "cuasipolítica", ya que faltaría en ellas el elemento central en su definición de política, que es la conciliación de intereses para producir un determinado orden.[5] En el mismo sentido, David Fromkin señala que las relaciones internacionales no deberían ser estudiadas con el prisma analítico de la ciencia política, por cuanto la independencia de los estados constituye un hecho que haría inaplicables los conceptos y métodos de la disciplina a las relaciones internacionales.[6]

El análisis de los rasgos distintivos que presenta la política internacional es de gran importancia para la determinación de la naturaleza y el ámbito de nuestro objeto de estudio. Martin Wight ha propuesto el siguiente punto de partida para esta investigación:

> La característica que distingue la política internacional de la política común es la anarquía. El estudio de la política internacional presupone la ausencia de un gobierno, tal como el estudio de la política interna presupone la existencia de uno. Es necesario hacer algunas prevenciones: existe un sistema de derecho internacional y hay instituciones internacionales que modifican o complican el funcionamiento de la política de poder. Pero se puede afirmar en general que, mientras en la política interna la lucha por el poder está gobernada y circunscrita por el marco de la ley y de las instituciones, en la política internacional la ley y las instituciones están gobernadas y circunscritas por la lucha por el poder.[7]

La condición de anarquía internacional a que se refiere Wight no es la ausencia total de orden, situación que equivaldría al caos. Más bien, el autor subraya la existencia de una *multiplicidad de centros de poder*, cada uno interesado en afirmar su independencia frente a los demás, sin que ninguno se someta a un gobierno o poder institucionalizado común. En estrecha relación con esta situación de descentralización del poder político está el fenómeno de la ausencia en el sistema internacional de un monopolio de la coacción física, que en el ámbito interno es un rasgo central del orden estatal. En tales condiciones, la política internacional, en términos de la hipótesis de una situación de anarquía, se desenvuelve bajo la permanente amenaza del uso de la fuerza por parte de los estados y de otros actores internacionales. En otras palabras, estaría presente siempre, en forma latente o mani-

[5] Bernard Crick, *In Defence of Politics*, Londres, Weidenfeld & Nicolson, 1962 y edición revisada de 1981.

[6] David Fromkin, *La Independencia de las Naciones*, Ciudad de México, Publigrafics, 1983.

[7] Martin Wight, *Power Politics*, edición de H. Bull y Carsten Holbraad, Nueva York, Royal Institute of International Affairs, Holmes & Meier, 1978, p. 102.

fiesta, lo que Stanley Hoffmann ha llamado "la situación hobbesiana", una situación análoga al "estado de naturaleza" postulado en el siglo XVII por Thomas Hobbes, que es esencialmente un estado de guerra, una competencia que no se somete a más limitaciones que las que los contendientes —en este caso, los estados— en determinadas circunstancias aceptan, en resguardo de sus intereses.[8] Para que prevalezca tal estado de guerra no es necesario que se libren constantemente hostilidades; es suficiente que prevalezca entre los actores una permanente disposición a utilizar la fuerza. El propio Hobbes describió vívidamente esta situación, en términos que no han perdido su relevancia:

> ...en todos los tiempos, los reyes y las personas de autoridad soberana, debido a su independencia, se guardan permanentemente celos, y están en estado y postura de gladiadores, apuntando sus armas y fijando los ojos los unos en los otros, manteniendo sus fuertes, guarniciones y cañones sobre las fronteras de sus reinos, y espiando permanentemente a sus vecinos; lo cual es una postura de guerra.[9]

La caracterización de la política internacional en términos de una condición subyacente de anarquía es extraordinariamente influyente. Sobre todo en sus versiones más moderadas, no excluye, junto a la hipótesis del "estado de guerra", el desarrollo de cierto grado de sociabilidad internacional, que puede eventualmente fundar algunas relaciones de cooperación. Sin embargo, aun en las áreas en que la cooperación ha alcanzado cierta importancia —por ejemplo, en los acuerdos de integración económica y en algunas organizaciones internacionales— el modelo de la "sociedad anárquica" (Hedley Bull) insiste en que se mantenga permanentemente, en forma más o menos visible, la competencia de diversas voluntades nacionales. Esta circunstancia pone un "techo" a las perspectivas de cooperación internacional, y tiende a impedir que la proliferación de relaciones interdependientes de todo orden dé lugar a una transformación cualitativa de la política internacional, que la acercaría al modelo de orden interno de los estados mejor organizados. En segundo lugar, el estado de relativa tensión o distensión a nivel global influye decisivamente en el clima de gran parte de la compleja trama de interacciones internacionales. Aun en épocas de moderación relativa de las políticas exteriores y de distensión política a nivel global, los gobiernos continúan percibiéndose como actores que compiten por posiciones de ventaja en el sistema o en algunos de sus subsistemas regionales o funcionales. En la medida en que el sistema internacional pasa de este tipo de clima a situaciones de tensión, las perspectivas de cooperación en las más diversas áreas disminuyen notoriamente, definiéndose básicamente en términos de los apoyos recíprocos que se prestan los

[8] Stanley Hoffmann, *The State of War: Essays on the Theory and Practice of International Politics*, Nueva York, Praeger, 1965.
[9] Thomas Hobbes, *Leviathan*, citado por Bull, op. cit., p. 47.

actores pertenecientes a diversas coaliciones trabadas en relaciones de conflicto.

Para la hipótesis de una situación subyacente de anarquía, la estructura de sustentación de las relaciones políticas internacionales es bastante más precaria y estrecha que la prevaleciente al interior de las colectividades estatales con cierto grado de organización. Kenneth Waltz advierte acertadamente que esta diferencia de *estructura* entre política internacional y política interna es más fundamental que las diferencias en los respectivos niveles de violencia, que dependen tanto de factores estructurales como de circunstancias variables. En un determinado tiempo y lugar, la política internacional se caracterizará por altos niveles de conflicto violento, pero bajo coyunturas favorables el nivel de violencia internacional puede ser más bajo que el observado al interior de muchos estados en períodos de crisis e inestabilidad. Puesto que no existe un orden humano exento de algún nivel de violencia, no puede ésta convertirse en criterio distintivo entre el ámbito interno y el internacional.[10]

Mientras la estructura interna de los estados tiende a la "verticalidad" en cuanto se dan efectivamente relaciones de supra- y subordinación entre gobernantes y gobernados, la estructura del sistema internacional tiende a la "horizontalidad", en la medida en que los actores no reconozcan un superior común dotado de autoridad para ordenar sus interacciones. A pesar que las unidades del sistema son muy desiguales en cuanto a poder e influencia, la estructura es descentralizada en tal grado que para existir requiere sólo un nivel mínimo de intereses compartidos, a los que los actores adhieren por interés propio, sin llegar a establecer, como en la explicación de Hobbes sobre el fundamento del estado, un "Leviatán" o poder común sobre todos ellos. El primer interés compartido en la *conservación* del sistema internacional. En términos imperativos, los estados se oponen a la aspiración de cualquier actor a dominar el sistema en tal grado que pueda llegar a convertirlo en un imperio universal, acabando con la descentralización y la horizontalidad. En segundo lugar, se trata de evitar que los conflictos internacionales traspasen los niveles de violencia que tolera el funcionamiento del sistema: aunque históricamente estos niveles han aumentado de manera significativa, actualmente la idea de un daño humano inaceptable, como producto de una eventual confrontación estratégica global, juega un papel relevante al introducir cierta cautela y moderación en el conflicto político y militar bipolar; en el fondo, la disuasión recíproca entre las principales potencias nucleares sería una autodisuasión (véanse los capítulos 7 y 8). En tercer lugar, los actores internacionales establecidos tratan de mantener los criterios básicos de pertenencia y participación reconocidos en el sistema, especialmente la concepción del estado como actor principal, que, como se verá más adelante (capítulos 5 y 6) y se comentará en el próximo párrafo, se ve asediada por las preten-

[10] Kenneth Waltz, *Theory of International Politics*, Reading, Addison-Wesley, 1979, p. 103.

siones de otros actores de carácter transnacional, subnacional y supranacional.

Obviamente, el interés en la protección de los criterios de pertenencia al sistema y de los criterios de constitución y funcionamiento de éste, no conlleva una garantía de supervivencia indefinida de cada uno de sus miembros, especialmente de los más débiles. Pero el reconocimiento de estos intereses mínimos —que rara vez dejan de observarse en un sistema internacional descentralizado— no nos lleva a aceptar la hipótesis de una condición de anarquía subyacente como una caracterización suficientemente exacta y comprensiva de la política internacional contemporánea. La hipótesis de anarquía internacional y del consiguiente estado de guerra corresponde a una visión parcial y tradicional del ámbito de las relaciones interestatales, centrada fundamentalmente en procesos de competencia político-diplomática y militar. Estos procesos se postulan y explican en función del imperativo de mantención del carácter descentralizado del sistema. Aunque se admite el desarrollo limitado de algunas *jerarquías internacionales*, esto es, de un orden de grandes potencias y otros estados que configuran diversos elementos de orden, mitigando así la condición básica de anarquía, el desarrollo de estas jerarquías no puede ir tan lejos que llegue a poner en peligro o anule las características descentralizadas ya aludidas. Ello constituiría un sistema imperial, que marcaría el término de la política internacional tal como se ha desarrollado en la era moderna (ver la historia del sistema internacional en el Capítulo 3).

De ninguna manera se pretende negar la utilidad de la hipótesis de un estado de anarquía subyacente para el estudio de los aspectos tradicionales de la política internacional. Más aún, en la medida en que éstos conserven vigencia, esta hipótesis preside parte del análisis de la política internacional en este libro. Se trata, sin embargo, de reconocer que junto a este aspecto tradicional se han desarrollado amplias áreas-problemas de cooperación y conflicto internacionales, que no pueden ser adecuadamente descritas y explicadas por medio del modelo tradicional. Por una parte, estas materias son de carácter económico y social, habiendo irrumpido en la agenda internacional como consecuencia del incremento generalizado de las funciones socio-económicas del estado; por otra, se trata del desarrollo de relaciones de todo orden que proyectan las distintas sociedades civiles al ámbito internacional, muchas veces sin intermediación o con escasa intervención de las instituciones estatales respectivas. Estas nuevas manifestaciones de la política internacional —que tiene por tanto una fuerte dimensión de carácter transnacional— no son susceptibles de descripción, explicación y control en términos del paradigma "estado-céntrico" de relaciones político-diplomáticas y militares. Por ejemplo, en términos del modelo tradicional no se podría entender la compleja trama político-económica de las relaciones monetarias internacionales, que se resiste a la manipulación unilateral por los grandes centros de poder diplomático, ideológico y militar, y escapa por otra parte a la determinación vertical en el marco de un hipotético orden jerarquizado. Más bien, las relaciones

monetarias deben estudiarse bajo el doble prisma de un régimen internacional donde confluyen relaciones de negociación en un círculo limitado de potencias económicas y fuerzas monetarias transnacionales que los propios gobiernos de las potencias económicas controlan de manera muy imperfecta (volveremos sobre este punto en la siguiente sección).

La hipótesis de anarquía como una condición subyacente de la política internacional no da cuenta de esta nueva realidad política, debido a que se plantea sobre la base de un modelo fundamentalmente "estado-céntrico", esto es, un modelo del sistema internacional que privilegia la autonomía de los actores estatales, y por tanto presta poca atención a la influencia de los actores subnacionales y transnacionales. De ello resulta una cierta tendencia de carácter reduccionista, consistente en estimar que el poder estatal es de tal manera comprensivo, que todas las formas de poder en último término se combinan e integran en una sola potencialidad, que a su vez se despliega y manifiesta finalmente a través de la capacidad de movilización de fuerza militar en diversas situaciones de conflicto internacional (un ejemplo de este prisma de análisis es el tratamiento del poder nacional por Raymond Aron: véase el Capítulo 4).

Es cierto que este tipo de análisis es relevante cuando se trata del estudio de hipótesis de conflicto que conducen, por así decirlo, a la "línea de fondo" de la escena internacional o de algunos actores en ella. No obstante, el reconocimiento de esta realidad —que generalmente es una posibilidad en estado latente— no puede ir en detrimento de la observación atenta de la política internacional en sus manifestaciones más variadas, frecuentes e importantes, que giran principalmente en torno de la revisión de múltiples aspectos y temáticas parciales y específicas, sin alcanzar a comprometer la existencia misma del sistema, la paz y seguridad internacionales a nivel global, o la identidad de los participantes. Algunos ejemplos son los procesos de cooperación y conflicto acerca de asuntos monetarios, comerciales, alimentarios, energéticos, tecnológicos y culturales, que constituyen una proporción creciente de la actual agenda mundial.

En este libro se combinará el uso de categorías asociadas con la perspectiva de la hipótesis de un estado subyacente de anarquía, particularmente en la discusión de temas político-diplomáticos y de seguridad internacional, con categorías desarrolladas en la bibliografía de la interdependencia y la política transnacional, que son apropiadas sobre todo para el estudio de los aspectos económicos y sociales. El Capítulo 2 profundiza la discusión de estos enfoques teóricos.

LAS NORMAS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

El análisis desarrollado en la sección anterior permite concluir que el sistema internacional no es caótico. Aunque ciertamente no es un sistema ordenado al modo de un estado altamente organizado e institucionalizado, y en diversos aspectos suele conducirse como un sistema de base anárquica, el sistema internacional exhibe elementos de orden.

Junto al "estado de guerra" subyacente aparte de las interacciones políticas, donde los estados no descartan el recurso unilateral a la fuerza para defender y promover sus intereses, existen situaciones en que prevalecen elementos más desarrollados de orden internacional, que se denominan regímenes internacionales. Un *régimen internacional* consiste en un conjunto de expectativas, normas, procedimientos y canales institucionales diseñado por los actores internacionales para regularizar recíprocamente sus acciones. Estos regímenes tienen distintas características según sea la materia a que se refieren —por ejemplo, relaciones monetarias, asuntos culturales, usos no militares de la energía nuclear—, según sean los actores participantes y su importancia relativa y según el grado de institucionalización, aceptación y estabilidad de que goce cada uno.[11]

Algunas normas de los regímenes internacionales adquieren el carácter de normas jurídicas, esto es, de reglas de derecho internacional. Las funciones político-jurídicas de elaboración e implementación de normas y la función jurisdiccional, que son claramente identificables en el ámbito interno del estado moderno, se dan también en el sistema internacional. La operación de estas funciones es, sin embargo, profundamente diferente de la que se observa en el plano interno, debido a que las estructuras respectivas son, como ya se ha visto, muy distintas.

Primero, los estados, en cuanto tales, son los agentes de la *función legislativa* o de elaboración de normas en el sistema internacional, en la medida en que presten su consentimiento a determinadas normas de comportamiento especificadas en tratados internacionales o incorporadas en la costumbre internacional. Estas reglas de comportamiento pueden tener alcance relativamente restringido (bilateral o subregional) o amplio (regional, interregional o universal). Las organizaciones internacionales no legislan para el sistema internacional, aunque suelen colaborar en la gestación o modificación de normas, por ejemplo, a través de la celebración de conferencias destinadas a concluir acuerdos jurídicos internacionales. Un importante ejemplo reciente es la III Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar. Pero está claro que, al actuar en este plano, las organizaciones internacionales no pasan de constituir foros e instancias de coordinación que los estados eligen como apropiados para sus propósitos legislativos. Además, las normas no obligan desde que las delegaciones participantes en una conferencia aprueban y firman el texto de la convención, sino desde que cada estado —o cierto número de ellos— otorga, de acuerdo con las respectivas normas internas, su ratificación a la convención. De este modo, la sociedad internacional permanece apegada al principio del consentimiento como base de la obligación legal. El principio se mantiene en el caso de los llamados "acuerdos en forma simplificada" que ha reconocido el derecho internacional: se trata en este caso sencillamente de una agilización en la forma de otorgar el consentimiento. En lo que

[11] Concepto basado en Keohane, Nye y Krasner, adaptado de Bruce Russett y Harvey Starr, *World Politics: The Menu for Choice*, San Francisco, W. H. Freeman, 1985, p. 532.

concierne a las resoluciones acordadas en las asambleas de las organizaciones internacionales —muchas veces por mayoría de votos—, cabe observar que, a pesar de su ocasional trascendencia política, ellas no pasan de ser recomendaciones a los estados miembros. Su función central es registrar y solemnizar el nivel y contenido de determinados consensos negociados entre todos o algunos de los miembros de estas organizaciones en las materias de competencia de la mismas.

Segundo, la *implementación de normas* depende principalmente de las acciones de los estados, y secundariamente —en cuanto los estados interesados en un acuerdo así lo hayan determinado— de otros agentes, como las organizaciones internacionales. Solamente en casos altamente excepcionales, determinadas organizaciones llegan a implementar normas y políticas de modo comparable a los gobiernos en el plano interno: es el caso de los órganos ejecutivos de la Comunidad Europea, que representan la mayor aproximación, bajo el actual sistema internacional, a la idea de un "ejecutivo supranacional". Pero aun aquí se trata —todavía— de la implementación de reglas emanadas de órganos políticos constituidos por voluntad de los estados miembros, y no de un "gobierno internacional", frente al cual los gobiernos nacionales serían los "gobernados".

En tercer lugar, la *función jurisdiccional* se encuentra relativamente poco desarrollada en el sistema internacional. Con pocas excepciones, su ejercicio se limita a situaciones en que las partes están de acuerdo en someter determinado litigio a la resolución de un órgano jurisdiccional internacional, como un tribunal arbitral o la Corte Internacional de Justicia. Estas situaciones son, por lo general, aquéllas en que los gobiernos estiman que no se encuentra comprometido lo que perciben como "intereses vitales" del estado respectivo. En la medida en que los gobiernos teman llegar a afectar un interés de esta naturaleza, decrece su voluntad de otorgar jursdicción a un tribunal y someter el asunto, y/o su disposición a acatar un eventual fallo adverso. Considerada esta situación en conjunto con el carácter descentralizado de las dos funciones anteriores, y teniendo en cuenta que la *interpretación* de las normas depende también de cada estado, es posible anticipar la existencia de numerosos casos de incertidumbre y de discrepancia acerca de las obligaciones internacionales de los estados. Mientras persista el bajo nivel de utilización de la jurisdicción internacional por los estados, y mientras éstos no progresen significativamente en la resolución de sus controversias por otros medios pacíficos, será difícil superar lo que anteriormente se denominó "estado de guerra", que es, en este contexto, la permanente disposición de los estados a satisfacer sus pretensiones recíprocas valiéndose de sus propios recursos de poder. En el ámbito interno de los estados organizados esta práctica de hacerse justicia por sí mismo, o autoayuda, se encuentra hoy severamente restringida.

También la *comunicación* y la *legitimación* se encuentran básicamente bajo el control de los estados, que, mediante acciones y declaraciones dirigidas a los estados y demás actores internacionales, procu-

ran justificar sus puntos de vista y promover sus intereses. La legitimación de las reglas vigentes es una preocupación prioritaria de los gobiernos que tratan de mantener el *statu quo* en determinadas materias, o sea, de preservar un determinado régimen internacional. En cambio, los gobiernos insatisfechos con uno o más aspectos del orden establecido plantean demandas de cambio y procuran ilegitimar dichas normas o todo el conjunto del régimen internacional de que forman parte. Para tales efectos, las denuncian como superadas, inadecuadas e injustas en los foros multilaterales, y organizan coaliciones a favor de la revisión de las mismas mediante la concertación internacional de posiciones políticas. Eventualmente, algunos actores suelen notificar a la comunidad internacional que en adelante dejarán de observar las normas que han enjuiciado. Cuando se enfrenta este tipo de comportamiento internacional, la distinción entre demandas de cambio normativo y violaciones del orden jurídico vigente se hace difícil y problemática. Las inevitables discrepancias sobre el tema suelen traducirse en serios conflictos internacionales, especialmente en la medida en que algunos estados pueden decidir emprender acciones específicas en defensa del statu quo amagado. El enfrentamiento armado entre Estados Unidos y Libia, derivado del rechazo norteamericano a las pretensiones de soberanía libia en el golfo de Sidra (abril de 1986), ilustra este tipo de conflicto.[12]

PLAN DEL LIBRO

El plan de este texto se sintetiza fácilmente. Sobre la base de la determinación del objeto de estudio, de la discusión de problemas teóricos y metodológicos en el Capítulo 2 y del panorama de la evolución del sistema internacional en el Capítulo 3, se aborda el estudio de los *actores internacionales*. Los capítulos 4 a 6 se destinan a identificar y describir los principales actores en el sistema internacional contemporáneo. Los capítulos restantes se dedican al análisis de las interacciones entre estos actores, que al seguir determinadas pautas conforman diversas estructuras o *sistemas internacionales*.

Para que una entidad pueda considerarse como un *actor internacional*, debe cumplir los siguientes requisitos mínimos. Primero, debe tener cierta capacidad de interacción con otros actores, esto es, la capacidad de modificar en alguna medida —aunque sea pequeña— el funcionamiento del sistema internacional, por ejemplo, planteando demandas a otros actores. Segundo, los demás actores deben prestar alguna atención a la entidad, esto es, tomarla en consideración en uno o más aspectos de su política exterior o de sus actuaciones internacionales. Tercero, la entidad debe poseer cierto grado de au'onomía

[12] Los párrafos precedentes se basan parcialmente en la discusión de Bull, op. cit., pp. 66-74.

en sus decisiones, o sea, debe ser más que un mero apéndice o instrumento de otros actores.[13]

Aunque no es posible enumerar *a priori* los actores internacionales, la evolución del sistema en los últimos siglos, presentada en el Capítulo 3, permite identificar al estado como el actor principal.[14] El surgimiento del estado como organización política predominante en el mundo occidental implicó la declinación de actores con pretensiones supranacionales, como el Papado y el Imperio Romano-Germánico, y la exclusión de muchísimos actores subnacionales, como los señores que controlaban regiones dentro de los reinos. Desde el siglo pasado, inicialmente en Europa occidental y luego en otras partes del mundo, comenzando por América Latina, el estado ha tendido a organizarse como estado *nacional*. En la actualidad, como consecuencia del proceso de descolonización, el número de estados ha pasado de 160, alcanzando una cobertura geográfica virtualmente global. Esta circunstancia sugiere que el desarrollo del estado, lejos de encontrarse agotado como se ha sugerido en diversas ocasiones, en realidad ha alcanzado el apogeo de su impacto en el sistema. Al mismo tiempo, sin embargo, una significativa proporción de los estados no se ajusta al modelo de estado-nación, debido a que tienen carácter plurinacional o porque algunas naciones se encuentran divididas en diversas colectividades estatales. Esta incongruencia está en la raíz de numerosos conflictos internacionales. El estado como fenómeno de organización política constituye, por lo tanto, una realidad compleja y dinámica, y sus profundas transformaciones en los últimos siglos han tenido fuertes repercusiones en el ámbito internacional, dando lugar a procesos que se exploran en el Capítulo 7 de este texto. No se pretende, en suma, partir del supuesto —que consideramos erróneo— de que el estado constituiría la culminación histórica de las formas de organización política, o que deba siempre ser el actor central de la escena internacional. Tal como en el pasado el estado debió "abrirse paso" entre otros actores, de hecho puede enfrentar creciente competencia con otros actores por el control de diversos aspectos del sistema internacional.

Efectivamente, en décadas recientes es notoria la proliferación de actores no estatales, que entablan relaciones tanto entre sí como con los estados. De esta manera, junto a las relaciones interestatales, que conforman el plano "clásico" de la política internacional, han resurgido últimamente en forma vigorosa las relaciones transnacionales. El panorama de los actores no estatales es el tema del Capítulo 6, donde junto con una descripción de las principales categorías de actores de esta especie se intenta evaluar la significación del fenómeno transnacional para el sistema internacional. El debate en torno de estos actores se plantea en términos de dos posiciones básicas. Por una parte, se trataría de una transformación de la naturaleza misma de la política inter-

[13] Russett y Starr, op. cit., p. 52.
[14] Esta es la posición de Robert Gilpin, *War and Change in World Politics*, Nueva York, Cambridge University Press, 1981, p. 18.

nacional, resultante de una *interdependencia* cada vez más estrecha entre los componentes estatales y no estatales del sistema contemporáneo. Alternativamente, se ha sostenido que, si bien el fenómeno transnacional merece ser estudiado con interés, constituye hasta ahora un cambio *dentro del* sistema internacional más que una alteración *cualitativa* del mismo. En términos generales, la perspectiva de este texto se sitúa más cerca de la segunda posición, aunque no se trata de ningún modo de subestimar la importancia del fenómeno transnacional.

La primera posición tiene a su favor argumentos de importancia. Así, el desarrollo técnico espectacular y la cobertura virtualmente global que han alcanzado los medios de transporte y comunicación, permiten transmitir en forma prácticamente instantánea las situaciones que ocurren en una parte del sistema al resto del mundo, así como proyectar a gran distancia capacidades económicas, impulsos ideológicos, y otros factores relevantes de acción internacional. Los actores no estatales disponen en abundancia de estos medios de acción internacional. En segundo lugar, las relaciones económicas, especialmente entre los países altamente industrializados, han alcanzado elevados niveles de densidad y complejidad; las decisiones y acciones de los agentes públicos y privados entre los estados tienen efectos significativos, y a veces críticos, en las políticas de los gobiernos de otros países. Por ejemplo, las políticas en materia de tasas de interés de las instituciones financieras públicas y privadas de Estados Unidos inciden directamente en la situación de numerosos países altamente endeudados del Tercer Mundo y en las corrientes monetarias entre los países altamente industrializados. En atención a situaciones como ésta se argumenta que, en un mundo altamente transnacionalizado e interdependiente, las autoridades nacionales tenderían a perder autonomía, no sólo en el ámbito de sus políticas exteriores, sino también en aspectos diversos pero importantes de sus políticas internas. Desde esta perspectiva, la operación impersonal de grandes fuerzas transnacionales a nivel global, o por lo menos interregional, estaría produciendo una transformación cualitativa del sistema internacional.

La segunda posición se vale de los siguientes argumentos para sostener que el cambio producido no alcanza a constituir una transformación cualitativa. Según esta visión, en la medida en que haya aumentado el nivel de intervención gubernamental en todo orden de asuntos, los gobiernos tienden a controlar, más estrechamente que en cualquier período anterior, una proporción creciente de las interacciones nacionales con el exterior. Segundo, si bien la interdependencia es un hecho, el nivel de interdependencia económica y política de las últimas décadas es probablemente inferior en términos proporcionales al que prevaleció antes de la Primera Guerra Mundial entre los países de Europa occidental, y entre éstos y el resto del mundo. Dicho período alcanzó, bajo la hegemonía global británica, un nivel de interacción transnacional sin precedentes. En gran medida esto fue posible porque el sistema internacional operaba sin barreras nacionales de importancia, y los gobiernos por lo general se abstenían de intervenir en las relaciones económicas y sociales internacionales, que dejaban en manos de agentes privados. Este sistema llegó a su fin a raíz de la Primera Guerra Mundial y de las convulsiones económico-sociales que le siguieron, no pudiendo ser reanimado en la década de 1930. En las tres décadas entre los acuerdos de Bretton Woods (1944) y el *shock* petrolero de 1973, los estados occidentales organizaron un sistema económico parcialmente abierto, bajo cuya vigencia aumentó notablemente el comercio y se aceleró el proceso de desarrollo. No obstante, se mantuvieron barreras nacionales diversas en las relaciones económicas y sociales, sin que se recuperase el nivel de fluidez del período de la "*Pax Britannica*".

Tercero, la interdependencia opera principalmente entre los estados occidentales altamente industrializados y Japón, por una parte, y entre éstos y los países en desarrollo, por otra. Hasta ahora es muy escasa la interdependencia observable entre los países altamente industrializados y los países socialistas, y entre éstos y los países en vías de desarrollo.

Cuarto, la situación de muchos países en desarrollo frente a los países altamente industrializados es tan desigual que desde una perspectiva político-económica es posible sostener que, en vez de genuina interdependencia, existe para los primeros una relación de dependencia estructural de los países centrales. Esta relación es sólo parcialmente compensada por la dependencia de los países altamente industrializados en el campo de las materias primas, de los mercados de exportación, de las rentas de inversiones extranjeras, y de los retornos de sus créditos a los países en desarrollo. En el esquema político bipolar vigente desde 1945, los Estados Unidos y la URSS gozan de márgenes de autonomía relativa muy superiores a los de las potencias que les precedieron como actores centrales del sistema internacional. No es posible ignorar el hecho de que los actores transnacionales solamente pueden operar en un marco de condiciones políticas internacionales propicio para sus actividades económicas, técnicas, de comunicación social, culturales o científicas. Dicho de manera simplificada, ese marco se ha caracterizado por la vigencia, en gran parte del sistema internacional, de las preferencias políticas y económicas de Estados Unidos como la potencia principal entre los estados occidentales. En ausencia del marco político de la llamada "*Pax Americana*", el desarrollo contemporáneo de las relaciones transnacionales difícilmente habría tenido lugar en la forma conocida. Desde que el poder global de Estados Unidos ha entrado en una fase de declinación relativa, este marco político ya no refleja solamente los principios y estilos de la *Pax Americana*, lo que ha favorecido el surgimiento, en las últimas décadas, de diversos actores y corrientes transnacionales que no se identifican con esa gran potencia. En cualquier caso, lo transnacional sería en último término un fenómeno condicionado por un marco político internacional cuyo elemento central todavía son los estados.[15]

[15] Ver Waltz, op. cit., pp. 144-145; Gilpin, op. cit., enfatiza la importancia del marco político de la "*Pax Americana*".

Otra categoría de actores son las organizaciones internacionales, a cuyo estudio se dedica el Capítulo 5. Estos actores son distintos de los estados, pero se establecen y funcionan gracias a éstos, sus fundadores, miembros y destinatarios de sus acciones. Se trata, por tanto, de entes de carácter *intergubernamental*. Las organizaciones internacionales se desarrollaron desde las últimas décadas del siglo XIX, con el fin de promover los intereses comunes de los estados en ciertas áreas administrativas y técnicas (como transportes y comunicaciones), dando origen a la práctica de la cooperación funcional. En el curso de este siglo, las áreas de actividad de las organizaciones internacionales se han ampliado significativamente, llegando a abarcar, por una parte, la problemática económico-social y del desarrollo, y, por otra, la mantención de la paz y seguridad internacionales. A nivel global, la Organización de las Naciones Unidas propende a los dos objetivos generales señalados, mientras que a nivel regional existen diversas organizaciones que persiguen fines análogos en sus respectivas áreas geográficas. Como quedará de manifiesto en el Capítulo 5, es problemática la evaluación del impacto de las organizaciones internacionales en el funcionamiento del sistema contemporáneo. Por una parte, es evidente su contribución en múltiples actividades de cooperación, sobre todo en los países del Tercer Mundo. Al mismo tiempo, en las grandes cuestiones de la paz y seguridad internacionales, el sistema de Naciones Unidas se ha visto frecuentemente paralizado o marginado por voluntad de las grandes potencias, como consecuencia de sus enfrentamientos políticos.

Las interacciones de los actores presentan ciertas regularidades características, que tienden a configurar *sistemas internacionales*. Desde esta perspectiva, el sistema es un "producto" de los actores que lo animan y especialmente de los actores de mayor gravitación. Pero al mismo tiempo un sistema existente influye en el comportamiento de los actores, tanto estatales como no estatales. Constituye para ellos, en este sentido, un conjunto de oportunidades y limitaciones que inciden en las respectivas políticas externas.

Definimos el *sistema político internacional* como el conjunto de interacciones de los actores políticos internacionales, las que tienen lugar bajo determinadas formas de control.[16] De acuerdo con esta concepción, el sistema tiene, en primer lugar, *miembros*, los actores internacionales, o sea, las entidades como los estados y otros agentes dotados de voluntad y capacidad de mantener relaciones con otros actores y —por ende— de formular demandas en el marco del sistema. En segundo lugar, el sistema comprende *interacciones*, formas de comportamiento recíproco conflictivo o cooperativo de los actores. En tercer lugar, existen instancias de *control*, esto es, principios de regulación del comportamiento internacional. Esta característica distingue lo que antes llamamos la situación de "anarquía internacional" (la competencia internacional en ausencia de un superior jerárquico formal) del imperio del caos (un mero orden errático que pronto dejaría de ser

[16] Concepto tomado, con modificaciones, de Gilpin, op. cit., p. 26, quien a su vez se basa en Mundell y Swoboda.

tal, al imponerse el actor más fuerte que, hipotéticamente podría establecer por esta vía un sistema de imperio universal).

Los controles en el sistema internacional son relativamente descentralizados y por tanto cualitativamente distintos de los que ejercen los gobiernos en el plano interno. Por ejemplo, son formas de control las presiones recíprocas de los actores en un sistema de balance del poder, destinadas a precaver el dominio de un estado sobre todos los demás. También lo son las actuaciones de las potencias rectoras de bloques en un sistema bipolar cuando imponen restricciones a la libertad de movimientos de sus aliados menores. Algunos controles en última instancia se *institucionalizan*, dando lugar a usos, costumbres y convenciones, con las consiguientes expectativas de cumplimiento por parte de todos o de algunos miembros del sistema. En la medida en que tenga lugar este proceso, el sistema internacional llega a incluir un elemento de sociedad, moderándose la situación de "estado de guerra" que fue nuestro punto de partida.

Diversos autores han presentado *tipologías* de sistemas internacionales. Mientras algunos sistemas son construcciones teórico-conceptuales sin referentes históricos (como el sistema de "veto múltiple" o de amplia proliferación nuclear concebido por Morton Kaplan), otros sistemas operan o han operado en la práctica. Así se ha argumentado que el sistema de *balance del poder*, vigente durante varios siglos en la política internacional europea, seguiría funcionando: sea porque se considera que su contrapartida, el sistema de dos bloques, cada uno conducido por una gran potencia —*sistema bipolar*— sería una variante del balance del poder, sea porque se estima que la bipolaridad emergente en 1945 ya se habría atenuado por efecto de las tendencias multipolares de las últimas décadas. Alternativamente se ha sostenido que el sistema bipolar es distinto del de balance del poder y que el proceso de difusión del poder internacional ha afectado de manera más significativa las relaciones económicas, mientras que a nivel diplomático-estratégico persiste una situación bipolar, aunque menos drástica que la imperante al comienzo de la posguerra. Una importante implicación de este argumento es la hipótesis de la conformación de una nueva y compleja *estratificación internacional*, en la que coexistirían jerarquías funcionales, correspondientes a las diversas bases de poder de que se valen los estados: fuerza militar, capacidad industrial, desarrollo científico y tecnológico, influencia diplomática, etc. Esta tendencia contribuiría a hacer más flexible, diferenciada y al mismo tiempo más compleja la operación del sistema. La temática correspondiente se discute en los capítulos 4 y 7.

Junto con los sistemas internacionales, toda la Tercera Parte del libro se dedica al estudio general de los *procesos de cooperación y conflicto*. Para estos efectos, hemos distinguido entre los aspectos político-estratégicos y los aspectos económicos en la evolución del sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial. Esta amplia problemática se aborda en una doble perspectiva: primero, se trata de describir los factores de *continuidad y cambio* del período de posguerra en

relación con procesos internacionales específicos, como la diplomacia, las alianzas y la guerra. El interrogante central de esta perspectiva es si los mencionados procesos han experimentado cambios que conllevan una transformación cualitativa de la política internacional, o si, a pesar de los cambios que describiremos, persisten factores de continuidad, cuyo efecto sería mantener las líneas centrales de la estructura y funcionamiento de la política internacional.

La segunda perspectiva es más bien de carácter descriptivo. Con el propósito de ofrecer al lector elementos de juicio para el análisis del sistema contemporáneo, los capítulos 8 a 10 aportan antecedentes acerca del comportamiento de los principales actores internacionales en el período señalado. Por razones de espacio, ha sido necesario limitar este recuento a unos pocos aspectos de especial importancia, lo que ha obligado a discriminar al máximo en la selección entre los múltiples sucesos que configuran la trama de la política internacional de los últimos cuarenta años.

UNA SÍNTESIS PRELIMINAR

El concepto de política internacional delineado en este capítulo se ha construido a partir de interacciones entre dos o más actores —estatales o no estatales— pertenecientes a diferentes sistemas políticos. Al igual que la política en el ámbito interno de los estados, la política internacional consiste básicamente en conjuntos de relaciones de poder que inciden en los procesos de toma de decisiones de autoridades nacionales, los que recaen en materias de interés para las sociedades respectivas. No obstante, la política internacional exhibe rasgos distintivos que la diferencian en el universo de los fenómenos políticos. Estas diferencias derivan básicamente de la inexistencia de un gobierno en el sistema internacional. Se configura de este modo un sistema marcadamente descentralizado, en que no se reconocen las pretensiones de algunos actores a ejercer coacción sobre otros miembros del sistema.

El enfoque tradicional de las relaciones políticas internacionales se desarrolla a partir de la hipótesis de un estado de anarquía, o de competencia entre unidades centradas en la promoción de sus intereses, principalmente por medio de instrumentos diplomáticos y militares. La condición básica de anarquía no se opone al desarrollo de una estratificación internacional, esto es, una diferenciación de las unidades en términos de poder e influencia, que permite a las más importantes configurar elementos de orden internacional que limitan la tendencia anárquica. Sin embargo, estas jerarquías son parciales o incompletas, o sea, el sistema como un todo conserva características fundamentalmente descentralizadas, sin que en la era moderna fructifiquen los intentos de diversos actores de convertir el sistema internacional en un orden imperial.

En términos del enfoque tradicional, hay una marcada diferencia

entre la política interna y la política internacional. En los estados políticamente desarrollados:

> La interdependencia y las negociaciones se canalizan por medio de una constitución, por una red de instituciones razonablemente estables, por modos tradicionales de comportamiento y organización. Cuando se logran acuerdos negociados, es probable que perduren: un legislador común fija sus términos, un juez controla su interpretación... y el consenso básico de los ciudadanos o el monopolio estatal de la fuerza impiden una fácil ruptura o una recaída frecuente en la violencia grupal. Las batallas contra la injusticia muchas veces han sido al menos parcialmente ganadas debido al poder del sufragio, como también a la movilidad de los trabajadores y del capital.[17]

En cambio, en el sistema internacional los elementos de orden tienen una existencia mucho más precaria:

> ...En los asuntos mundiales, las vías de solución de diferencias, especialmente para disminuir la desigualdad por consentimiento común, son excepcionales... En una tiranía, la fuerza central puede preservar por mucho tiempo la injusticia y el privilegio. En el mundo de hoy, las limitaciones a los poderosos y su necesidad de contar con los más pequeños hacen temblar las hegemonías. Los acuerdos interestatales siempre llevan, en la práctica, la cláusula *rebus sic stantibus* (mientras las cosas sigan así), y duran solamente mientras prevalezca el balance de fuerzas o el balance de reciprocidad que hicieron posible su conclusión.[18]

Pero la condición de anarquía latente del modelo tradicional, que sigue siendo útil para el estudio de las relaciones político-diplomáticas y estratégicas, no constituye un modelo apropiado para el análisis de las transformaciones contemporáneas del sistema internacional. Estas transformaciones se caracterizan por la estrecha conexión entre la problemática interna de los estados y las tendencias y fuerzas prevalecientes en el sistema internacional; bajo estas condiciones, tiende a borrarse, o por lo menos a hacerse difusa, la tradicional dicotomía entre política interna e internacional. Segundo, se trata de relaciones altamente interdependientes y crecientemente transnacionalizadas, en las que la lógica del uso de la fuerza pierde relevancia. De este modo, se posibilita el surgimiento de diversos tipos de regímenes internacionales, esto es, de estructuras parciales, vigentes en áreas funcionales interconectadas, donde se forman elementos jerárquicos y coaliciones que no reproducen necesariamente el perfil de estratificación del ámbito político-militar. Algunos regímenes "cristalizan" alrededor de un problema

[17] Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order: American Foreign Policy Since the Cold War*, Nueva York, McGraw-Hill, 1978, p. 182.
[18] Hoffmann, op. cit., p. 183.

territorial y de recursos (por ejemplo, el nuevo Derecho del Mar), o de un problema funcional (el comercio internacional). En otros casos se trata de un problema en un entorno organizacional (los asuntos monetarios y la deuda externa en el sistema FMI-Banco Mundial), o la seguridad alimentaria en la FAO (ver Capítulo 5). En este tipo de problemática, la condición subyacente de anarquía se vuelve prácticamente irrelevante, mientras no sobrevenga una crisis de carácter sistémico, susceptible de provocar el estallido de una guerra hegemónica (ver Capítulo 7). En tal evento, la lógica conflictiva del sistema bipolar presidido por las superpotencias probablemente terminaría por imponerse sobre los elementos constitutivos de los diferentes regímenes funcionales.

En este sentido, parece importante reconocer que la trama de interdependencias, relaciones transnacionales y acuerdos internacionales, de carácter específico y parcial, no puede en último término desligarse de la existencia de un marco de orden político. Desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, este marco fue inicialmente moldeado por el predominio internacional de los Estados Unidos. Más recientemente, su estructura y funcionamiento refleja los efectos de un proceso de difusión del poder en el sistema internacional, que al volverse multipolar en diversos aspectos ha incrementado la gravitación de actores distintos de las superpotencias (ver Capítulo 9), aunque sin anular importantes elementos subsistentes de bipolaridad (Cápítulo 8). En otras palabras, no se postula la oposición ni la exclusión mutuas entre el enfoque tradicional y los enfoques transnacionales y de interdependencia; más bien, en este texto se utilizan ambos tipos de enfoques para iluminar distintos aspectos interrelacionados del sistema internacional.

CAPÍTULO 2

ENFOQUES TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

El papel de la teoría en las ciencias sociales

La ciencia exige algo más que hechos y descripciones de los mismos. Exige una explicación de por qué y cómo han ocurrido, y algunas predicciones (o, en el caso de las ciencias sociales, conjeturas) acerca de su comportamiento probable en el futuro. En el campo de las ciencias sociales, como en las otras ciencias, la teoría está llamada a suministrar esas explicaciones, poniendo orden en el mundo heterogéneo y a menudo incomprensible de los hechos aislados, y a aventurar algunas predicciones, aunque fueren tentativas.

Es la ciencia la que ha permitido reconocer ciertas unidades en el abigarrado curso de la historia mediante proposiciones como la de Arnold Toynbee sobre el surgimiento, auge y decadencia de las civilizaciones; agrupar los hechos sociales dentro de determinadas categorías, como los tipos ideales imaginados por Max Weber y anticipados por Augusto Comte, quien los consideraba como unos "límites a los cuales se acerca cada vez más la realidad social sin poder alcanzarlos nunca", o encuadrar la lucha en torno de la conducción de los asuntos públicos dentro de un sistema político organizado para recibir demandas y transformarlas en respuestas, como lo hizo David Easton.[1]

La base de toda ciencia es la observación de los hechos y cada observación permite formular una proposición según la cual, en un momento y lugar determinados, ha tenido lugar cierto fenómeno. La formulación de numerosas proposiciones de este tipo, fundadas en una rigurosa observación, es la condición necesaria de la ciencia, pero no es suficiente. Los hechos individuales a que ellas se refieren deben ser comparados, clasificados y vinculados a sus causas y posibles consecuencias. Ello permite agruparlos dentro de determinados tipos dotados de sus propias leyes y características que los distinguen de otras categorías diferentes. También permite anticipar, hasta cierto punto, el comportamiento de cada tipo de fenómenos y diferenciarlo con respecto al comportamiento de otros.

[1] Arnold J. Toynbee, *Estudio de la Historia* (12 volúmenes), Emecé, Buenos Aires, 1952 y siguientes; Max Weber, *Economía y Sociedad*, FCE, México, 1944 y David Easton, *The Political System: An Enquiry into the State of Political Science*, Alfred Knopf, Nueva York, 1953, y *A Systems Analysis of Political Life*, Wiley, Nueva York, 1965.

El resultado de estos procedimientos lógicos es una generalización, según la cual cierto grupo de fenómenos tiende a formar parte de una determinada estructura, o cuando se presentan determinadas condiciones, probablemente producirán ciertos efectos. Una generalización no se refiere a un hecho aislado, sino que se basa en muchos hechos. Es utilizada para revelar las vinculaciones existentes entre ellos o para predecir las consecuencias que se derivarán de esa constelación de circunstancias.

El nivel de generalización más alto es la *teoría*. Una teoría es un conjunto de generalizaciones que abarca un gran número de hechos, que están relacionados entre sí y presentan cierta coherencia, y cuya interacción produce determinados resultados que es posible anticipar con algún grado de confianza. La teoría, además, cuando es fecunda, abre el camino a nuevas observaciones y generalizaciones que amplían el campo del conocimiento. Nos referimos a estas agrupaciones de fenómenos cuando hablamos de dictadura o democracia, de autoridad racional o carismática, de sociedad moderna o tradicional, o de economía planificada o de mercado. Las ciencias sociales no se pueden desarrollar sin teoría.[2]

La necesidad de la teoría en las relaciones internacionales

Por ser una de las disciplinas más jóvenes dentro de las ciencias sociales, el estudio de la política internacional sufrió de una prolongada indefinición en cuanto a su campo de estudio, indefinición que en su tiempo afectó a otras disciplinas más antiguas. Ello se debe a que la unidad de la realidad —y por lo tanto de la ciencia— determina que en el universo todo se relacione con todo y sea difícil trazar fronteras claras entre los distintos compartimientos en que se divide el conocimiento. Esto es lo que determina que, cuando sobreviene un cambio cultural, el tránsito de una época a otra, surja un nuevo paradigma científico que influye y revoluciona todos los campos del saber, como lo han observado diversos autores.[3] En el tema que nos ocupa, esa indefinición se acentúa pues, debido al número y variedad de las variables que intervienen en las relaciones internacionales, se trata de un campo de estudio que debe acudir a otras disciplinas, como la historia, el derecho, y la economía. Uno de los principales obstáculos para la consolidación de los estudios internacionales como disciplina académica, y para su ulterior modernización, radicó durante mucho tiempo en la imposibilidad de trascender una visión unidisciplinaria, ya fuera ésta proveniente de la diplomacia, la historia, el derecho o la geografía. Esa dificultad también revela la ausencia de teoría, esto es, de una visión lo suficientemente general acerca de la estructura de los fenómenos que comprende la política internacional como para poder analizar sus diversas concatenaciones, aunque para ello fuere necesario echar mano de distintas perspectivas.

[2] Ver Nicolás S. Timascheff, *La Teoría Sociológica*, FCE, México, 1961 (publicada por primera vez en inglés en 1955); Pitirim Sorokin, *Sociedad, Cultura y Personalidad*, UNAM, México, 1956; L. Coser y B. Rosemberg (editores), *Sociological Theory: A Book of Readings*, MacMillan, Nueva York, 1957.

[3] Ver Hans Kuhn, *The Structure of Scientific Revolutions*, Nueva York, 1968. En el plano de la historia contemporánea, Paul Johnson, en *A History of the Modern World*, Weidenfeld and Nicholson, Londres, 1983, cifra el comienzo del siglo XX en la emergencia del relativismo en la ciencia (Einstein), la sociedad (Marx y sus epígonos) y en la propia mente humana (Freud).

Incluso, una vez que los estudios internacionales se establecieron como disciplina académica, su visión tendió a quedar fuertemente limitada por el predominio de teorías construidas en torno de una variable fundamental, en desmedro de la consideración prestada a otros factores. La teoría convencional de la política internacional, que es la que bajo distintas versiones más ha influido hasta ahora, sostiene que ésta está constituida por las relaciones entre estados que persiguen su interés nacional maximizando su cuota de poder a expensas de otros. Como se verá más adelante, esto representa una simplificación que, si bien pudo describir los rasgos centrales de la realidad internacional en otras épocas, hoy deja fuera variables que han pasado a ser fundamentales, como la económica, tecnológica, cultural e ideológica. La complejidad de la realidad internacional contemporánea no se presta a este tipo de simplificaciones y ello plantea otro desafío a la teoría de las relaciones internacionales.

Uno de esos desafíos radica en la necesidad de contar con predicciones relativamente confiables acerca de la evolución probable del sistema internacional contemporáneo y de sus principales actores. Ya hemos visto que ésta es una de las funciones que generalmente se atribuye a la teoría en el campo de las ciencias sociales. En nuestra disciplina esta necesidad se vuelve particularmente imperiosa debido a que, como se reconoce desde las más diversas vertientes, el sistema internacional está atravesando serias turbulencias, está experimentando transformaciones muy profundas y se caracteriza por la imprevisibilidad y la incertidumbre.[4] Como estamos hablando de teoría, no nos referimos aquí a la necesidad de predecir acontecimientos singulares, sino a la de extrapolar correctamente las tendencias que predominan en la actualidad a fin de anticipar probables escenarios y ajustar a ellos la conducta de los estados, las empresas y los individuos en el mediano y largo plazo. En este punto el papel de la teoría consiste en presentar una interpretación correcta de la estructura de la realidad internacional contemporánea que permita identificar sus tendencias principales. Las predicciones basadas en la estructura descrita por la teoría convencional de las relaciones internacionales han fallado en cuestiones tan fundamentales como la evolución de la Guerra Fría, la proximidad de un tercer conflicto mundial, el porvenir de la multilateralidad, la continuación o el restablecimiento de la hegemonía de los Estados Unidos y la posibilidad de mantener indefinidamente el congelamiento del po-

[4] A. E. Woodman, "The Unexpected in the International System", en *Governance of the Western Hemisphere*, The Aspen Institute, 1982 y W. Ascher y W. H. Overhold, *Strategic Planning and Forecasting: Political Risk and Economic Opportunity*, Wiley, Nueva York, 1983.

der mundial (incluyendo no sólo sus aspectos políticos y militares, sino también otros de carácter económico, tecnológico y cultural).

He aquí tres de los aportes que nuestra disciplina espera de la teoría: definir su campo de estudios, proporcionar un mapa cognitivo que permita describir adecuadamente la estructura y el funcionamiento del sistema internacional contemporáneo y sus tendencias dominantes y ofrecer, con base en ellas, proyecciones relativamente confiables.

Algunos antecedentes históricos

La teorización en torno a las relaciones internacionales ha surgido, aunque fuera en forma incipiente, cada vez que se afirma la presencia de los estados nacionales. Al acentuarse el conflicto entre las ciudades-estados de la Grecia Antigua, la visión idealista de Homero, que creía en la posibilidad de una confederación y la preconizaba (contra el enemigo común, que era Troya), fue reemplazada por la visión más realista o trágica de Tucídides, quien trató de racionalizar esos conflictos, explicando de una manera general las causas de la guerra y sus desastrosos efectos sobre la sociedad griega. El resurgimiento del estado como consecuencia de la superación de la sociedad feudal y el debilitamiento del Sacro Imperio dio lugar a un contrapunto similar entre los que creían firmemente en la posibilidad de sujetar las relaciones entre estas nuevas pero pujantes unidades políticas a un orden moral comúnmente admitido, desde Marsilio de Padua hasta Hugo Grocio, y los que llegaron a la conclusión de que el único imperativo en las relaciones interestatales consistía en aumentar el poderío y la seguridad del príncipe (el estado), siguiendo la tradición intelectual que va desde Maquiavelo a Hobbes. Es interesante notar que, si bien la comunidad internacional continúa sujeta en buena medida al estado de anarquía descrito por estos últimos, no fueron vanos los esfuerzos realizados por los primeros para proponer un orden internacional (sea global o parcial, como en el caso del uso de los mares), basado en principios morales, "la mayoría de los cuales han sido aceptados y puestos en práctica en las relaciones internacionales desde la época de Grocio".[5]

Con todo, como hemos dicho, lo que prevaleció en el mundo moderno fue la anarquía y el conflicto en las relaciones interestatales, dando lugar a una práctica que, constituida en doctrina, fue a nuestro juicio el primer antecedente de la teoría convencional de las relaciones internacionales: la del balance del poder. Esta doctrina, que inspiró las relaciones entre los estados europeos durante los cuatro siglos que median entre la Guerra de los Treinta Años y la Segunda Guerra Mundial, tuvo distintos significados. "En un sentido se refiere a una situación de equilibrio en que el poder es distribuido entre distintos estados.

[5] Esta apreciación está tomada de la obra dirigida por el historiador Max Savelle, *La Humanidad a Través de los Tiempos* (Tomo II, p. 267), Editorial Praxis, Barcelona, 1959. Sobre este punto conviene referirse al Capítulo 3 del presente libro.

El segundo sentido surge cuando ese equilibrio es perturbado: si un estado toma la primacía, y otros forman una coalición contra él, esa coalición es considerada como un "balance", aunque en realidad es el contrapeso mediante el cual dicho balance puede ser restaurado. En un tercer sentido se puede hablar del que "controla" el balance del poder: aquel balance se refiere al decisivo incremento de peso o de poder que un estado puede aportar al equilibrio entre las naciones", convirtiéndolo en un elemento esencial para una determinada coalición.[6] De esta práctica nació "la más antigua, más persistente y más controvertida de todas la teorías de la política internacional".[7]

Las controversias se deben a la ambigüedad que rodea a este concepto. E. Haas ha encontrado ocho significados diferentes para el término: 1) cualquier tipo de distribución del poder; 2) un equilibrio o balance de poderes; 3) una situación de hegemonía; 4) estabilidad entre un concierto de poderes; 5) inestabilidad y guerra; 6) la política del poder en general; 7) una ley universal de la historia, y 8) una meta para los que formulan la política.

En suma, aunque el balance del poder es un concepto que dominó la política internacional durante cuatro siglos, hoy resulta insuficiente. Ante todo, por su ambigüedad o acepciones múltiples. Enseguida, por estar circunscrito a un período histórico, aunque prolongado, y a un escenario: el concierto de las naciones europeas. Por último, por explicar la política internacional en función del esfuerzo realizado por los distintos estados para incrementar su cuota de poder en relación con otros, sin prestar suficiente atención a las fuentes de dicho poder ni a sus objetivos. Con todo, esta doctrina de alguna manera sirvió de base a la teoría clásica de las relaciones internacionales, y sigue utilizándose en análisis contemporáneos (ver Capítulo 7).

La expansión europea y la era del imperialismo atrajeron la atención hacia los factores geopolíticos en las relaciones internacionales y éstos, a su vez, contribuyeron a fortalecer la concepción clásica de la política mundial. Este enfoque, difundido desde mediados del siglo pasado, subraya la importancia de la geografía, la población, los recursos naturales, la situación estratégica de los estados, los transportes y las comunicaciones. Uno de los iniciadores de esta escuela fue Alfred Thayer Mahan, un oficial de marina e historiador norteamericano que, basado en la observación del surgimiento del Imperio Británico como un poder naval, dio gran importancia a los mares, las comunicaciones marítimas y al papel de los estrechos en la política internacional. Mahan señaló que en esa época Gran Bretaña controlaba todos los accesos marítimos de importancia estratégica mundial, excepto el Canal de Panamá. Sus ideas influyeron en el Presidente Theodore Roosevelt, quien contribuyó decisivamente a convertir a los Estados Unidos en

[6] R. R. Palmer y J. Kolton, *A History of the Modern World*, A. Knopf, Nueva York, 5ª edición, 1978, p. 154. Véase también el Capítulo 7 de este libro.

[7] De acuerdo con el capítulo introductorio de la importante obra de James E. Dougherty y Robert F. Pfaltzgraff, *Contending Theories of International Relations: A Comprehensive Survey* (segunda edición), Harper and Row, Nueva York, 1961, p. 23.

una potencia naval. Pocos años después de la publicación de su obra, en 1904, Halford Mackinder presenta ante la Royal Geographic Society otro libro en que plantea que la tecnología —los ferrocarriles, el motor de combustión interna y las modernas carreteras— pueden dominar el *hinterland* y que el "área pivotal" de la política internacional son los vastos territorios que se extienden entre Europa Oriental y las llanuras siberianas. Mackinder hizo notar que Roma, un poder territorial, derrotó a la naval Cartago y convirtió el Mediterráneo en un lago imperial. Del mismo modo, Giulio Douhet, un ingeniero italiano, anticipó la trascendencia de la fuerza aérea y, más recientemente H. y M. Sprout trataron de recuperar la importancia del medio ambiente transformado por la tecnología desde el punto de vista de las relaciones internacionales.[8]

La búsqueda permanente del balance del poder durante la Edad Moderna y las condiciones creadas por la expansión imperialista durante el siglo pasado prepararon el camino para la política del poder que inspiró a las relaciones entre los estados a partir de la Primera Guerra Mundial y, muy particularmente, en el período comprendido entre los años 30 y los años 60. Su expresión fue la escuela clásica o realista de las relaciones internacionales, que continúa ejerciendo una influencia preponderante hasta ahora. Esta escuela parte de la base de que el sistema internacional es una sociedad de estados que carecen de una autoridad central que resuelva sus disputas y distribuya los recursos entre ellos, por lo cual cada miembro debe asegurar la consecución de sus propios intereses. En dicho estado de anarquía es evidente que lo que un estado puede lograr en la política internacional depende del poder que tenga. Por eso cada estado procura acumular tanto poder cuanto pueda. Naturalmente un estado tiene diversos intereses, pero el poder es el medio universal para alcanzarlos. Hans Morgenthau, el más conspicuo exponente de esta escuela, declara "que todo estadista piensa y actúa en términos de intereses definidos como poder". En una perspectiva histórica, como la que se adopta en esta introducción, es evidente que la tradicional lucha por el balance del poder contribuyó decisivamente a fortalecer este concepto.

"El solo acto de corregir el balance de poder lleva con él los elementos de nuevas perturbaciones. La dinámica de la política del poder hace esto inevitable. El antiguo defensor del *statu quo* se transforma, por su victoria, en el agresor de hoy, y de quien se vengarán mañana los que ahora sean derrotados. La ambición del victorioso que se alzó en armas para restablecer el balance del poder, así como el resentimiento del perdedor que no pudo rechazarlo, tienden a hacer del nuevo

[8] Alfred Thayer Mahan, *The Influence of Seapower Upon History, 1960-1983*, Boston, 1987; Halford Mackinder, "The Geographical Pivot of History", Londres, *Geographical Journal*, abril de 1904; Harold y Margaret Sprout, *The Ecological Perspective on Human Affairs, with Special Reference to International Politics*, Princeton, 1965.

equilibrio un punto invisible de transición desde una perturbación a otra."[9]

El surgimiento de múltiples estados soberanos y su ulterior expansión imperial, la ausencia de una autoridad central en la comunidad internacional y la búsqueda constante del balance del poder generaron una visión que hizo de este concepto el elemento central de la política mundial, que con frecuencia permitió explicar con considerable realismo el acontecer internacional y prescribir la conducta que debían desplegar los estados frente a determinadas circunstancias.

La escuela clásica o realista es considerada aquí como la perspectiva dominante en la política internacional, aun cuando las tendencias desarrolladas a partir de los años 70 hayan determinado que perdiera una parte no despreciable de su valor explicativo.

No es fácil clasificar las diversas perspectivas teóricas de la política internacional propuestas durante el último medio siglo a partir de estos antecedentes históricos. Ello se debe a su heterogeneidad, a la ausencia de principios generalmente admitidos (con la posible excepción de aquellos proporcionados por la escuela realista), y a la falta de un desarrollo conceptual acumulativo. Esto se explica, a su vez, porque estos planteamientos casi siempre han surgido de la turbulenta experiencia del quehacer internacional, o la han seguido desde muy cerca, sin tomar la distancia necesaria para una adecuada reflexión teórica. Esto ha determinado que con frecuencia dichas perspectivas se basen en la experiencia empírica, sin ayuda suficiente de aquellos principios filosóficos y epistemológicos que tan esenciales son a la teoría (una deficiencia que, sin embargo, escapa a los límites de este texto).

De alguna manera este capítulo está organizado en torno al realismo. La primera sección se refiere a los principales debates en que esta escuela estuvo involucrada, algunos de los cuales se refieren a aspectos de sustancia, mientras que otros giran en torno a opciones metodológicas. La segunda incluye algunas teorías de alcance medio que complementan la visión global de la teoría convencional. La tercera se centra en las principales escuelas interpretativas acerca de la naturaleza del sistema internacional que mayor preponderancia han tenido en el período más reciente, un período en que dicho sistema empezó a sufrir cambios profundos, dando lugar así a interpretaciones contrapuestas.

LOS PRINCIPALES DEBATES TEÓRICOS

Idealismo versus realismo en política internacional

La Primera Guerra Mundial debilitó considerablemente la credibilidad de la teoría clásica de la política internacional. La falta de restricciones

[9] Tomado de Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, Knopf, Nueva York, 1973, 5ª edición, p. 211.

a la actuación de los estados y la búsqueda permanente del balance del poder pasaron a ser considerados como una grave amenaza contra la paz mundial mientras surgía una nueva escuela de pensamiento, cuya principal expresión política en las negociaciones consiguientes estuvo representada por el presidente Wilson, de los Estados Unidos. Éste exigía la renuncia a la guerra como instrumento de la política exterior, el reemplazo de la búsqueda del balance del poder por la adopción de mecanismos de seguridad colectiva y el establecimiento de un orden internacional garantizado por la creación de instituciones dotadas de facultades efectivas para salvaguardarlo.

El enfoque idealista dominó el estudio de la política internacional entre las dos guerras.[10] Su primera presunción consistía en que el fortalecimiento de la autodeterminación nacional conduciría a eliminar una de las principales causas de la guerra, y que esto se lograría organizando bajo la forma de un estado independiente a los distintos grupos nacionales europeos hasta entonces oprimidos dentro del marco de organizaciones políticas mayores, lo que efectivamente constituyó uno de los objetivos fundamentales del Tratado de Versalles. La segunda, en que otra de las causas de la guerra son los tratados secretos entre los estados, por lo cual los idealistas reclamaban el fin de la diplomacia secreta y una mayor participación pública en la conducción de los asuntos internacionales. Por último, los idealistas rechazaban la política del balance de poder y propiciaban la adopción de un sistema de seguridad colectiva internacional, basado en la reducción del poderío militar de los estados al más bajo nivel posible y en el establecimiento de una capacidad militar conjunta por parte de la comunidad internacional, la cual garantizaría su seguridad contra la agresión armada de cualquiera de sus miembros. La materialización de estos postulados requería la creación de un organismo político mundial en donde estuvieran representadas todas las nacionalidades, se discutieran pública y multilateralmente los problemas y se adoptaran medidas colectivas para preservar la paz y la seguridad internacionales en caso de amenazas graves. En la práctica este último punto era el fundamental. Su cumplimiento suponía que dicho organismo mundial debía tener facultades para determinar el surgimiento de una agresión por parte de un estado y para coordinar la respuesta de los otros, así como también para aglutinar la voluntad de éstos de participar en una respuesta colectiva. La Sociedad de las Naciones fue la expresión de estos conceptos y la falta de voluntad política de los estados vencedores en la Primera Guerra Mundial para oponerse colectivamente a los sucesivos desafíos de la derrotada Alemania fue la causa de su crisis.[11]

No es de extrañar que el debate entre idealistas y realistas se centrara, entonces, en el tema de la seguridad colectiva. Los idealistas rechazaban la descripción clásica del sistema internacional porque consideraban que sus consecuencias eran inaceptables. Los realistas se mofaban de la visión de los primeros por presumir que los estados podrían estar dispuestos a dejar de lado sus propios intereses para ayudar a una nación amenazada aún cuando ellos mismos no corriesen peligro inmediato. De esta manera, estaban reiterando su apreciación de que la búsqueda del interés nacional mediante el uso de sus recursos de poder es la conducta natural de todo estado, y de que ello conduce lógicamente a que éste busque acrecentar su cuota de poder, por lo que la teoría y la práctica de la política internacional deben ajustarse a esta realidad. Según ellos, eran los idealistas los que estaban poniendo en peligro la paz mundial al proponer una fórmula utópica basada en el establecimiento de un sistema de seguridad colectiva, y al abogar por el desarme de los estados nacionales.[12] El fracaso de la Sociedad de las Naciones, la incapacidad de los aliados para detener la expansión alemana y el estallido de la Segunda Guerra Mundial fueron atribuidos a la ingenuidad de los idealistas y contribuyeron poderosamente a la restauración del pensamiento clásico.

[10] Uno de los mejores análisis de este debate se encuentra en Edward H. Carr, *The Twenty Years' Crisis*, 1919-1939, McMillan, Londres, 1939.

[11] Sobre este concepto de seguridad colectiva, ver Inis L. Claude, *Swords into Plowshares*, Random House, Nueva York, 1971, 4ª edición, capítulo 12.

La querella entre científicos y tradicionalistas

Después que el debate entre realistas e idealistas perdió su vigencia surgió una nueva querella, que dominó la disciplina durante los años cincuenta y sesenta, entre el enfoque "tradicionalista" y una nueva escuela que pronto se autodenominó "científica". Varias diferencias la distinguen del anterior debate. El primero se había originado específicamente dentro del campo de las relaciones internacionales y se mantuvo confinado a él, en tanto que el segundo fue una consecuencia de la revolución "behaviourista" en las ciencias sociales e incluso penetró tardíamente en el dominio de la política internacional. Además, mientras el primero se refería a cuestiones de sustancia, la nueva querella se centraba en problemas metodológicos. Por último, las posiciones involucradas en el anterior debate demostraron ser irreconciliables por apuntar a la naturaleza misma del sistema internacional, al mismo tiempo que tradicionalistas y científicos terminaron entendiéndose y produciendo un virtual sincretismo entre sus respectivos enfoques.

Después de la Segunda Guerra Mundial, un creciente número de investigadores comenzó a emplear métodos científicos, a evitar la aplicación de nociones generales y utilizar conceptos operacionales, y a proponer teorías explicativas, sustentadas en una base empírica, en lugar de las teorías normativas que habían dominado la disciplina en el pasado, para utilizar la distinción con que comienza uno de los primeros libros de Hoffmann.[13] Su método se basaba en la formulación

[12] Dos análisis excelentes de esta controversia se encuentran en Chadwick F. Alger, "International Relations", en *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, MacMillan, Nueva York, 1968, pp. 61-68 y en Quincy Wright, *The Study of International Relations*, Appleton, Nueva York, 1955.

[13] Stanley H. Hoffmann, *Contemporary Theory in International Relations*, Prentice Hall, 1960. (Versión española de Editorial Tecnos, Madrid, 1963, p. 27.)

de hipótesis de trabajo cuidadosamente definidas acerca de determinados hechos o comportamientos sociales y en su verificación empírica basada en el análisis de una abundante información. Ella permitía proponer hipótesis más refinadas, relacionarlas entre sí e integrarlas en el marco de generalizaciones más amplias. Esto a su vez hacía posible anticipar el comportamiento de los fenómenos estudiados a partir del conocimiento de su frecuencia estadística y pasar, de esta manera, de una teoría descriptiva a otra más probabilística. Cuando la escuela "behaviourista" penetró en el estudio de la política internacional, sus cultivadores tradicionales —más apegados a la historia, a la geopolítica, a la diplomacia o al derecho— cerraron filas contra los invasores, quienes, considerándose los primeros portadores de un enfoque verdaderamente científico, respondieron menospreciando a los primeros.[14]

El debate mantuvo permanentemente un alto nivel de discusión. Los tradicionalistas nunca pudieron demostrar por qué la defensa de sus fuentes de información y sus métodos de análisis los debían llevar necesariamente a rechazar los procedimientos basados en la verificación empírica. Los científicos nunca pudieron ponerse de acuerdo acerca de si sus procedimientos consistían en disponer de una amplia colección de datos, en formular hipótesis rigurosamente verificables o en proponer grandes teorías. Incluso el motivo de la controversia permaneció bastante oscuro: los científicos denunciaban la insuficiencia del enfoque intuitivo de los tradicionalistas, pero usaban generosamente los resultados de sus investigaciones, y los tradicionalistas no sabían si criticar a sus contendientes por su tendencia a emplear métodos de verificación empírica que limitaban extraordinariamente la escala de los fenómenos analizados o por su inclinación a construir teorías demasiado abstractas y grandiosas. Tratando de establecer alguna línea divisoria en medio de esa ambigüedad, podría decirse que el contraste entre ambas posiciones estriba, por una parte, en la confianza en el juicio bien informado por parte de los tradicionalistas y, por el otro, en la desconfianza de ese procedimiento por parte de los científicos, así como en su necesidad de comprobar empíricamente todos los hechos susceptibles de conducir a una generalización (que al principio es planteada en forma de hipótesis). En otras palabras, para los tradicionalistas el juicio es el final del análisis, y lo emiten después de haber revisado toda la información razonablemente disponible, tomando en cuenta los prejuicios que influyen en la consideración del tema y haber descartado otras explicaciones alternativas, con base en su formación y experiencia académicas. Para el científico, por el contrario, su propio juicio es sólo un punto de partida que le permite proponer una hipótesis acerca de la naturaleza o el comportamiento de un fenómeno, hipótesis que él debe corroborar o corregir mediante una exhaustiva acumulación de datos

[14] La controversia llegó a su punto álgido después de un documento presentado por Hedley Bull en la London School of Economics en enero de 1966 y publicado en el número de abril del mismo año en *World Politics*. Las consiguientes reacciones favorables y adversas fueron recogidas en un libro editado por Klaus Knorr y James N. Rosenau bajo el título *Contending Approaches to International Politics*, Princeton University Press, 1969.

acerca de ese caso, de manera tal que su conclusión sea lo más objetiva e impersonal posible.

Detrás de las encarnizadas discrepancias epistemológicas que aparentemente explican esta controversia se encuentran con frecuencia factores vinculados a la formación intelectual y a las características psicológicas de los distintos investigadores. Algunos tienen propensión a pensar en términos prescriptivos mientras que otros necesitan dar una base empírica a sus aseveraciones. Algunos deben disponer de certidumbre mientras que otros pueden vivir en un mundo de probabilidades. Unos prefieren las grandes generalizaciones pero otros se inclinan a desagregar los fenómenos que estudian. Algunos no pueden aceptar la incertidumbre que significa suponer que las demás cosas permanecerán iguales mientras se concentran en el análisis de un fenómeno específico y atribuyen mucha importancia a su contexto, en tanto que otros sí pueden. Unos necesitan comprender las tendencias generales del sistema internacional aunque sea a costa de un margen considerable de incertidumbre y conjetura, en tanto que otros prefieren lograr un mayor grado de precisión mediante la observación de fenómenos más estrechos y delimitados.

A lo largo de este período los "behaviouristas" reclamaron el monopolio de la observación científica de la política internacional y sostuvieron que la única manera de formular predicciones plausibles consistía en utilizar toda la evidencia empírica posible y en proyectar hacia el futuro las tendencias y los comportamientos dominantes a la luz de la información estadística disponible. Entre los primeros trabajos que dieron pie a estas conclusiones se cuentan algunos en el campo de los sistemas de adopción de decisiones, del análisis de situaciones de conflicto y de los procesos de comunicación e integración entre distintas sociedades nacionales.[15] La réplica de los tradicionalistas sostenía que la complejidad de la vida internacional contemporánea no permite centrar el análisis en hechos o variables aislados; que el método científico no es adecuado para captar los aspectos cualitativos que presentan las situaciones claves; que el necesario secreto en que se desenvuelven las relaciones entre los tradicionalistas impide durante largos períodos el acceso a la información; que la urgencia con que se plantean los problemas internacionales hace imposible esperar hasta disponer de toda la información necesaria acerca de las series estadísticas o de los estudios de casos de los que dependen los "behaviouristas" para entregar sus conclusiones, y que en todo caso siempre se necesita realizar un "salto intuitivo" entre la evidencia empírica disponible y las conclusiones relevantes para el que formula la política.

Como se anticipaba más arriba, esta nueva controversia también terminó perdiendo su virulencia inicial, y llegó a una especie de sincre-

[15] C. Snyder, H. W. Bruck y Burton Sapin (editores), *Foreign Policy Decision Making*, The Free Press, Nueva York, 1963; Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass., 1960, y Karl W. Deutsch, *et. al.*, *Political Community and The North Atlantic Area*, Princeton, 1957. Estas perspectivas se examinarán más adelante.

tismo que combinaba las distintas posiciones. "Allí donde las diferencias entre los enfoques científicos y tradicionales parecían en un comienzo plantear una drástica opción entre premisas y procedimientos mutuamente excluyentes, ahora se observa la existencia de elementos complementarios junto con los conflictivos que predominaron en un comienzo, y por lo tanto se ha aceptado la existencia de varios caminos para el estudio de las relaciones internacionales".[16]

Conviene por último explicar por qué, en la práctica, se llegó a este compromiso. El "behaviourismo" constituyó un intento para aplicar el método científico al campo del comportamiento humano. De hecho, no sólo cambió el método de análisis, sino el material mismo utilizado por los investigadores. El énfasis se desplazó desde el estudio de las instituciones hacia la observación de la conducta humana. Esto enfrentaba a los internacionalistas con un grave problema: los protagonistas de la política internacional, particularmente dentro de la teoría clásica, eran los estados y no los individuos. Y aunque el estado era, y en alguna medida sigue siendo, una abstracción, la participación de los ciudadanos en la política exterior está filtrada por una serie de instancias ideológicas e institucionales y mediatizada por los círculos dirigentes en una medida mucho mayor que en otras esferas de la vida política. El papel de las tradiciones culturales, el sentimiento nacional, las instituciones formales, una personalidad fuerte o el azar, siguen siendo particularmente importantes en el análisis de la política internacional. De allí la necesidad de buscar cierta complementariedad entre los métodos propuestos por ambas escuelas.

Los enfoques sistémicos y sus detractores

El debate entre los que han intentado explicar la evolución de las relaciones internacionales en términos del funcionamiento de un sistema y sus detractores se sitúa a medio camino entre los aspectos sustantivos que dividieron a realistas e idealistas, durante la primera posguerra, y las cuestiones metodológicas que enfrentaron a tradicionalistas y científicos, durante la segunda. La idea de aplicar conceptos tomados del análisis de sistemas al estudio de las relaciones internacionales comenzó a abrirse paso en los años cincuenta. Su principal diferencia con el enfoque convencional consistía en que éste concebía las relaciones internacionales como un conjunto de interacciones entre unidades independientes y soberanas —los estados—, no sujetas a pautas ni a previsibilidad alguna, mientras que los enfoques sistémicos entendían que la forma que adopten dichas relaciones es influida o determinada por la estructura y las tendencias de una unidad más amplia, que sería el sistema internacional en su conjunto.

La controvertida e incompleta transición desde una visión atomística hacia una visión sistémica en la realidad internacional parecería

[16] James Rosenau, "International Politics and Foreign Policy as a Subject of Study", en J. N. Rosenau (editor), *International Politics and Foreign Policy*, The Free Press, Nueva York, 1969, p. 1.

estar influida por la evolución de la ciencia moderna. El pensamiento atomístico se basa en la idea de que para extender el conocimiento de la realidad es necesario descomponer cualquier conjunto complejo en sus partes integrantes: la comprensión del conjunto puede ser alcanzada entonces mediante la acumulación de información sobre cada parte separada. Este enfoque está basado en una epistemología extraída de la física, e implica una visión mecánica del mundo considerado como un conjunto de piezas que interactúan de acuerdo con un esquema fijo, de la misma manera que los engranajes de una máquina, sin sujetarse a valores o propósitos más amplios y sin ser capaz de adaptarse a un determinado contexto externo o a una cierta teleología. El avance de las ciencias biológicas generó un enfoque epistemológico que colocaba en el centro de la interpretación de la realidad la capacidad de sus distintos elementos para cumplir un propósito, adaptarse a un contexto o cumplir una función dentro de un conjunto más amplio. Mientras que una visión considera que la realidad es el resultado de la interacción entre sus partes, la otra estima que su naturaleza es función de la estructura de un conjunto más amplio. A partir de los años 50 ambos enfoques comenzaron a coexistir en el campo de las relaciones internacionales. Mientras que los analistas clásicos tendían a explicar cualquier proceso global como el resultado de la interacción entre los distintos estados, los cultivadores de las nuevas corrientes sistémicas tendían a interpretar el comportamiento de las unidades nacionales como una consecuencia del funcionamiento de un sistema internacional, dotado de una estructura y de una dinámica propia, y a buscar la explicación de todo fenómeno particular en un nivel de generalización más alto.

Un sistema en general —así como también en el campo de las relaciones internacionales— puede definirse como algo que "es percibido como consistente en un conjunto de elementos o partes interconectadas unas con otras mediante un principio claramente identificable" o, más simplemente aún, como una "pauta de interacción hipotética" entre distintos componentes.[17] Puede decirse, pues, que un sistema es un conjunto de unidades que interactúan entre sí de acuerdo con pautas relativamente regulares y perceptibles, algunas de las cuales pueden configurar subsistemas que se relacionan con el conjunto siguiendo los mismos patrones, y cuyos límites o parámetros también son reconocibles, pero pueden permanecer abiertos a las influencias provenientes de un medio ambiente externo. La tendencia a identificar las regularidades observables en la interacción entre las distintas unidades, a "investigar las relaciones entre insumos y respuestas, a moverse sistemáticamente entre diferentes niveles de análisis reconociendo las vinculaciones existentes entre subsistemas y sistemas, a estar alerta a la existencia de fronteras y de esferas dentro de las cuales aquellos operan normalmente, y a tomar en cuenta tanto los 'pará-

[17] Definiciones tomadas, respectivamente, de N. Jordan, citado en Trevor Taylor (compilador), *Approaches and Theory in International Relations*, Longman, Londres, 1978, p. 189, y de Dougherty y Pfaltzgraff , *Contending Theories...*, *op. cit.*, p. 136.

metros' como las 'perturbaciones' impuestos por el medio ambiente en que está inserto un sistema", son otros tantos componentes del análisis sistémico de la política exterior.[18]

Las tentativas efectuadas para imprimir un enfoque sistémico al estudio de estos fenómenos resultan bastante ajenas a la teoría clásica de la política internacional, con su interés por la autonomía del estado nacional y por su visión de éste como un actor que, por vivir en una sociedad anárquica, se ve obligado a maximizar poder para preservar su seguridad y a usarlo discrecionalmente para defender sus intereses, sin exhibir regularidades ni sujetarse a pautas proporcionadas por un sistema u organización más amplios. Es cierto que al elevar la búsqueda del balance del poder a la categoría de un principio universal, esta escuela hace de él un "mecanismo autorregulador" de las relaciones entre los estados y parece imprimir un cierto carácter global —algunos dirían sistemático— al estudio de la política internacional emprendido desde esa perspectiva. Sin embargo, se trata una vez más de un paradigma epistemológico tomado de las ciencias físicas, cuyo carácter mecánico, incapaz de hacer lugar para actores no estatales o para variables diferentes de las vinculadas con el concepto del poder, se asemeja mucho a la simplicidad de un sistema de vasos comunicantes en donde la propia presión del líquido tiende a hacerlo alcanzar un nivel de equilibrio. En un conjunto anárquico, carente de autoridad y de pautas de comportamiento, promover la cooperación o buscar regularidades en el comportamiento de las partes representa un peligro, pues ofrece una ventaja al agresor o desviacionista, mientras que limita la capacidad de respuesta de los estados comprometidos en crear un clima de cooperación o en mantener ciertas regularidades.

Incluso muchos autores que emplearon un enfoque sistémico en el estudio de la política internacional lo hicieron de tal manera que, al aplicarlo a un solo subconjunto o al seguimiento de interacciones y correlaciones particulares, no alcanzaron a iluminar el funcionamiento del sistema en su conjunto. Eso es lo que sucedió con Deutsch, al estudiar los procesos de integración a través del análisis de los flujos de comunicación; con Rosecrance, fundamentalmente interesado en analizar la capacidad de los sistemas para controlar perturbaciones, en parte a través de mecanismos regulatorios; con Modelski, que acentuó la composición de las élites y su influencia en las pautas de interacción entre los estados, o con el propio McClelland —uno de los pioneros de estas perspectivas— que concentró gran parte de su análisis en el impacto de los grupos domésticos en el sistema internacional.[19]

No es fácil escoger un ejemplo de esta corriente intelectual, tan diversificada y tan compleja, pero uno de los más valederos es el que

[18] Charles A. McClelland, "System Theory and Human Conflict", en E. B. McNeil (editor), *The Nature of Human Conflict*, Prentice-Hall, 1965, p. 258.

[19] Ver Karl W. Deutsch *et al.*, *Political Community...*, *op. cit.*; Richard Rosecrance, *Action and Reaction in World Politics*, Little, Brown, Boston, 1963; George Modelski, "Agraria and Industria: Two Models of the International Systems", en K. Knorr y S. Verba (editores), *The International Systems Theoretical Essays*, Princeton, 1961, y Charles McClelland, *op. cit.*

proporciona Morton Kaplan.[20] Kaplan sostiene que los estados desarrollan diferentes tipos de conducta, que dependen de la estructura del sistema internacional a que pertenecen. Además, a difrencia de Morgenthau y de los clásicos (aunque éstos nunca fueron explícitos al respecto), Kaplan considera posible que el sistema internacional pueda adquirir una variedad de formas a través del tiempo, y que la tarea del analista consiste en mostrar de qué manera estas distintas estructuras influyen en la conducta de los estados. Para ilustrar su argumento, Kaplan define seis tipos de sistemas internacionales, cuatro de ellos hipotéticos, y un conjunto de cinco variables en relación con las cuales —y con su diferente comportamiento— se estructuran esos sistemas. Estas variables consisten en los principios básicos del sistema, sus reglas de transformación, las variables que sirven para clasificar a los distintos actores, las que sirven para medir sus capacidades y las que determinan las características de los procesos de información.

La actitud de los distintos actores frente a este conjunto de variables determina, según Kaplan, la posibilidad de que emerjan seis tipos de sistemas internacionales: 1) un sistema caracterizado por el balance del poder que, según distintas versiones, rigió el concierto internacional desde la Paz de Westfalia hasta la Segunda Guerra Mundial; 2) un sistema bipolar de características flexibles que en muchos aspectos se parece al que imperó en el sistema internacional durante la segunda posguerra; 3) un sistema rígidamente bipolar, que se diferencia del anterior en que el alineamiento de los distintos actores con cada uno de los grandes bloques debe ser absoluto y no da lugar para la existencia de países neutrales; 4) un sistema internacional universal generado por el fortalecimiento de algunos de los actores de un sistema moderadamente bipolar que es capaz de imponer sanciones y otorgar premios y prestigio al resto de la comunidad internacional; 5) un sistema internacional jerarquizado, en donde una instancia predominante rige el comportamiento de los distintos actores, sea en forma directa o indirecta (esto es, pasando o no a través de la mediación de otros estados semiautónomos), y el cual, no teniendo como competidor a ningún otro sistema, goza de un alto grado de estabilidad, y 6) un sistema de vetos basado en una sociedad internacional de carácter hobbesiano, caracterizado por la contraposición de los intereses de todos los actores y por la deseable observancia de la regla de no infligir a otros daños que un estado no querría para sí, y en donde los conflictos se resuelven por la medición de fuerzas o el veto. Demás está decir que Kaplan considera su proposición infinitamente más rigurosa y más científica que las de Morgenthau y los otros clásicos.

Su ambicioso pero abstracto y complicado análisis no ha dado pie a que esta pretensión se vea confirmada. De hecho, ha inspirado muy pocos trabajos empíricos y en cambio ha generado virulentos ataques basados, precisamente, en la rigidez de sus tipologías. "Los bastiones

[20] Ver principalmente Morton A. Kaplan, *System and Process in International Politics*, Wiley, Nueva York, 1957.

no representan nunca un buen camino para la exploración y aquellos que han sido mal seleccionados ni siquiera proveen un punto de partida", expresa uno de sus críticos. El profesor Kaplan "parece estimar que es correcto ser poco científico cuando uno es lo suficientemente *pro* científico. Yo pienso que él tiene una visión ignorante de la ciencia".[21] Como puede apreciarse, estos intentos por dar un carácter "sistemático" al análisis de la política internacional han provocado reacciones similares a las registradas en los otros debates.

En todo caso, los enfoques sistémicos de las relaciones internacionales han servido para percibir mejor las regularidades a que se sujeta la integración entre las distintas unidades nacionales; las pautas que enmarcan las relaciones entre éstas y el sistema internacional o sus diversos subsistemas; las funciones que desempeñan estas estructuras y su influencia sobre el comportamiento de las distintas unidades; la necesidad de trabajar con distintos niveles de análisis; los límites entre un sistema internacional y sus elementos contextuales, y la naturaleza cerrada o abierta del sistema en lo referente a ese contexto. En particular, estos enfoques permitieron comprender mejor las relaciones existentes entre las distintas unidades nacionales, el sistema internacional en su conjunto y los diversos subsistemas que operan en el interior del mismo, abriendo el camino para una visión más desagregada de la realidad internacional, en que el estado dejaría de ser su único protagonista y comenzaría a actuar dentro de una estructura transnacional integrada por una multiplicidad de subsistemas. Esta perspectiva se explora en la última sección del capítulo. El intento de aplicar enfoques sistémicos al análisis de la realidad internacional, situados a medio camino entre el terreno de la interpretación y el de la metodología, dio lugar a divergencias similares a las que generaron las otras escuelas en torno a las cuales se desarrollaron los debates reseñados en la presente sección de este capítulo. A continuación se examinarán algunas teorías de alcance medio que complementan las visiones globales anteriormente analizadas.

ALGUNAS TEORÍAS DE ALCANCE MEDIO

Teorías de las decisiones

Las teorías de alcance medio se refieren a generalizaciones relativas al comportamiento de elementos, variables o conjuntos parciales de fenómenos pertenecientes a un sistema más amplio. Ya hemos visto que las corrientes escépticas con respecto a los enfoques sistémicos consideran más fácil alcanzar una comprensión relativamente global de la realidad internacional a partir del examen de sus principales variables y de generalizaciones parciales circunscritas a una sola de

[21] Marion J. Levy, Jr., "Does it Matter if He's Naked?", en K. Knorr y J. N. Rosenau, *Contending Approaches..., op. cit.*, pp. 88-89.

ellas. El estudio de los mecanismos decisorios no sólo iluminó uno de los procesos fundamentales dentro del juego de la política internacional, sino que además contribuyó a trasladar la atención de los analistas desde los planos excesivamente generales en que se habían centrado los enfoques realistas y sistémicos hacia un terreno más concreto y operacional. En tal sentido puede decirse que contribuyó a dar concreción y relevancia a muchas de las aspiraciones de la escuela "behaviourista".

Para comprender la importancia que tuvo el análisis de los procesos decisorios hay que recordar los postulados en que se basaba el estudio de las relaciones internacionales hasta los años cincuenta. El primero se refería a que el estado era el principal —cuando no el único— protagonista de la política internacional. El segundo presumía que los gobiernos, que representan a los estados en este campo, siempre despliegan un comportamiento unívoco y deben ser considerados como un actor monolítico. El tercero, fuertemente enraizado en la escuela clásica, postulaba que el objetivo fundamental de los estados en un mundo anárquico es aumentar su margen de seguridad, para lo cual debe conjugar todos sus recursos a través de una política coherente o unitaria: la coherencia del estado soberano era considerada como una condición necesaria para sobrevivir en una situación de permanente anarquía. A partir de esos postulados, el estudio de la política exterior ponía énfasis en sus "imperativos contextuales" —los desafíos históricos, geográficos, económicos y políticos a los cuales debía responder dentro de una concepción casi determinista— suponiendo un estado monolítico inspirado en una visión más o menos clara del interés nacional y guiado por un solo propósito.

En un libro publicado con otros autores en 1962, Snyder fue uno de los primeros en desagregar el análisis de los procesos decisorios.[22] Según Rosenau, en medio de crecientes dudas acerca de la utilidad del esquema realista para comprender la política internacional, el esquema de Snyder "sirvió para cristalizar ese fermento y proporcionar una guía —o al menos legitimitad— a aquellos que se sentían desencantados con un mundo compuesto por estados abstractos y con una búsqueda mística de explicaciones acerca de la realidad basadas en una causa singular".[23] Como se ha dicho, el paso dado por Snyder forma parte integral del movimiento "behaviourista", y representa uno de los primeros intentos de aplicar el método científico al análisis de un fenómeno importante dentro de la política internacional. El objeto del estudio deja de ser una abstracción "reificada" —el estado— y pasa a estar constituido por los grupos o los seres humanos que toman las decisiones en representación de él: "el estado X como actor es traducido en términos de las personas que toman las decisiones como actores".[24]

[22] R. C. Snyder, H. W. Bruck y B. Sapin (editores), *Foreign Policy Decision Making*, op. cit.

[23] J. N. Rosenau, *Domestic Sources of Foreign Policy*, The Free Press, Nueva York, 1967, p. 202.

[24] Snyder *et. al., op. cit.*, 1962, p. 65.

De acuerdo con esta nueva definición, el estado se encarna en los que toman las decisiones. Este importante cambio conlleva las siguientes implicaciones: 1) la presunción de que la política internacional consiste en "decisiones" adoptadas por grupos o personas y representa una conducta que debe ser explicada como tal; 2) la "definición de la situación" como una función central de los que toman las decisiones y como un concepto clave en el análisis de la política exterior, que le imprime un elemento subjetivo muy diferente de la supuesta objetividad de los "imperativos contextuales" mencionados más arriba, y 3), el descubrimiento de que existen "fuentes internas" de la política exterior, es decir, que ésta es el resultado de un juego en que intervienen diversos organismos del estado y varios grupos de interés. Puede decirse que el reemplazo de la visión estado-céntrica de la política internacional por esta otra, en que la política exterior es concebida como el resultado de una serie de decisiones particulares adoptadas por una gran multiplicidad de actores, abre el camino para una concepción enteramente diversa acerca del funcionamiento del sistema internacional, como se aprecia en la última sección de este capítulo.

Desde mediados de los años cincuenta comenzó a acumularse una abundante literatura basada en el análisis de decisiones tomadas en casos relevantes, como la respuesta militar de los Estados Unidos a la agresión comunista en Corea en 1950, la decisión británica de intervenir en Suez en 1956 o la crisis de los misiles en Cuba en 1962.[25] Allison, en la obra mencionada en la última referencia bibliográfica, da un importante paso hacia adelante en el análisis del proceso de adopción de decisiones al proponer tres modelos diferentes. En el modelo clásico, basado en el comportamiento de un "actor racional", las opciones políticas son consideradas como decisiones teleológicas de un gobierno completamente unificado, fundadas en la estimación de los medios adecuados para alcanzar objetivos perfectamente claros, como las que adoptaría el estadista ideal de Morgenthau, al considerar las acciones que requiere el interés nacional en un momento determinado. El otro modelo centra el análisis en el "proceso organizacional" y no define tanto la política exterior en términos de una opción deliberada adoptada por un actor unitario sino más bien como el resultado de la interacción entre diversas organizaciones gubernamentales coordinadas por sus líderes. El tercer modelo, que pretende estudiar más de cerca la "política burocrática", parte del anterior, pero en lugar de presumir que los líderes de un gobierno controlan las relaciones entre sus diversas agencias, supone que las decisiones de política son el resultado de una intensa competencia entre ellas, y no son susceptibles de encuadrarse dentro de un plan estratégico, sino que reflejan las percepciones contrapuestas acerca del interés nacional de las distintas

[25] R. C. Snyder y G. D. Paige, "The United States Decision to Resist Aggression in Korea: The Application of an Analytical Scheme", en *Administrative Science Quarterly*, Nº 3, 1958; E. B. Childers, *A Road to Suez*, McGibbon, Londres, 1962, y G. T. Allison, *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*, Little, Brown, Boston, 1971.

organizaciones burocráticas y los discrepantes objetivos personales de quienes las dirigen. Aquí la fragmentación del pretendido actor unitario —el estado— es más completa y la dificultad para encuadrar las distintas decisiones particulares en una estrategia coherente o racional es más aguda.[26] Otro paso clave hacia adelante fue dado por Keohane y Nye, al ampliar el círculo de los agentes que intervienen en la adopción de una decisión para incorporar actores no gubernamentales, como los círculos económicos y financieros, los sindicatos, las iglesias y otros grupos de presión. Sin embargo, en la visión de estos autores, dichos grupos no deben ser clasificados sólo entre las fuentes internas de la política exterior, sino que han desarrollado una auténtica capacidad para proyectarse como actores transnacionales en la política mundial, por lo que las perspectivas que abrió este trabajo son examinadas con mayor detalle en otras secciones.[27]

Los numerosos enfoques propuestos para estudiar el proceso de adopción de decisiones combinan de diferentes formas distintas categorías analíticas —o etapas en el proceso decisorio—, que suelen incluir, según los casos: la identificación, desagregación y operacionalización del interés nacional en una situación determinada; la definición de la situación por los actores, un proceso cuya importancia fue subrayada más arriba; la definición de los objetivos perseguidos y el cálculo de los recursos necesarios y de los medios más adecuados para alcanzarlos; los distintos mecanismos organizativos empleados en el proceso de adopción de decisiones (individuales, colectivos o institucionales) y las distintas combinaciones de elementos psicológicos y organizativos que intervienen en dicho proceso; los métodos más adecuados para hacer frente a situaciones rutinarias, excepcionales o de incertidumbre y crisis, y otras alternativas similares sobre las cuales existe una abundante literatura.[28]

Teorías sobre el conflicto

A pesar de que el conflicto está en el centro de las relaciones internacionales, y de que existe una antigua y muy abundante literatura sobre el tema, su análisis no ha tenido la importancia que hubiera sido de esperar desde el punto de vista de la teoría de las relaciones internacionales. Aunque uno de los textos clásicos utilizados sobre el tema dedica la mitad de sus páginas a las teorías del conflicto, la mayor

[26] Ver también el libro de Morton H. Halperin, *Bureaucratic Politics and Foreign Policy*, The Brookings Institution, Washington D.C., 1974 y los trabajos elaborados por Alexander L. George a partir de su artículo "The Case for Multiple Advocacy in Making Foreign Policy", en *American Political Science Review*, vol. LXVI, 1972.

[27] R. O. Keohane y J. S. Nye (editores), *Transnational Relations and World Politics*, Harvard University Press, 1972.

[28] Parte de ella está revisada en el trabajo de L. Tomassini titulado "Elementos para el Análisis de la Política Exterior", en *Estudios Internacionales*, Santiago, Nº 78, abril-junio de 1987. Al respecto ver especialmente B. W. Hogwood y L. A. Gunn, *Policy Analysis in the Real World*, Oxford University Press, 1984 y Alexander George, *Presidential Decision-Making: The Effective Use of Information and Advice*, Westview Press, 1980.

parte de los enfoques reseñados en esa obra son puramente anecdóticos, siendo difícil extraer de ellos generalizaciones importantes.[29] Si se deja aparte el papel que desempeña el conflicto en la escuela realista o clásica de las relaciones internacionales, puede decirse que el análisis de este tipo de fenómenos raramente ha alcanzado un verdadero nivel teórico, y ha sido escasa su contribución al desarrollo de la teoría.

Todos los estudiosos de las relaciones internacionales, cualquiera que sea su respectivo enfoque, reconocen que la guerra es uno de sus temas centrales, aunque no todos hacen de la guerra y de la paz el objeto casi exclusivo de sus preocupaciones, como ocurre con la escuela realista en sus versiones más extremas. Pero la guerra es sólo una de las formas posibles del conflicto a nivel internacional (la más grave de todas), el cual, a su vez, es una expresión del conflicto social entendido en un sentido amplio. Desde esta perspectiva algunos sostienen que la violencia es una forma natural de comportamiento político, y que la amenaza de utilizar la fuerza constituye un instrumento normal de negociación, así como también un indicador de la seriedad con que una de las partes plantea sus demandas a sus adversarios.[30] Como ya se ha anticipado, la escuela realista, con su visión del sistema internacional como una búsqueda permanente, inevitable y automática de un cierto balance del poder, contribuyó mucho a hacer algo natural del conflicto y de la amenaza del uso de la fuerza. Otras escuelas, al destacar las funciones que cada actor o cada subsistema cumplen en el sistema internacional y al mostrar cómo en muchos casos éstos persiguen intereses comunes o procuran concertar intereses divergentes, asignan un lugar más destacado a la cooperación.

Junto a esta cuestión de énfasis, uno de los problemas fundamentales en el estudio del conflicto consiste en determinar si éste, en sus diversas manifestaciones, constituye la expresión de un fenómeno universal o es simplemente un nombre atribuido a situaciones radicalmente diferentes. Una primera distinción a este respecto es la que se plantea entre el conflicto a nivel *microanalítico*, en donde la atención se centra en sus aspectos subjetivos, y a nivel *social*. Otra se refiere a la diferenciación que podría formularse entre el conflicto social, en general, y los conflictos internacionales propiamente dichos (muchos de los cuales tienen un origen social enraizado en divisiones registradas al interior de las sociedades nacionales). Una distinción más separa aquellos conflictos internacionales que enfrentan fundamentalmente a dos o más estados (como las guerras árabe-israelí y entre Irán e Irak), de aquellos en que hay divisiones *internas* dentro de los estados contendientes (como la guerra de Vietnam), y de aquellos otros que en el fondo constituyen una guerra civil con proyecciones internacionales (como la de España o la del Líbano). Aunque muchos estudiosos han tratado de clasificar y comparar estos distintos tipos de conflicto y de

[29] Nos referimos a J. E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, *Contending Theories...*, *op. cit.*, Capítulos V al IX.

[30] H. L. Nieburg, *Political Violence*, St. Martin's Press, Nueva York, 1969.

correlacionar sus diversos niveles de análisis, hasta ahora no han podido enmarcarlos dentro de categorías comúnmente admitidas, y el análisis de estos fenómenos permanece en un nivel primitivo, debido a que "la mayor parte de los investigadores empíricos se ha limitado a acumular información en forma exhibicionista sin tratar de poner analíticamente el tema en orden".[31] Una de las más importantes zonas grises entre estos distintos tipos de conflicto es la que se despliega entre la guerra en un sentido internacional propiamente dicho, por una parte, y la revolución o subversión interna, por la otra. Por eso resulta difícil, desde un punto de vista teórico, estudiar la guerra sin un conocimiento profundo de los procesos subversivos, sus orígenes, su dinámica y sus métodos, y sus comunes denominadores con la guerra así como también sus diferencias.[32]

Hecho esto, el especialista en política mundial debería concentrarse en el conflicto a nivel internacional, un tema de suyo complejo. El carácter descriptivo y poco sistemático de la mayor parte de los análisis sobre situaciones conflictivas ha sido compensado en los últimos años por una creciente literatura sobre cuestiones relacionadas con la "resolución de conflictos" y los "estudios sobre la paz", de carácter más normativo. Una característica de estos estudios es su carácter interdisciplinario, ya que generalmente incluyen análisis sobre las bases socioeconómicas del conflicto, la psicología de sus líderes, las imágenes y percepciones que se encuentran detrás de ellos y las diferencias culturales entre los actores antagónicos. Otra característica, en la práctica, consiste en que, además de las instituciones académicas tradicionales, en estos estudios interviene un creciente número de organismos políticos o técnicos gubernamentales o no gubernamentales.

Sin embargo, tradicionalmente, el grueso de la literatura está centrado en la guerra, sus causas y los medios para prevenirla.[33] Singer y Small reunieron información sobre noventa y tres conflictos producidos durante el siglo y medio a que se refiere su obra, cincuenta de ellos entre sus miembros del sistema internacional y cuarenta y cuatro entre miembros y otras agrupaciones (de acuerdo con la concepción que se tenía de ese sistema dependiendo de cada época), como entidades coloniales o comunidades primitivas que gozaban de independencia. Descubrieron, entre otras cosas, que ha aumentado la proporción de conflictos entre estados pertenecientes al sistema (sin duda, por la simple razón de que con el fin del colonialismo éste se amplió

[31] Michael Haas, *International Conflict*, Bobbs-Merrill, Nueva York, 1974, p. 4.

[32] Ver, por ejemplo, Chalmers Johnson, *Revolutionary Change*, Little, Brown, Boston, 1966; Peter Calvert, *Revolution*, Praeger, Nueva York, 1970; Jacques Ellul, *Autopsy of Revolution*, Knopf, Nueva York, 1971 y Anthony Burton, *Revolutionary Violence: The Theories*, Crane, Nueva York 1978. Sin embargo puede decirse que poco se ha añadido al análisis de Crane Brinton en *Anatomy of Revolution*, Norton, Nueva York, 1938. (Traducción castellana en Aguilar, Madrid, 1962).

[33] Estas obras se escalonan desde estudios de tipo clásico como el de Quincy Wright, *A Study of War*, Chicago, 1942, hasta investigaciones de carácter cuantitativo como las de Lewis F. Richardson en *Statistics of Deadly Quarrels*, Boxwood, Pittsburgh, 1960. Ver especialmente J. David Singer y Melvin Small, *The Waves of War, 1816-1965: A Statistical Handbook*, Wiley, Nueva York, 1972.

extraordinariamente); que, dentro de este último, las potencias mayores han tendido a involucrarse en un mayor número de guerras por un período más largo para mantener su *statu-quo*; que la guerra surge en ciclos, o con cierta periodicidad discernible, aunque sólo se trate del período necesario para "olvidar la última guerra"; que la formación de alianzas, al polarizar el sistema, hace más probable la guerra, y otras tendencias similares.

Como puede apreciarse, se trata de generalizaciones bastante vagas que, por lo demás, no ayudan mucho a buscar fórmulas que permitan *prevenir* la guerra. La literatura sobre este último tema, no menos abundante por cierto, se ha centrado en el estudio del derecho internacional, de los métodos pacíficos de solución de controversias (como la negociación, el arbitraje, la mediación y otros similares); en las distintas experiencias de diplomacia multilateral o de seguridad colectiva (como las funciones desarrolladas por las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz, en casos de conflictos menores y con resultados muy variables, sin intervenir jamás en conflictos que involucraran a algunas de las grandes potencias) o, más recientemente, en las diversas estrategias de disuasión mutua surgidas del avance de la tecnología bélica y basadas en la acumulación de poderosos armamentos nucleares transportados con gran precisión por medios aeroespaciales. Sería difícil concluir esta sección sin reiterar la apreciación de que, a pesar de la importancia del tema y de la abundancia de la literatura que se ha ocupado de él, el estudio del conflicto ha aportado muy poco a la teoría de las relaciones internacionales y ha influido en la realidad mucho menos que algunos esfuerzos centrados en otros fenómenos, lo cual se debe seguramente a que, en razón de su virulencia, el conflicto no se deja analizar fácilmente y su prevención no depende de recomendaciones académicas.

Teorías de la integración

El estudio de las fuerzas que contribuyen a la formación e integración de las comunidades políticas es otro elemento central en el estudio de las relaciones internacionales. Al igual que el análisis del conflicto —y también el de las decisiones—, la revisión de los procesos de integración a nivel internacional forma parte de una preocupación más amplia, esencial en la ciencia política, que ha llevado a estudiar los procesos de integración a nivel comunal, urbano, nacional e internacional. Como en casos anteriores, nos detendremos en este último plano.

La pregunta acerca de cómo se forman las lealtades que vinculan a los individuos, a un conjunto de unidades sociales o a un cierto número de estados, a una comunidad más amplia, se puede responder de dos maneras. La escuela realista piensa que la causa de este proceso radica en el empleo de la fuerza, o en la amenaza de usarla, por parte de una autoridad central... o, en ausencia de esa autoridad, como ocurre en la vida internacional, por un estado o una coalición dotados de poder suficiente para utilizar la fuerza o dar credibilidad

a la amenaza de hacerlo. Otras corrientes estiman que la formación de comunidades políticas se debe fundamentalmente a la acumulación de valores e intereses compartidos, una situación a la cual se llega a través de la interacción entre sus distintas unidades, y por procedimientos consensuales. Es evidente la diferencia que existe entre la formación de comunidades políticas mediante la coerción y su formación a través de la interacción y del consenso entre las partes. Aquí nos centraremos en las teorías de la integración que adoptan esta última perspectiva.

Las teorías de la integración deben mucho al pensamiento funcionalista, que adquirió gran fuerza en el campo de las ciencias sociales gracias a la obra de Robert Merton, así como también en los estudios internacionales realizados como consecuencia de los escritos de David Mitrany y sus diversos seguidores.[34] Los funcionalistas, en general, se preguntan por el papel que cumple cada uno de los actores de un sistema, lo cual no sólo implica describir la actividad que desempeña, sino también el propósito a que aspira y su aporte al funcionamiento del sistema (o el subsistema) en su conjunto, e incluye la suposición de que estos últimos, en lugar de estar aglomerados por la fuerza, son el resultado de la interacción entre sus diversas partes, cada una de las cuales desempeña un rol necesario para el todo, y de su capacidad para desarrollar pautas de cooperación y establecer una adecuada división del trabajo entre ellas. Pero el pensamiento funcionalista, no obstante constituir tal vez la principal fuente de inspiración de los estudios sobre los procesos de integración, trasciende con mucho este fenómeno y sirve de base a otras corrientes que representan una revisión más radical de la teoría convencional de las relaciones internacionales, por lo que se examina al final de este capítulo. Otros autores, entretanto, aunque inspirados en los funcionalistas, han partido de definiciones más precisas: de un concepto de la integración como un proceso "mediante el cual los actores políticos pertenecientes a distintos sistemas nacionales se persuaden de la conveniencia de trasladar sus lealtades, expectativas y actividades políticas hacia un nuevo centro, cuyas instituciones pasan a poseer o reclamar jurisdicción sobre los estados nacionales preexistentes".[35]

Entre estos aportes se cuenta ciertamente el de Karl Deutsch, que basa la explicación de los procesos de integración en el fenómeno de las comunicaciones utilizando, a su vez, los análisis de Norbert Wiener sobre cibernética y la clásica contribución de Talcott Parsons sobre los distintos tipos de sistemas sociales. "La existencia de la ciencia social está basada en la capacidad de considerar a un grupo social como una organización y no como un conglomerado. Las comunicaciones constituyen el cemento de las organizaciones. Sólo las comunicaciones capa-

[34] Robert Merton, *Teoría y Estructura Sociales*, FCE, México, 1964 (primera edición en inglés correspondiente a 1947) y David Mitrany, "The Functional Approach to World Organization", en *International Affairs*, vol. XXIV, 1948 y también *A Working Peace System*, Quadrangle Books, Chicago, 1966.

[35] Karl W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, Prentice-Hall, 1978, pp. 198-199 (2ª edición).

citan a un grupo para pensar unido, para percibir unido y para actuar unido. La sociología necesita comprender el fenómeno de la comunicación".[36] Deutsch analiza las relaciones entre la integración de las comunidades políticas y las comunicaciones. Para él los países son conjuntos poblacionales unidos por flujos de comunicación y de transportes y separados por territorios vacíos o poco poblados. En general, las fronteras corresponden a áreas donde las comunicaciones disminuyen drásticamente. Por eso la interacción al interior de los estados nacionales ha sido tradicionalmente mayor que entre los distintos estados. La principal contribución de Deutsch a la teoría de la integración radica en su trabajo sobre las condiciones en las cuales se formó una "comunidad de seguridad" en el área del Atlántico Norte. Buscando las similitudes entre la formación de una comunidad política (y también de seguridad) en los Estados Unidos, durante el siglo pasado, y la formación de la OTAN y la Comunidad Europea a partir de los acuerdos franco-germanos sobre el desarrollo conjunto de su industria del hierro y el acero, después de la Segunda Guerra Mundial, Deutsch analiza cuantitativa y detalladamente todos los flujos de comunicación generados en esos distintos ámbitos en sus respectivas épocas. Deutsch comprueba que entre los resultados del incremento de las comunicaciones entre las distintas unidades, en dichas experiencias se cuenta una creciente proporción de valores compartidos; el desarrollo de un estilo de vida distintivo; la percepción de la posibilidad de compartir los premios y castigos atribuidos por el resto de la comunidad internacional en función de la conducta de los distintos miembros de estos nuevos conglomerados; una aceleración del desarrollo económico de la comunidad en su conjunto, y un fortalecimiento de la capacidad política y administrativa de las distintas unidades nacionales como consecuencia de su mayor cohesión y de una creciente coordinación de sus políticas. Según Deutsch, estos logros se basan en el incremento de las comunicaciones y las transacciones entre los nacionales de los distintos estados o partes integrantes de una comunidad en formación más amplia, en la mayor movilidad de las personas, en los crecientes intercambios culturales y en la integración de las élites de cada una de las correspondientes unidades. En su trabajo Deutsch comparó distintos casos históricos de integración y desintegración de comunidades nacionales.

Siguiendo este camino, Etzioni examinó cuatro esfuerzos recientes para formar unidades políticas integradas por varios estados nacionales: la Asociación Europea de Libre Comercio, entre 1953 y 1964; la Comunidad Económica Europea entre 1968 y 1974; la República Árabe Unida entre 1958 y 1961, y la Federación de las Indias Occidentales entre 1958 y 1962. En cada caso este autor se plantea las siguientes preguntas: "¿Bajo qué condiciones [la integración] se inicia? ¿Qué fuerzas dirigen ese movimiento? ¿Qué caminos sigue? ¿Y qué estructura tiene el sistema que se forma, una vez que dicho proceso ha terminado?"[37] Etzioni también subraya el papel de las comunicaciones en los procesos de integración y llega a la conclusión de que éstos son más probables entre países desarrollados que entre países en vías de desarrollo, debido a que el bajo nivel cultural de estos últimos impide generar corrientes importantes de comunicación. Otra de sus conclusiones apunta a que la integración es más factible mientras mayor sea el número de unidades o sectores que se consideren beneficiados por dicho proceso. Sus investigaciones demuestran también que la integración es más difícil en la medida en que las unidades que se integran posean élites más numerosas y más fuertes, un elemento que torna la negociación más complicada. En definitiva, Etzioni estima que, como consecuencia de los procesos de integración desarrollados en el mundo actual, el sistema internacional tenderá a articularse en un gran número de subsistemas globales.[38]

Haas da mayor proyección a la teoría de la integración al profundizar el concepto de *spill-over*, que ya Mitrany había utilizado con el nombre de "ramificación". Este concepto implica que todo proceso concreto de integración posee una "lógica expansiva" que contribuye a extrapolar esas experiencias, sus beneficios y sus métodos, hacia otros sectores. Un ejemplo es la transformación de la Comunidad del Carbón y del Acero en una Comunidad Europea mucho más amplia. Dentro de esta visión las decisiones encaminadas a crear ámbitos de acción colectiva nunca son aisladas, sino "incrementalistas", ejerciendo un efecto de demostración que estimula a ensayar fórmulas similares en otros sectores.[39]

PRINCIPALES VISIONES INTERPRETATIVAS

Realismo y neorrealismo

Sería difícil subrayar suficientemente la importancia de la teoría clásica o realista en el estudio de la política internacional. En el plano filosófico se entronca directamente con Hobbes, quien extrapoló al terreno internacional su visión de una sociedad dominada por un permanente estado de anarquía. Él consideraba que "los convenios, sin la espada, son meras palabras y carecen de fuerza para infundir seguridad". Para Hobbes la vida internacional es una continua lucha por el poder, carente de valores, en lo cual se diferencia sustancialmente del gran filósofo que, tiempo después, proporcionaría los antecedentes de que se valieron más tarde los más refinados panegiristas del poder: los estados totalitarios. Hegel no absolutizó tanto el Estado como un mecanismo coercitivo cuanto la "idea del estado" como el principal agente y encarna-

[36] Esta apreciación de Wiener está citada en Karl W. Deutsch, *The Nerves of Government*, The Free Press, Nueva York, 1969, p. 77.
[37] Amitai Etzioni, *Political Unification*, Holt, Rinehart, Nueva York, 1965, p. 14.
[38] Amitai Etzioni, *The Active Society: A Theory of Societal and Political Processes*, The Free Press, Nueva York, 1958, p. 585 y siguientes.
[39] Ver Ernst B. Haas, *Beyond the Nation State*, Stanford University Press, 1964, así como también *The Uniting of Europe*, de la misma editorial, 1958.

ción de los valores que se despliegan en la historia, dando lugar al cambio y a la sucesión de las civilizaciones.[40]

Por otra parte, puede decirse que la visión realista es el origen de los estudios sobre las relaciones internacionales considerados como disciplina académica y que ese origen estuvo vinculado a una particular coyuntura histórica y política. Hoffmann ha sostenido que los estudios internacionales son una ciencia norteamericana originada en las predisposiciones intelectuales, las circunstancias políticas y las oportunidades institucionales que presentó ese país en este siglo y, muy particularmente, después de la Segunda Guerra. Las predisposiciones anteriormente mencionadas se basan en la importancia de la ciencia en una sociedad en rápido proceso de expansión y desarrollo como era la sociedad norteamericana, en el prestigio de las ciencias exactas dentro de ellas, y en la abundante inmigración de intelectuales europeos que desde su nueva patria americana fueron capaces de mirar con mayor independencia u objetividad los asuntos mundiales. Las circunstancias políticas fueron proporcionadas por la posición de preeminencia que adquirieron los Estados Unidos, posición que hizo posible y hasta necesario desarrollar una visión global acerca de la política internacional; por las repercusiones que pasó a tener en todo el mundo el ejercicio del poder por parte del gobierno norteamericano, lo cual proporcionó un excelente laboratorio a los analistas internacionales, que habían hecho del poder su principal campo de estudio, y por el interés demostrado periódicamente por los políticos y los gobernantes norteamericanos en obtener asesoramiento de parte de los académicos en cuestiones relacionadas con la política exterior de ese gran país. Las oportunidades institucionales fueron suministradas, ciertamente, por el rico y flexible sistema universitario norteamericano.[41]

Los elementos centrales del pensamiento realista son: el poder como factor fundamental en las relaciones internacionales, el interés nacional como el criterio que inspira las decisiones de política al margen de todo compromiso moral o colectivo, y el concepto del balance del poder como una situación que es necesario preservar a cualquier precio acumulando y poniendo en juego para ello, precisamente, recursos de poder. La "política del poder" es la columna vertebral de la teoría clásica de las relaciones internacionales. Morgenthau define la política internacional como una "lucha por el poder". Spykman sostiene que "toda vida civilizada descansa en última instancia en el poder". Burton declara que "probablemente no hay ningún común denominador más importante en el estudio de las relaciones internacionales que la presunción de que los estados dependen del poder para su subsistencia, y de que logran sus objetivos por medio del poder, haciendo así de la administración de ese poder el principal problema que debe ser re-

[40] Ver principalmente, de Thomas Hobbes, su obra *Leviathan*, escrita en 1651 en el exilio, y de W. G. Hegel, *La Fenomenología del Espíritu* (1807) y su *Filosofía del Derecho* (1821).

[41] Stanley Hoffmann, *Janus and Minerva: Essays in the Theory and Practice of International Politics*, Westview Press, 1987, p. 10 y siguientes.

suelto".[42] En general, el poder es concebido como la capacidad de lograr que otros actúen de determinada manera a través de "la persuasión, el trueque, la compra o la coerción". Sin embargo, en la práctica, esa última suele ser la vía —o al menos el recurso de última instancia— a que generalmente apela el pensamiento realista cuando analiza el concepto del poder o lo aplica a determinadas situaciones.

Los realistas y sus críticos más imparciales sostienen que esta escuela nunca ha definido el poder en términos exclusivamente militares. Muchos análisis subrayan la importancia de la situación geopolítica de un país determinado, de su capacidad económica medida en términos de su producto nacional o de sus exportaciones, de su prestigio o de la solidez de sus instituciones. Se ha dicho que la fuerza consiste en la utilización de medios *físicos* para obligar a tomar ciertas decisiones, que la influencia es la capacidad de lograr el mismo objetivo por medios diferentes, y que el prestigio es el respeto debido a los que detentan el poder, sugiriendo que este último concepto está integrado por todos estos elementos. También se ha hecho una distinción entre la fuerza de que dispone una nación y su capacidad de utilizarla eficientemente.[43] Por otra parte, el poder no sólo ha sido definido como la capacidad de lograr ciertos resultados, sino también como el control de una cierta cuota de recursos que permite influir sobre ellos y que da preponderancia a un actor sobre otros actores.[44]

Con todo, es difícil desconocer la centralidad del concepto del poder en la visión realista de las relaciones internacionales y el hecho de que, en última instancia, este fenómeno tiende a ser definido en términos de capacidades militares. Ya uno de los pioneros del pensamiento clásico vincula esta centralidad del concepto del poder a la naturaleza misma de las relaciones internacionales. En medio de la anarquía creada por la ausencia de una autoridad mundial, las relaciones entre los estados tienden a ser competitivas, conflictivas e incluso agresivas, conforme cada uno de ellos procura mantener o reestablecer el equilibrio del poder o llenar los vacíos que éste deja, y sobreviven sólo en la medida en que sean fuertes o en que otro estado más fuerte los proteja. En este contexto, para asegurar su supervivencia, los estados "deben hacer de la preservación o del mejoramiento de sus posiciones de poder el principal objetivo de su política exterior". En último término, la supervivencia de un estado se pone en juego en los casos límites representados por el estallido de una guerra y, en tales casos, dicha supervivencia depende de su capacidad para ganarla utilizando recursos mili-

[42] Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics*, Nueva York, 1942; Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, *op. cit.* y J. W. Burton, *International Relations: A General Theory*, Cambridge University Press, 1967, p. 46. Burton no puede considerarse, ciertamente, un "realista". La definición siguiente procede de la obra de Spykman citada en este capítulo.

[43] Ver principalmente Charles P. Kindlerberger, *Power and Money: The Politics of International Economics and the Economics of International Politics*, Basic Books, Nueva York, 1970 y Klaus Knorr, *The Power of Nations: The Political Economy of International Relations*, Basic Books, Nueva York, 1975.

[44] Jeffrey Hart, "Three Approaches to the Measurement of Power in International Relations", en *International Organization*, vol. 30, 1976.

tares.[45] De allí el énfasis de la escuela realista en el conflicto como estado normal de las relaciones internacionales, su excesivo interés en el papel de los recursos militares en la política mundial en desmedro de otros factores que influyen en ella, y su inevitable confusión entre fines y medios en la política internacional (en la medida en que se considere el poder como un medio para alcanzar ciertos objetivos). Esta confusión atraviesa el pensamiento clásico desde los escritos de uno de los pioneros de la ciencia política moderna, Lasswell, quien hablaba del "uso del poder para la adquisición de más poder o de *otros* valores", hasta el verdadero fundador de los actuales estudios internacionales, Morgenthau, quien afirmaba que los estadistas actuaban en términos de "intereses definidos como poder"... en donde la acumulación de recursos de poder (que debería ser un medio) reemplaza la sustancia de los intereses supuestamente perseguidos.[46]

En todo caso, los realistas, sus predecesores y sus epígonos, han dominado la visión de las relaciones internacionales en el mundo moderno desde la Paz de Westfalia hasta la declinación del prestigio de Reagan. Todos los intentos por presentar una imagen de la política internacional como un proceso más regulado, racional y predecible han ocupado en definitiva un lugar más o menos marginal, desde la propuesta de Grocio en su tratado *De Iure Belli ac Pacis*, publicado en plena Guerra de los Treinta Años hasta *Para la paz perpetua*, redactado por Kant en 1795. Las dos conflagraciones mundiales que tuvieron lugar durante la primera mitad del presente siglo y su inmediata consecuencia, la Guerra Fría, tendieron a convalidar y congelar la validez de esta perspectiva. Morgenthau tuvo la capacidad de hacer de esos principios, que durante siglos habían inspirado la práctica de la política internacional, la base de una ciencia de las relaciones internacionales. En su obra principal, publicada en 1948, define la política internacional como una lucha por el poder. La maximización del uso del poder es lo que proporciona un común denominador a la conducta internacional de unos estados que, desde otros puntos de vista, deberían presentar características y perseguir intereses diferentes. La reducción de la política internacional al empleo de este común denominador se justifica en la medida en que se considere que todos los demás intereses de las distintas sociedades nacionales se subordinan a su necesidad —u obsesión— de supervivencia. De esta manera el interés nacional, que podría desagregarse en múltiples aspectos de acuerdo con los intereses específicos de los distintos segmentos de las sociedades nacionales, se identifica con este último concepto, y con el poder considerado como el último medio para garantizarla. Sólo en la medida en que se asegure el interés nacional —entendido como supervivencia— un estado puede perseguir otros intereses de menor jerarquía. En definitiva, la acumulación de recursos de poder, que podría considerarse como un medio para lograr ciertos objetivos, se convierte en la finalidad fundamental de la acción internacional de los estados. La puesta al día y ulterior incorporación a esta escuela de la doctrina del balance del poder como objeto permanente de la preocupación de los estados, es una natural consecuencia de los postulados anteriormente señalados. Al mismo tiempo, Morgenthau estima que en la prosecución del interés nacional el estado actúa siempre como un actor racional y unitario, capaz de definir con claridad sus objetivos en cualquier situación que se presente y de escoger los medios más aptos para alcanzar esos objetivos. Dentro de esta visión, es natural que "no pueden aplicarse a la acción de los estados principios morales de alcance general en su formulación abstracta, universal, sino que éstos deban ser filtrados a la luz de las circunstancias concretas planteadas en cada lugar y cada época".[47] Otro postulado de Morgenthau apunta a la autonomía de la esfera política con respecto a las demás variables que intervienen en la vida social e internacional (un postulado que será cuestionado seriamente por otras corrientes de pensamiento reseñadas al final de este capítulo). En suma, la política internacional "busca ya sea mantener el poder, aumentarlo o demostrar poder".[48]

[45] Nicholas J. Spykman, *op. cit.*, p. 7.
[46] Harold Lasswell, *Power and Personality*, Norton, Nueva York, 1948, p. 30 y Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations*, *op. cit.*, p. 5.

Aron es otro de los fundadores de la disciplina. Aunque en su gigantesca obra se mezclan observaciones sociológicas e históricas, su contribución teórica es muy importante y él mismo declara su propósito de elaborar una teoría general a partir de los rasgos específicos de las relaciones internacionales: "la multiplicidad de centros de decisión autónomos y por lo tanto el riesgo de la guerra".[49] Adoptando un punto de partida que lo inscribe claramente dentro de la escuela realista, Aron considera que el sistema internacional se distingue de los demás sistemas sociales en que está formado por "relaciones entre unidades políticas, cada una de las cuales reclama el derecho de tomar la justicia en sus propias manos y ser el único árbitro en la decisión de luchar o no luchar". De allí que dicho sistema se caracterice por "una incesante rivalidad en que cada parte se reserva el derecho a recurrir a la *ultima ratio*, es decir, a la violencia".[50] Como puede apreciarse, en la visión de Aron las relaciones internacionales están marcadas por el conflicto.

Sería difícil que una obra dotada de tanta penetración histórica no ofreciera una noción más rica y matizada acerca del poder. Para Aron, el poderío relativo de un estado se modifica de acuerdo con el cambio de las circunstancias económicas, las innovaciones tecnológicas y la transformación de las instituciones y las ideologías. Sus relaciones con otros estados no sólo son el reflejo de su poder relativo, sino también de las ideas, valores y emociones de sus sociedades y sus líderes. Por eso Aron propone dos modelos de sistema internacional, un llamado sistema homogéneo en donde "todos los estados pertenecen al mismo

[47] H. J. Morgenthau, *op. cit.*, p. 10.
[48] H. J. Morgenthau, *op. cit.*, p. 36.
[49] Tomado de su obra principal, en francés, *Paix et Guerre*, Calman-Levy, París, 1962, p. 28.
[50] Citas tomadas de la misma obra, pp. 10-18, respectivamente.

tipo y obedecen a una misma concepción de la política" y un sistema heterogéneo en donde "los estados están organizados de acuerdo con principios diferentes y apelan a valores contradictorios".[51] Además de estos dos sistemas, también es posible distinguir entre un esquema bipolar y otro multipolar, dependiendo de si la mayoría de las unidades políticas están subordinadas a dos estados homogéneos o si el poder está distribuido en forma más difusa (ver Capítulos 4 y 7).

Siendo la guerra un peligro permanente en un sistema internacional como el descrito, Aron propone tres tipos de paz, basados en el *equilibrio*, la *hegemonía* o el *imperio*, según si el poder de las distintas unidades políticas se encuentra balanceado, si está subordinado al predominio de una de esas unidades o si ha pasado a depender incluso formalmente de una de ellas. En uno de sus últimos libros, sobre el imperio americano, Aron aplicó brillantemente estas ideas.

Waltz intentó, en sus últimos escritos, llevar la corriente neorrealista a un nivel altamente sistemático.[52] Un sistema consiste en una estructura integrada por unidades que interactúan entre sí (en el caso de las relaciones internacionales, los estados). La estructura es el componente que hace posible pensar en dichas unidades en términos de un sistema. El problema que ha impedido definir el sistema internacional y aislarlo de otros sistemas sociales consiste en definir esa estructura sin incluir los atributos de las unidades que interactúan dentro de ella. Waltz deja fuera de su definición no sólo los atributos particulares que presenta cada estado, sino también la interacción entre ellos, a partir de una visión del concepto de "relación" al que le asigna dos diferentes acepciones: relación como interacción entre distintas unidades y como la posición que cada una de ellas ocupa respecto de las otras dentro de una estructura. Por lo tanto, el análisis del sistema internacional supone ignorar los atributos de los distintos estados y la forma como interactúan unos con otros, para concentrarse solamente en la posición relativa que ocupa cada estado con respecto a los otros. La estructura que permite hablar de un sistema es definida así en términos del ordenamiento de sus partes.

Avanzando más por este camino, Waltz considera que el análisis del sistema internacional debe incluir la identificación de sus principios ordenadores, de la función de sus distintas unidades y de la forma como están distribuidas sus capacidades. El principio ordenador de un sistema caracterizado por el desarrollo de relaciones políticas entre sus distintas unidades, sin la autoridad de un gobierno central, no es otro que las relaciones de predominio o subordinación existentes entre ellas, es decir, una relación jerárquica. La función que desarrolla cada una de las unidades dentro del conjunto depende de su posición dentro de esa jerarquía. Como el sistema no es definido en función de los atributos de sus partes, sino a un nivel de abstracción más alto, éstas sólo se diferencian entre sí por la cuota de poder de que cada una dispone, esto es, por la distribución de capacidades observables entre ellas.

[51] *Op. cit.*, p. 102.

[52] Ver su *Theory of International Politics*, Addison-Wesley, Massachusetts, 1979 y, como antecedentes, sus escritos desde *Man, the State and War*, Columbia University Press, Nueva York, 1959. El resumen que sigue está tomado principalmente del capítulo V del primero de los libros mencionados.

Como puede observarse, en la formulación de Waltz la visión realista de las relaciones internacionales alcanza un nivel de abstracción muy distinto del que presentan los trabajos de Morgenthau o Aron. Sin embargo, cuando uno quiere aproximarse al análisis de la realidad concreta a partir de unas variables definidas en forma casi tautológica, se encuentra una vez más con el predominio abrumador de las unidades representadas por el estado soberano, que constituirían un sistema sólo en la medida en que mantengan claras relaciones de jerarquía entre ellas, es decir, en términos de su poderío relativo. A nuestro juicio, el intento teórico de Waltz es algo atípico dentro de la escuela realista, que se había caracterizado por presentar descripciones históricas y empíricas de determinadas situaciones, entre las cuales dio especial importancia a las de orden conflictivo, y por haber aportado importantes analistas a la vida política. Entre ellos cabría mencionar a Kennan, Kissinger o Brzezinski, pero sus aportes nos llevarían más allá de lo que es conveniente en un resumen como éste.

El estructuralismo y su posición contestataria

Es difícil definir y evaluar la contribución del pensamiento marxista y de otras corrientes contestatarias frente al *statu quo* internacional, influidas o no por ese pensamiento, en el análisis de las relaciones internacionales. Una primera dificultad radica en la contradicción planteada por la confianza marxista en un proceso ineluctable que conduciría a una sociedad mundial en que el estado desaparecería y el doble hecho de que, por una parte, el sistema internacional sigue siendo un mundo de estados y, por la otra, el marxismo ha utilizado intensamente al estado para defender, profundizar y expandir su ideología. Otra dificultad procede de que el carácter dialéctico del pensamiento marxista lo ha llevado a adoptar formulaciones alternativas, hasta el punto que las principales autoridades en la materia han declarado que la mayoría de las interpretaciones recientes del pensamiento marxista en el mundo occidental y en la Europa del Este son claramente revisionistas.[53] Una dificultad adicional surge del hecho de que, debido a su visión heterodoxa y no estado-céntrica de las relaciones internacionales, el pensamiento marxista por regla general no se ha dirigido sistemáticamente a las cuestiones fundamentales que aborda la teoría convencional de las relaciones internacionales: el papel del estado, la soberanía, el nacionalismo, la guerra y la paz o el Derecho Internacional. Por dichas razones, y muy particularmente por esta última, muchos especialistas consideran irrelevante o imposible examinar el aporte doctrinario del penpensamiento marxista en el contexto de otros enfoques teóricos más

[53] Ver L. Althusser, *For Marx*, Londres, 1969 y T. Anderson, *Considerations on Western Marxism*, Londres, 1976.

habituales en el estudio de la política internacional. Sin embargo, la innegable importancia práctica que la visión marxista ha tenido en la evolución reciente de las relaciones internacionales, y la existencia de significativos enfoques desarrollados fuera del pensamiento marxista pero también basados en una visión estructuralista y revolucionaria del sistema internacional, hacen necesario, a nuestro juicio, considerar a esta corriente junto con las demás. Con todo, debido a la heterogeneidad del punto de partida ello es difícil. Por ello en esta síntesis se tratará este tema en forma aún más breve que los otros.

La visión internacional del marxismo se deriva de su interpretación acerca de la sociedad que, por razones de espacio, no es posible resumir aquí en forma adecuada. La sociedad, según Marx, se divide entre los que poseen la propiedad del capital y las grandes mayorías que viven bajo condiciones de explotación, debiendo transferir a los capitalistas la plusvalía generada por su trabajo, que configuran el proletariado. La dinámica social es impulsada por la lucha de clases a que esta situación obviamente da lugar. La posibilidad de que el proletariado logre inclinar en su favor dicho balance de fuerzas y logre algunas conquistas, que últimamente llevarán a la derrota de los capitalistas, a la abolición de la propiedad sobre los medios de producción (y del estado como representante de los primeros y garante del *statu quo*) y al establecimiento de una sociedad sin clases, depende de una concepción filosófica más honda, la del materialismo histórico. Según éste, la infraestructura económica, las relaciones de producción y la base tecnológica de una sociedad constituyen el soporte que, al definir la posición de las distintas clases sociales en la división del trabajo, determina su superestructura social, religiosa o ideológica. Por lo tanto, conforme las bases materiales de la sociedad se alteran como consecuencia de fuerzas objetivas, el poder de la burguesía se debilita y aumentan las posibilidades del proletariado. Este proceso dialéctico supone necesariamente una acción revolucionaria, concordante con ciertas tendencias objetivas identificadas a la luz del materialismo histórico, acción que puede ser orientada y precipitada por obra de una élite activista y visionaria, de acuerdo con uno de los principales aportes efectuados por Lenin al pensamiento marxista.

Este movimiento contenía importantes supuestos internacionales que ulteriormente fueron desarrollados por el propio Lenin y por otros pensadores. Uno se refería a que las clases sociales —la burguesía y el proletariado— poseen intereses y desarrollan estrategias universales, no solamente nacionales. Otro a que, como consecuencia del triunfo del proletariado, el estado, que en la etapa actual es el representante del capitalismo, tenderá a desaparecer dando lugar a una sociedad internacional libre de estados. Otro supuesto apuntaba a que en el largo plazo la explotación de las clases trabajadoras produciría un empobrecimiento general que limitaría las oportunidades de inversión en los países ricos, promoviendo el éxodo del capital hacia otras áreas y dando lugar al imperialismo, considerado como la última fase del capitalismo, un proceso que temporalmente contribuiría a la creación de una

sociedad global marcada por la lucha entre los sectores capitalistas —nacionales e internacionales— y el movimiento proletario mundial.

Hobson, un economista británico liberal de principios de siglo, contribuyó poderosamente a poner los cimientos de la teoría del imperialismo al declarar que el capitalismo estaba condenado a ser una víctima de los intereses de sus representantes, a través de la progresiva explotación y pauperización de los trabajadores, lo que conduciría a la internacionalización del capital a través de la inversión extranjera y el imperialismo y, por lo tanto, a la unificación del mundo. Por su parte Kautsky, en la misma época, estableció una conexión causal entre el modo capitalista de producción, encarnado y protegido por el estado burgués, y la creciente propensión a la guerra entre las potencias coloniales, o sea, al conflicto entre esos mismos estados en su lucha por la expansión económica. Hilferding subrayó la importancia de la relación entre el capitalismo industrial y el financiero, un nuevo fenómeno consistente en la exportación de capitales desde los centros industriales hacia otras regiones para desarrollar en ellas actividades productivas, que tendía a crear vinculaciones muy estrechas entre las industrias y los bancos, y a generar grandes conglomerados o carteles internacionales, con lo cual el poder del capital tendería a equilibrarse entre los países capitalistas y sus colonias. La asociación entre el imperialismo, la difusión internacional de capitalismo y el aumento de la prosperidad de las distintas sociedades nacionales empujó a Hilferding y también a Kautsky hacia posiciones reformistas que fueron ardorosamente combatidas por Lenin, Bukharin y Rosa Luxemburgo. Ésta estimaba que el capitalismo no puede formar un círculo mundial homogéneo y cerrado, dominado por sus propios intereses y sus propias leyes, pues siempre al lado de los factores económicos que podrían empujar en esa dirección habrá factores políticos que estimularán la explotación de los sectores más débiles y la desigualdad entre los distintos grupos. La sociedad internacional conforma, en todas estas visiones, una estructura relativamente rígida, cuya articulación pasa por la categoría de explotadores y explotados, y en donde el estado nacional pierde importancia, en comparación con las fuerzas universales que se encuentran en lucha, o pasa a ser el vulnerable representante de una de ellas. El lógico corolario de esta visión es el llamado a la acción revolucionaria de los segmentos explotados como único medio de alterar el *statu quo*.[54]

Si bien, como se ha dicho, el pensamiento marxista sobre las relaciones internacionales ha permanecido un tanto al margen de las grandes corrientes teóricas predominantes en Occidente sobre la política mundial, no puede negarse que, además de haber inspirado un movimiento político a nivel global, contribuyó a abrir camino a una serie de nociones que han alterado la visión clásica de las relaciones internacionales, como las que se refieren a la atenuación del rol protagónico

[54] Ver J. A. Hobson, *Imperialism: a Study*, Londres, 1948; K. Kautsky, *The Social Revolution*, Chicago, 1902; R. Hilferding, *The Theory of Capitalist Imperialism*, Londres, 1967 y R. Luxemburgo, *The Accumulation of Capital*, Londres, Routledge & Kegan, 2ª edición, 1965.

del estado y al reconocimiento del papel de otros actores, a la importancia de la economía en la política internacional y a la conflictiva dinámica que inspira las relaciones entre los países desarrollados y los subdesarrollados.

La única contribución importante que ha efectuado América Latina a la teoría de las relaciones internacionales —un área donde el tradicional rezago de esta disciplina se ha visto agravado por un desalentador silencio— se inscribe dentro de este último contexto. Desde fines de los años sesenta un conjunto de intelectuales latinoamericanos como Fernando Henrique Cardoso, Helio Jaguaribe y Osvaldo Sunkel desarrolla la teoría de la dependencia, que más adelante es ávidamente asimilada por los Estados Unidos.[55] La idea central de esta teoría, de la cual existen numerosas versiones, es la de que la evolución de los países ricos y de los países pobres es parte de un mismo proceso que produce desarrollo en los centros y subdesarrollo en la periferia.[56] En otras palabras, la condición de los países subdesarrollados es una consecuencia de la evolución del capitalismo mundial. Aunque su situación no sea estática, y pueda registrar progresos a lo largo del tiempo, éstos representan un tipo de desarrollo dependiente —un reflejo de las necesidades e intereses de los países industrializados— que en algunos casos privilegiados (como el del Brasil o Corea del Sur) puede dar lugar a ciertas formas de desarrollo asociado. Un concepto central en la teoría de la dependencia es que tanto los países desarrollados como los subdesarrollados forman parte de una estructura internacional y que su situación sólo puede entenderse a partir de ella, concepto que le hace considerar los procesos nacionales desde el punto de vista del funcionamiento de un sistema global, y que constituye su principal común denominador con las escuelas estructuralistas de origen marxista. Un aporte especial de esta escuela radica en su apreciación de que los engranajes a través de los cuales se produce la relación de dependencia incluyen la existencia de intereses comunes, alianzas políticas y estrategias convergentes entre los segmentos capitalistas (mayoritarios) de los países industrializados y los mismos sectores (minoritarios) de los países en desarrollo.

La teoría de la dependencia ha sido vinculada con el pensamiento marxista no sólo por sus detractores, sino también por alguno de sus propios autores. "La idea de la dependencia se inscribe en el campo teórico de la teoría marxista del capitalismo. Una vez que este último se establece, no es posible negar la existencia de un espacio

[55] Fernando H. Cardoso y Enzo Faletto, *Dependencia y Desarrollo en América Latina*, Instituto de Estudios Peruanos, Lima, 1967. Helio Jaguaribe *et al.*, *La Dominación en América Latina*, Francisco Moncloa, Lima, 1968 y Osvaldo Sunkel, con la colaboración de Pedro Paz, *El Subdesarrollo Latinoamericano y la Teoría del Desarrollo*, Siglo XXI, México, 1970.
Ver también Cardoso, "The Consumption of Dependency Theory in the United States", en *Latin American Research Review*, vol. 12, 1977.

[56] Esta terminología, así como los primeros análisis acerca de la relación centro-periferia, se deben a Raúl Prebisch, principalmente a partir de *El Desarrollo Económico de América Latina y sus Principales Problemas*, Cepal, Santiago, 1949 y *Problemas Teóricos y Prácticos del Crecimiento Económico*, Cepal, México, 1951.

teórico para la dependencia, pero este espacio está limitado y subordinado por la teoría marxista del capitalismo". Cuando hablamos de un "desarrollo capitalista dependiente hablamos necesaria y simultáneamente de explotación socio-económica, desigual distribución del ingreso, apropiación privada de los medios de producción y de subordinación de algunas economías nacionales a otras".[57] A nuestro juicio, a pesar de compartir una visión estructuralista del sistema internacional que privilegia las relaciones de asimetría entre los países industriales y los países subdesarrollados, la adscripción de la teoría de la dependencia al pensamiento marxista es innecesaria, ya que los escritos citados más arriba y otros publicados en la misma época carecen de muchas de las presunciones en que se basaba aquella corriente.[58] A continuación transcribimos algunos párrafos que sintetizan adecuadamente esta perspectiva en una de sus formulaciones iniciales.

"No puede admitirse que el subdesarrollo sea un momento en la evolución de una sociedad económica, política y culturalmente aislada y autónoma. Se postula, por el contrario, que el subdesarrollo es parte del proceso histórico global de desarrollo, que el subdesarrollo y el desarrollo son dos caras de un mismo proceso universal, que ambos procesos son históricamente simultáneos, que están vinculados funcionalmente, es decir, que interactúan y se condicionan mutuamente, y que su expresión geográfica se concreta en dos grandes polarizaciones: por una parte, la polarización del mundo entre los países industriales, avanzados, desarrollados o centrales, y los países subdesarrollados, atrasados, pobres, periféricos y dependientes; por otra, una polarización dentro de los países en espacios, grupos sociales y actividades avanzados y modernos, y en espacios, grupos y actividades atrasados, primitivos, marginados y dependientes (como se muestra en el gráfico siguiente.)

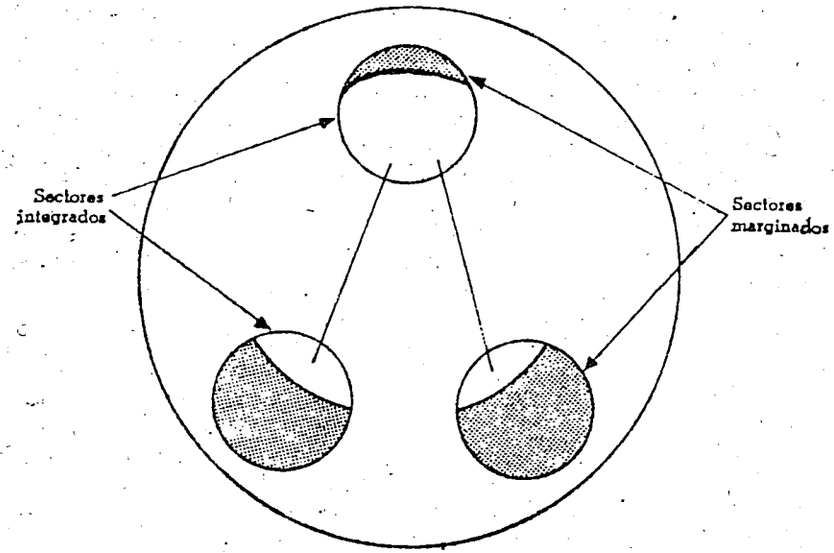
"El desarrollo y el subdesarrollo pueden comprenderse entonces como estructuras parciales, pero interdependientes, que conforman un sistema único. Una característica principal que diferencia a ambas estructuras es que la desarrollada, en gran medida en virtud de su capacidad endógena de crecimiento, es la dominante, y la subdesarrollada, debido en parte al carácter inducivo de su dinámica, es dependiente; y esto se aplica tanto *entre* países como entre regiones *dentro* de un mismo país".[59]

[57] La primera cita corresponde a Cardoso, "As Ideias e seu Lugar", CEBRAP, 1980, p. 72 y la segunda "The Consumption...", *op. cit.*, p. 17.

[58] Ver especialmente Osvaldo Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa", en *Estudios Internacionales* Nº 1, 1967, en donde este último fenómeno no es explicado a partir de postulados ideológicos, sino de la observación de situaciones concretas y procesos históricos.

[59] La cita y el gráfico están tomados de Osvaldo Sunkel, "Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en América Latina", en *Estudios Internacionales*, nº 16, 1971.

CUADRO 2/1



Sectores integrados y marginados en el desarrollo y el subdesarrollo

Los enfoques de la transnacionalización y la interdependencia

El mundo descrito por la escuela clásica, un mundo marcadamente estado-céntrico y estructurado en torno de la rígida jerarquía existente entre sus diversas unidades, no se definió tanto alrededor de valores sustantivos, cuanto en función de los conceptos de "poder" y de "seguridad". Esto se explica si se considera cuáles fueron los dos grandes problemas que tuvo que enfrentar el mundo occidental —y dentro de él, la potencia dominante— al concluir la última conflagración bélica: la reconstrucción de los antiguos y nuevos aliados destruidos por la guerra y la contención del avance soviético. Por lo demás, el logro del primero de estos objetivos era fundamentalmente un medio para alcanzar el otro. Veinte años más tarde, la morigeración de la Guerra Fría y el surgimiento de otros intereses en las relaciones entre los estados, en un mundo política, social y tecnológicamente más complejo, condujeron a un mayor entrelazamiento entre las distintas sociedades nacionales y a una profunda transformación del sistema internacional, con sus naturales consecuencias sobre la teoría. Surge así, gradualmente, una nueva visión de la política mundial que privilegia la interacción entre los distintos segmentos de las sociedades nacionales en función de múltiples intereses específicos, dentro de un mundo cada vez más

transnacionalizado, en el que predominan los conceptos de "interdependencia" y "bienestar" (un concepto que anticipa las múltiples dimensiones en que se expresa la "calidad de la vida", para usar una noción que comenzó a emplearse más tarde).

La visión realista de las relaciones internacionales se basaba en varias presunciones. La primera concebía la política internacional como centrada en torno a los intereses de las grandes potencias, con una u otra de las cuales debían alinearse los estados menores, dando lugar a la formación de bloques o esferas de influencia en cuyo interior la potencia hegemónica dirimía conflictos, y entre las cuales imperaba un permanente estado de confrontación controlado por la declinante primacía de los Estados Unidos. La segunda visualizaba las sociedades nacionales como unidades relativamente simples, cuya conducta internacional se orientaba hacia un número reducido de objetivos, generalmente subordinados al mantenimiento de la paz y la seguridad. De allí la tercera presunción, que reducía la agenda internacional a un limitado número de temas rígidamente jerarquizados entre sí, dentro de los cuales el problema de la seguridad disfrutaba de una prioridad incontestable. La cuarta presunción se refería a la básica homogeneidad de los agentes que actúan en la vida internacional, representados exclusivamente por los estados nacionales, los cuales no reconocían la legitimidad de otros agentes dotados de capacidad de actuación internacional. No es de extrañar que, en quinto lugar, se tuviera una visión igualmente restringida acerca del repertorio de recursos de poder que un estado podía emplear para influir sobre otros, recursos que parecían preferentemente circunscritos a la esfera política y, sobre todo, militar, así como también acerca de las arenas en que podían ponerse en juego esos recursos, las que parecían ser pocas, bien acotadas y suficientemente conocidas.

Todas esas presunciones fueron desbordadas por la transformación de la realidad internacional contemporánea. Podría aventurarse aquí la hipótesis de que, a diferencia del pasado, en la actualidad las relaciones internacionales: 1) son protagonizadas por un creciente número de centros de poder; 2) cuya actuación externa no sólo representa los intereses del estado, sino también los de la sociedad civil organizada; 3) se desenvuelven en torno de una agenda más compleja y menos jerarquizada, a la cual se incorporan nuevos temas; 4) que son manejados por nuevos y múltiples agentes, con frecuencia distintos del estado, los cuales 5) ponen en juego recursos de poder no tradicionales de una variedad de arenas mucho más numerosas, cambiantes y entrelazadas que antes. Conviene analizar con mayor detención las nuevas realidades que han venido a invadir aquellas presunciones.[60]

[60] Uno de los libros que abrió camino a esta perspectiva es la obra editada por R. O. Keohane y J. S. Nye titulada *Transnational Relations and World Politics*, *op. cit.*, si bien en esa etapa los autores ponen el acento en la naturaleza no estatal o transnacional de algunos actores de la realidad internacional, un punto de vista que posteriormente ha sido superado, como se explicará más adelante. Ambos autores dieron un paso adelante en su libro *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Little, Brown, Boston, 1977 y Keohane publicó posteriormente dos importantes obras: *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton

La primera se refiere a la evolución de la jerarquía internacional. En este plano, la tendencia hacia la multipolaridad y el ensanchamiento del margen de maniobra de una creciente gama de países intermedios ha tendido a erosionar el rígido sistema de estratificación internacional que imperó durante la posguerra, y a reducir la abrumadora importancia atribuida durante ese período a las consideraciones vinculadas con la seguridad militar, abriendo paso al surgimiento de otros intereses en el plano interno e internacional. Conforme la política de confrontación seguida por las dos superpotencias se desgasta y pierde credibilidad, éstas encuentran cada vez más difícil exigir un alineamiento incondicional a los demás países. Si a ello se agrega la tendencia a la dispersión del poder económico mundial, no es de extrañar que se haya estructurado un sistema internacional más fragmentado y fluido.

La segunda consiste en la expansión de la sociedad civil y su relación con el estado. A lo largo del período de posguerra, contra el telón de fondo de una etapa de prosperidad sin precedentes, asistimos a un poderoso proceso de desarrollo y diversificación de las sociedades nacionales. Éstas, en una primera etapa, presionan sobre el estado para que asuma una gama cada vez más amplia de funciones y, posteriormente, disputan con éste el cumplimiento de las mismas. A los conflictos sociales originados en la intensa pugna distributiva que tiene lugar en las sociedades avanzadas, se agregan posteriormente otros conflictos protagonizados por nuevos grupos organizados en torno a valores vinculados con la calidad de la vida. Se produce así un cambio en el papel relativo de la sociedad civil y del estado con la emergencia de un número cada vez mayor de agrupaciones constituidas para la prosecución de determinados valores o intereses, cuyo logro supone con frecuencia la actuación internacional de dichos grupos, ya sea directamente o a través de los distintos segmentos en que paralelamente se divide la burocracia estatal con el objeto de atender los intereses de los distintos sectores de la sociedad civil organizada (*bureaucratic politics*).[61]

La tercera se refiere a la configuración de la agenda internacional. Como consecuencia de la revolución de las expectativas a que da lugar el desarrollo de las sociedades modernas, dentro del marco de una creciente permisividad internacional creada por el debilitamiento de la estratificación que surgió de la posguerra, el concepto del interés nacional como último criterio para definir una política exterior pierde

University Press, 1984, y en otro libro editado por él bajo el título *New Realism and its Critics*, Columbia University Press, 1986. Dos colecciones interesantes y muy bien sistematizadas se encuentran en el volumen editado por R. Maghroori y B. Ramberg, *Globalism versus Realism: International Relations' Third Debate*, Westview Press, 1982 y en el libro compilado por M. Smith, R. Little y M. Shackleton, *Perspectives on World Politics*, The Open University Press, Londres, 1981. Desde un punto de vista latinoamericano puede examinarse el libro editado por L. Tomassini titulado *Transnacionalización y Desarrollo Nacional en América Latina*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1984 y el artículo publicado por el mismo autor en *Revista de Ciencia Política*, Santiago, volumen 7, 1985, titulado "Relaciones Internacionales: Teorías y Realidades", en el cual se basa la mayor parte de esta sección.

61 El concepto de "bureaucratic politics" fue difundido fundamentalmente por Graham T. Allison, en *Essence of Decision, op. cit.*, en 1971.

operatividad y significado, y se fragmenta por una agenda internacional que cada vez se vuelve más amplia, más compleja y menos jerarquizada.[62] Ningún tema domina abrumadoramente sobre los otros. Junto al problema de la seguridad nacional emergen otros vinculados con el desarrollo económico, el progreso tecnológico, el bienestar social, la protección del medio ambiente, la autonomía nacional, la identidad cultural y la calidad de la vida, que interesan a un creciente número de grupos civiles organizados. La mayor parte de los nuevos intereses sociales tiene que ver con la prosecución del bienestar y enfatiza sus aspectos cualitativos, por lo cual su prosecución no es indivisible (como ocurría con los intereses vinculados con la seguridad o la soberanía) sino gradual o distributiva, apuntando a la satisfacción relativamente equilibrada de las aspiraciones de los distintos grupos. Esto, unido al entrelazamiento que existe desde un punto de vista técnico entre los distintos problemas, abre la posibilidad de establecer nexos o compromisos en el manejo de los diferentes temas y, por consiguiente, amplía las oportunidades para que participen en el juego internacional países medianos o pequeños que poseen algún interés o capacidad frente a determinados problemas. Cobra así especial importancia la confección y el manejo de la agenda que enmarca las relaciones internacionales y se abren inesperadas perspectivas como consecuencia de la posibilidad de combinar el tratamiento de los distintos temas (*linkage politics*).[63]

El cuarto punto está vinculado con la proliferación de los agentes. Como consecuencia de las tendencias anteriormente mencionadas, el estado deja de monopolizar el manejo de las relaciones externas, mientras que agentes no gubernamentales comienzan a intervenir en ellas: sectores científicos y tecnológicos, agrupaciones empresariales, organizaciones laborales, partidos políticos, corrientes culturales, éticas o religiosas y establecimientos militares. Estos nuevos agentes pueden intervenir en la vida internacional, ya sea actuando en contacto directo con sus contrapartidas en otras sociedades, a través de los sectores pertinentes de sus propias burocracias nacionales, o mediante su acceso a organismos o foros internacionales que se ocupan de temas afines con sus intereses. Este fenómeno no implica necesariamente una disminución del papel del estado. Por una parte, éste conserva muchas de sus funciones tradicionales, las que se concentran cada vez más en la definición de los parámetros dentro de los cuales debe encuadrarse la actuación de los demás sectores. Por la otra, la compartimentalización de la "política burocrática" determina que el comportamiento de las distintas agencias del estado tienda a asimilarse al de aquellos sectores no gubernamentales a cuyos intereses se encuentran vinculadas, dando lugar a la actuación conjunta de agentes públicos y privados en un mismo escenario.

62 Ver la crítica del concepto de "interés nacional" realizada por L. Tomassini en "Elementos para el análisis de la política exterior", *Estudios Internacionales*, Nº 78, 1987.

63 Los autores que más han llamado la atención sobre esta práctica son J. Keohane y J. Nye, especialmente en su libro *Power and Interdependence, op. cit.*

El último aspecto se refiere a la transformación de los recursos de poder. Mientras se devalúan los recursos militares en una era en que la amenaza de un holocausto nuclear hace necesario recurrir a la disuasión, los "proxies" y las guerras limitadas, surgen recursos de poder no tradicionales que antes no se empleaban en la esfera de la "alta política", de carácter comercial, tecnológico, financiero, ideológico o cultural. "Hoy en día se arguye que los intereses que realmente están en juego en la política internacional están completamente desvinculados de los usos tradicionales del poderío militar, tales como la adquisición de imperios y territorios. En el mundo moderno, los objetivos de los estados son mucho más intangibles, como, por ejemplo, mejorar sus relaciones comerciales, asegurar sus mercados, obtener amigos políticos y ganar el favor de la opinión mundial. En la prosecución de estos objetivos, el poder militar es, en el mejor de los casos, irrelevante, y en el peor, contraproducente".[64] En efecto, en un mundo en que los objetivos de la política internacional —y sus agentes— han cambiado tan profundamente, el poder deja de ser medido solamente en términos de la acumulación de capacidades militares, y pasa a ser concebido como la capacidad específica de ciertos agentes —gubernamentales o no gubernamentales— para influir sobre el comportamiento de otros y para obtener los resultados esperados dentro de ámbitos cada vez más específicos. Desde este punto de vista resulta todavía insuficiente la interpretación según la cual el fenómeno transnacional se identifica con la aparición de "estructuras de autoridad que trascienden las fronteras nacionales", esto es, con aquellos casos en que la autoridad superior está situada en un estado y las organizaciones a las que legítimamente puede exigir obediencia, en otros.[65] Las manifestaciones modernas del poder tienen mucho más que ver con el concepto de "influencia" es decir, con la capacidad de determinar ciertos resultados independientemente de las estructuras formales de autoridad, nacionales o supranacionales. Al mismo tiempo, el surgimiento y la utilización de recursos de poder no tradicionales multiplica las esferas en las cuales estos recursos pueden ponerse en juego.

Los elementos mencionados en esta sección permiten reconstruir el surgimiento de un sistema internacional integrado por numerosos "ámbitos", "juegos" o "circuitos", que operan en torno a la agenda, los agentes, los recursos y las esferas señalados más arriba, y que vinculan de múltiples maneras a las distintas sociedades nacionales en función de intereses específicos. Desde esta perspectiva, sería posible postular el surgimiento de circuitos transnacionales en el campo energético, alimentario, industrial, tecnológico, financiero, estratégico, ideológico y cultural, dotados de un considerable grado de especificidad propia. Lo que es más importante, la correlación de fuerzas entre las distintas agrupaciones de países que actúan en cada uno de esos circuitos es en cada caso diferente, dependiendo de la naturaleza de los intereses en torno a los cuales se organizó cada circuito. Esto, a su vez, representa una alternativa a la visión de una sociedad anárquica solamente regida por relaciones de poder que proponen las corrientes realistas, como a la rígida relación de dependencia y de conflicto, con sus secuelas revolucionarias, que postulan los enfoques estructuralistas. Las tres escuelas son comparadas en el cuadro de la pág. 76.[66]

[64] John Garnett, *Contemporary Strategy*, 1975, p. 42.
[65] Sostiene esta tesis James N. Rosenau, en uno de sus últimos libros, *The Study of Global Interdependence: Essays on the Transnationalization of World Affairs*, 1980, p. 25.

El análisis del proceso de transnacionalización y de las relaciones de interdependencia entre las distintas sociedades nacionales como una interpretación alternativa de la política mundial ha dado lugar a numerosos malos entendidos. Uno de ellos consiste en estimar que el origen de dicho proceso se encuentra en el surgimiento y la actuación de actores transnacionales distintos del estado, en circunstancias en que, a nuestro juicio, estos actores no "nacen", sino que "se hacen", siendo generalmente agentes nacionales que comienzan a desarrollar ese comportamiento conforme se incorporan a un circuito de carácter transnacional. El segundo tiene que ver con la noción de que el estudio de las relaciones transnacionales se concentra en los agentes no gubernamentales, mientras que en la realidad se refiere tanto al comportamiento de éstos como al de las agencias gubernamentales que, en virtud de la llamada "política burocrática", se articulan en función de los intereses de los distintos segmentos de las sociedades nacionales y los acompañan en su actuación transnacional. El tercero tiene relación con la idea de que los analistas de la interdependencia son herederos de los idealistas que surgieron después de la Primera Guerra Mundial y, por lo tanto, tienden a minimizar la función del conflicto en la vida internacional, cuando la verdad es que, si bien su marco de análisis arroja más luz sobre los procesos de cooperación, no descartan en manera alguna las situaciones conflictivas. Un cuarto prejuicio se refiere a que el énfasis en la interdependencia tendería a silenciar deliberadamente la relación de asimetría que existe entr los países desarrollados y subdesarrollados, cuando lo que hace es diversificar sus fuentes y mosrtra que existen distintas correlaciones de poder, según sean el ámbito o circuito en que su interacción se desarrolla, lo cual de alguna manera implica atenuar dicha asimetría. Por último, existe la tendencia a considerar el proceso de transnacionalización como un proyecto de los países capitalistas avanzados, siendo que en realidad se trata de una tendencia de la vida internacional contemporánea en la cual tienen que apoyarse necesariamente tanto los sectores dominantes como los sectores dominados, como ocurre cada vez que estos últimos quieren encontrar aliados (determinados países progresistas, movimientos sindicales, partidos políticos de izquierda, iglesias, y movimientos ideológicos, religiosos o culturales).

Finalmente, tres observaciones que escapan a los límites de este capítulo, para ulteriores consultas bibliográficas. La primera se refiere

[66] El cuadro está tomado de L. Tomassini, "Relaciones Internacionales: Teorías y Realidades", *op. cit.*, y su elaboración a su vez se basó en la obra editada por Maghróori y otros ya citada.

CUADRO 2/2

VISIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL

	Realista	*Estructuralista*	*Transnacional*
Agentes	Estatales	Mundiales	Transnacionales
Agenda	Simple (intereses nacionales)	Simple (intereses de clase)	Compleja (múltiples intereses)
Estructura	Anárquica	Integrada (dentro de cada bloque)	Fragmentada e interrelacionada
Factores	Interés nacional	Factores estructurales	Circuitos específicos
Plazos	Corto	Largo	Mediano
Dinámica	Cambios marginales	Cambios estructurales	Transformaciones profundas y graduales
Fenómenos observables	Coyunturales	Estructurales	De alcance medio
Método de análisis	Macroanalítico (histórico-coyuntural)	Macroanalítico (histórico-estructural)	Microanalítico

a la importancia del concepto de "funcionalismo" en esta visión de la política internacional, concepto que privilegia la función que cada parte cumple en el conjunto en lugar de concentrarse exclusivamente en sus relaciones de poder y que está desarrollada en una vasta literatura, parte de la cual ya ha sido mencionada.[67] La segunda observación tiene que ver con la importancia que esta perspectiva asigna a los factores económicos y tecnológicos, en la evolución de las relaciones internacionales, un énfasis que debe algo al pensamiento marxista, pero que a nuestro juicio se origina mayoritariamente en las condiciones de la realidad internacional contemporánea.[68] Por último, no podrían dejar de mencionarse como una expresión directa del enfoque de la interdependencia los planteamientos efectuados recientemente acerca de los regímenes internacionales considerados como un conjunto de principios, reglas y procedimientos aceptados y puestos en práctica por un grupo de actores para compatibilizar sus intereses y regular su participación en determinadas áreas o circuitos (como el comercio y las finanzas internacionales, la energía o los recursos del mar, para poner sólo unos cuantos ejemplos). Así entendido, estos regímenes sirven para administrar la interdependencia y representan una alternativa frente a un estado de anarquía internacional que postula la escuela clásica. (Ver Capítulo 1).[69]

[67] Ver fundamentalmente la obra de R. K. Merton, *Teoría y Estructuras Sociales*, ya citada, cap. 1 y, en el campo de la política internacional, el cap. 6 del libro de Keohane, *After Hegemony*, *op. cit.*

[68] Ver principalmente las obras de J. E. Spero, *The Politics of International Economic Relations*, St. Martin's Press, Nueva York, 1977; el libro de B. H. Blake y R. S. Walters, *The Politics of Global Economic Relations*, Prentice-Hall, 1976, y el volumen editado por W. Ladd Hollish y S. LaMonde Tullis, *An International Political Economy*, Westview Press, 1985. En relación con la variable tecnológica, ver el libro editado por C. Ominami bajo el título *La Tercera Revolución Industrial: Impactos Internacionales del Actual Viraje Tecnológico*, GEL, Buenos Aires, 1986.

[69] Esta literatura fue reseñada por L. Tomassini en el Nº 77 de la revista *Estudios Internacionales*, enero-marzo de 1977, e incluye obras como las de R. O. Keohane, *After Hegemony*, *op. cit.*, J. G. Ruggie, editor, *The Antinomies of Interdependence: National Welfare and International Division of Labor*, Columbia University Press, 1983, y S. D. Krasner editor), *International Regimes*, Cornell University Press, 1983.

CAPÍTULO 3

EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

El origen del sistema internacional es inseparable de la evolución del concierto de estados europeos de los últimos cuatro o cinco siglos. Es este sistema internacional el que terminaría por unificar el planeta, principalmente en el curso del siglo XIX, y que influiría decisivamente en el advenimiento del sistema internacional de nuestros días.

Sin embargo, tanto para tratar el origen de esta Europa u "Occidente" como para adquirir mayor conciencia acerca de la historicidad radical de nuestra condición, es necesario dar una mirada rapidísima a tres situaciones de las relaciones internacionales del mundo premoderno.

ALGUNOS EJEMPLOS DE SITUACIONES INTERNACIONALES EN EL MUNDO PREMODERNO

No en todos los casos que a continuación se enumeran se da propiamente un "sistema" internacional. Es preferible hablar de "situación" internacional, ya que de todos modos es parte de la historia de las relaciones internacionales.

En primer lugar, un ejemplo clásico en más de un sentido: la antigua Grecia, la "Hélade", en la época de la Guerra del Peloponeso (431-411 a.C.), entre dos coaliciones encabezadas cada una de ellas por Atenas y Esparta. La Hélade era más que una unión de estados relacionados por una misma cultura. Ya en 494-479 a.C. la guerra contra los persas les había dado una suerte de sentimiento de identidad. Esa guerra tuvo para los griegos una significación de confrontación entre dos culturas, y de defensa de su libertad y de *la* libertad como representantes de un orden humano superior al de los persas. Lucha de estados y de lucha de concepciones y creencias en un solo momento, fenómeno recurrente en la historia, y que ha dado luz a los sistemas internacionales heterogéneos.

Pero por fruto de ese encuentro ocurrió el fortalecimiento de dos núcleos de poder en la Hélade, uno liderado por Atenas, el otro por Esparta. Atenas aparecía liderando a los estados (o mejor dicho, "ciudades-estados") democráticos y Esparta a los aristocráticos. En la mayoría de ellos se formaron asimismo "partidos" ya sea pro-atenienses o pro-espartanos, según su orientación "democrática" o "aristocrática"

respectivamente. Pero a los contemporáneos no se les escaparía que *también* Atenas, bajo el manto de la protección de las libertades, llevaba a cabo una política de imperialismo político y económico, y que su democracia interna no significaba necesariamente una política exterior "democrática". En este caso, los estados más militarizados fueron los triunfadores, con Esparta a la cabeza, pero la guerra anunció el eclipse no sólo de la civilización griega, sino que también de una forma de orden político por casi dos milenios.

La Guerra del Peloponeso constituye también un clásico ejemplo en el sentido de que nos ofrece a dos coaliciones encabezadas por dos estados hegemónicos, y que vuelca un sistema multipolar en uno bipolar, este último generalmente más propicio al conflicto, más inestable y que tiende a guerras más totales. Por añadidura este sistema tuvo su narrador genial (y, con exageración, diríamos, el primer teórico "realista" de las relaciones internacionales) en Tucídides, que todo estudiante de las relaciones internacionales haría bien en leer.

Como tantas veces en la historia, asimismo los estados de estos pueblos caerían al final víctimas de un vecino antes halógeno a su sistema internacional, Macedonia, que era más primitivo en civilización, pero más fuerte en voluntad bélica, y que terminó por aprovechar la desunión y despotencialización helénicas.[1]

El segundo ejemplo tiene una connotación paradójica: se trata de un proceso mediante el cual un sistema internacional deja de ser tal por el dominio indiscutido de un solo actor, que al final ejecuta una acción imperial que convierte a todos los otros actores en meras provincias internas de su estado: por supuesto, estamos hablando de Roma. Originalmente una ciudad-estado como las griegas, tras conquistar toda la península de lo que hoy es Italia, se lanza a una serie de encuentros bélicos más o menos deseados, más o menos impuestos, y entre el siglo III y II a. C. principalmente, conquista la cuenca del Mediterráneo, todo el sistema internacional de la época, su "mundo", con lo que crea una situación imperial.

No sin razón se ha llamado a Roma "un vasto sistema de incorporaciones", ya que, sin alterar radicalmente las sociedades conquistadas, supo mantenerlas bajo un control bastante eficaz y dotar de conciencia de unidad al mundo conocido. Además, aunque sin proponérselo, sirvió de centro de fusión de culturas que estarían en la base del mundo moderno europeo occidental. Pero en este proceso desapareció una realidad fundamental, las relaciones internacionales dentro del sistema internacional del Mediterráneo. Aunque a partir del Imperio, hacia comienzos de la era cristiana, Roma desarrollaría una burocracia para encarar los problemas de la administración imperial, sería diferente de una institución existente desde hacía siglos, las embajadas (aunque sin funcionariado permanente), ya que tratarían con unidades políticas sin soberanía externa (sólo con una soberanía limitada en lo interno). ¿Ocurrió ello por medio de una voluntad o hasta de una planificación consciente del mando político romano? Problema difícil que vuelve cada vez que nos asomamos a una expansión imperial. Paralelamente se da el caso de una "expansión defensiva", como ocurrió con las Guerras Púnicas contra Cartago, que quería —en la época de Aníbal— conquistar Roma. De la defensa apasionada y total puede muy bien surgir una vocación que identifica seguridad con expansión, todo ello sublimado por una suerte de mesianismo (aunque estas palabras no sean enteramente adecuadas a esa circunstancia histórica). Se trata de otros fenómenos recurrentes en la historia. En fin, dentro de los márgenes del Imperio no había un sistema interestatal, ya que las provincias no eran unidades políticas que pudieran relacionarse entre sí al margen de lo dispuesto por Roma.

[1] Para este tema son muy útiles los tomos IV, V y VI de *The Cambridge Ancient History*, Cambridge, Cambridge University Press, 1960. También *cfr.*: Peter J. Fliess, *Thucydides and the Politics of Bipolarity*, Nashville, Louisiana State University Press, 1966.

Las relaciones internacionales continuaron existiendo a un nivel muy primario y sin poseer un vínculo diplomático. Esto se daba especialmente en dos frentes: ante los persas en el Oriente, y ante los "bárbaros" al norte. Pero difícilmente podría hablarse de un "sistema", ya que carecía de regularidad en las relaciones, ya sean de guerra o de paz. Era perfectamente imaginable —y de hecho se dio— una situación de mutua ignorancia e indiferencia.

Se dio también el caso de reinos —sobre todo en Oriente— que no podían ser sometidos, pero sí relativamente hegemonizados. Se operaba entonces con una cierta ficción —un fenómeno también recurrente en la historia de las relaciones internacionales—, y sus reyes eran considerados como "clientes" de Roma.[2]

Al producirse el paulatino desmoronamiento del Imperio Romano, hacia el siglo V d. C., la mayor parte de su esfera oriental se agrupó bajo una unidad política que mantuvo la ficción de ser el legítimo sucesor de aquel imperio: Bizancio. Aquí se da un caso muy especial de las relaciones internacionales. "Bizantino" ha llegado a ser sinónimo de esterilidad discursiva, detallismo paralizante y teorización alejada (o temerosa) de la realidad. Pero la actitud "bizantina" de Bizancio le permitió la supervivencia a un estado durante mil años en medio de amenazas premunidas de un poder a veces muy superior. También sus enemigos fueron casi siempre civilizaciones más primitivas, más rudas, pero también más implacables y enérgicas en el arte de la guerra y del dominio. Frente a los "bárbaros", a los desplazamientos más o menos belicosos de las tribus que venían del Norte y del Este de Europa, de Asia, frente a los persas, a las convulsivas expansiones islámicas, de árabes, de turcos, seleúcidas y otomanos, a veces también a la de estados cristianos, Bizancio hubo de hacer acopio de energías políticas y espirituales con las que por largo tiempo, con diversos avatares de las circunstancias, pudo sobrevivir, hasta que finalmente sucumbe en 1453.

[2] Para la formación del imperio, cfr. Claude Nicolet, *Roma y la Conquista del Mundo Mediterráneo, 264-27 AC. 2. La Génesis de un Imperio*, Barcelona, Labor, 1984. Para el funcionamiento del imperio mismo, cfr. León Homo, *El Imperio Romano*, Madrid, Espasa Calpe, 1961.

¿Cómo lo hizo? Compensando su debilidad material con un arte de la política internacional muy superior al de los estados de su sistema internacional. Basado en una teoría imperial —algo semejante a una "ideología" oficial— que destacaba la misión providencialista del estado (tarea querida por Dios, para el Emperador y su pueblo), sobre todo a partir de 1054 cuando sostiene que su religión "estatal", el cristianismo ortodoxo, es la única "verdadera", su pretensión de universalidad, de destino superior y misionero frente a los otros pueblos, todo ello anima a un funcionariado ceremonioso y de mentalidad sutil, que lleva a cabo un delicado juego diplomático de incorporación de los líderes extranjeros —sobre todo si son "bárbaros"— al esquema de poder bizantino. Al resto se le intenta manejar provocando la disensión entre los enemigos, ofreciendo incentivos y desviando energías, ofreciendo la fuerza cuando se agotan los otros recursos. Requisito para ello es naturalmente una cultura y un nivel educativo de su funcionariado muy superior al de sus pares (si es que los había) en los estados contemporáneos.

Naturalmente que las bases eran frágiles, que la teoría imperial no pasaba de ser una ficción y que un triunfo verdaderamente universal hubiera llevado a que el adjetivo "bizantino", en el peor de los sentidos, tuviera plena justificación histórica. Mas toda doctrina es un aliento fantasioso, pero muy humano, por adivinar la naturaleza y el sentido del hombre; y ayudar a vivir por añadidura. Así Bizancio ofrece a sus contemporáneos una doctrina que presenta al Imperio como una realidad supraestatal, aunque sólo pueda lograr un equilibrio internacional que le permita sobrevivir como actor de su sistema internacional. Un factor importante de su eficacia estuvo constituido por la configuración de un funcionariado especializado, los embajadores, con una formación superior imbuida de la doctrina oficial. Éstos ejecutaron una política internacional relativamente coherente durante varios siglos —que correspondieron a la creación de una "diplomacia"— y que no fue el menor de los aportes de Bizancio a la historia de los sistemas y de las relaciones internacionales.[3]

PRETENSIÓN IMPERIAL Y FRAGMENTACIÓN POLÍTICA

Desde el derrumbe del Imperio Romano la historia de las relaciones internacionales en lo que hoy es el escenario europeo presenta un continuo movimiento de fragmentación política, de realidades de poder que, con cierto abuso del término, se podrían denominar "estados". Pero éstos eran muy variables en su dimensión y continuidad. La constitución de infinitas unidades de poder, proceso ayudado por la "feudalización" de Europa, se nos presenta como la realidad política fundamental.

Por otro lado, el recuerdo tanto político como cultural del Imperio

[3] Un trabajo de un historiador latinoamericano sobre este tema, cfr. Héctor Herrera, *Las Relaciones Internacionales del Imperio Bizantino durante las Grandes Invasiones*, Santiago, Universitaria, 1972. También cfr. el clásico de Louis Bréhier, *El Mundo Bizantino*, tres tomos, México, UTEHA, 1956.

constituyó un poderoso aliciente para conformar una conciencia de unidad en la Europa cristiana. Ocasionalmente hubo intentos políticos por formar un gran estado que fuera sucesor del Imperio. Ya hemos hablado acerca del papel que Bizancio se atribuía a sí mismo. Hacia el siglo IX, la dinastía carolingia domina un amplio espectro geopolítico que va desde España hasta lo que hoy es Alemania, aproximadamente. Su historia está epitomizada por un nombre, Carlomagno, coronado Emperador por el Papa León III para Navidad del año 800. Un emperador tenía el atributo de ser el brazo secular de la cristiandad, halo muy superior al de cualquier otro jefe político, sea rey o mero señor feudal.

Pero faltaban las condiciones históricas. La tendencia llamaba a la fragmentación, aunque el ideal de Imperio haya constituido un factor no despreciable en la historia de las relaciones internacionales de la Edad Media. Hacia el siglo X se restablece el Imperio con la constitución en Alemania del Sacro Imperio Romano Germánico, pero que sólo podía ostentar un poder moral sobre la Europa cristiana. Su poder real yacía, en fuerte medida, en la importancia de la posesión patrimonial de la dinastía gobernante. En este sentido, el "poder espiritual", el Papado romano, poseía a veces mayor poder político que su "brazo secular", el Emperador. Ocasionalmente ambas fuerzas podían coligarse, y con ello potencializar a las fragmentadas unidades políticas en la escena internacional de la época, sobre todo frente a las civilizaciones no cristianas, uno de cuyos episodios más notables fueron las Cruzadas. Pero la mayor parte de las energías se desplegaron en esa infinita fragmentación política que subsistió y floreció bajo el ideal (en cuanto tal, no menos real) del Imperio.[4]

Mas este ideal señalaba hacia otra realidad. El mundo cristiano continuó siendo una unidad. La religión y la Iglesia le dieron esa comunicación física y espiritual que hizo de unidades diferentes una comunidad en algunos sentidos mucho más "internacional" que el mundo unificado de nuestros días. La articulación del poder en Papado e Imperio hizo de esta conciencia un catalizador para la defensa ante las amenazas de anegamiento por parte de civilizaciones extrañas. Por otro lado, el poder en el interior de las unidades políticas no estaba concentrado. La Europa cristiana vivía bajo el influjo de una religión institucionalizada muy poderosa, pero que no llegó a configurar un estado teocrático. Tampoco un "despotismo asiático" del rey-dios. La monarquía era débil, pero no inexistente como para no plantear la posibilidad de un equilibrio. La nobleza feudal era una clase privilegiada, pero también otro poder que ingresaba en ese equilibrio, y germen del desarrollo constitucional moderno, por lo demás. En las ciudades comienza a emerger la burguesía, otro poder que se añade. También surge una sensibilidad completamente nueva y de enormes consecuencias para la civilización moderna. Así se organiza la sociedad bajo un pluralismo

[4] Tanto aquí como en los acápites que siguen recomendamos la *Histoire des Relations Internationales* (8 tomos), dirigida por Pierre Renouvin. El tomo primero, correspondiente al mundo medieval, de François L. Ganshof, *Le Moyen Âge*, París, Hachette, 1968.

vital de polos de poder, los cuales se articulan en nuevas unidades políticas, pero que en el núcleo de la Europa moderna no abolirían esa multiplicidad: sería el estado moderno.

RAÍCES Y DESARROLLO DEL ESTADO MODERNO

En cierta manera, "estados" han existido siempre. Pero en el sentido que comúnmente damos a la palabra, esta realidad empieza a configurarse hacia los siglos XV y XVI, y conformaría la base del sistema internacional europeo. Lentamente, en el transcurso de la Edad Media, comienzan a configurarse unidades políticas mayores, teniendo como marco de referencia un idioma común en casi todos los casos, una unidad territorial aproximadamente coherente, una filosofía política que destacaba el carácter trascendental (en su sentido teológico) del brazo secular, esto es, del poder político, y una dinastía que le iba dando forma y permanencia en medio de vicisitudes extraordinariamente impredecibles y cambiantes.

A grandes rasgos podemos decir que la evolución siguió tres estadios. En primer lugar, el estado patrimonial, que se origina a partir de la fragmentación medieval, y que recibe su aliento con el feudalismo. Su motor está en una dinastía que mantiene y acrecienta un patrimonio que deviene en una unidad política. En seguida ese patrimonio adquiere una unidad territorial que no puede cambiar sin más de patrimonio entre dinastías, no sin afectar al menos su entorno internacional. Este paso decisivo es el que puede llamarse "estado territorial", y que transcurre aproximadamente entre los siglos XIV y XVII.

Por último, hacia fines del XVIII y comienzos del XIX triunfa en Europa el "estado nacional", que incluye una "conciencia nacional", en otras palabras, presupone una participación social y política más amplia y una legitimación secular del poder político. Esta modalidad se repite en las nuevas fundaciones de estados en los siglos XIX y XX, incluyendo las refundaciones ideológicas de nuestro siglo, como las fundaciones de estados en la estela de la descolonización después de la Segunda Guerra Mundial.

Hay varios mecanismos importantes de la configuración de los estados. En primer lugar ellos supusieron la formación de una burocracia permanente, como saber especializado y herramienta de dominio. También la progresiva capacitación del poder real de "centralizar", esto es, de hacer obedecer normas generales en el espacio territorial de su dominio. La más importante fue la unidad y atribución impositiva, que liberó al poder político de la dependencia de los estamentos para financiar sus empresas, en especial las guerras. Por último, y casi como corolario de lo anterior, la constitución de los ejércitos permanentes, que luego dejaría al respectivo jefe político sin rivales en el interior de su unidad política territorial, y que paulatinamente se convertiría en la demanda por el "monopolio de la violencia legítima", dogma de la vida estatal hasta nuestros días.

Existen otros factores a los que apenas podemos referirnos, pero que un estudioso de la historia de las relaciones internacionales sabe que no puede ignorar: la secularización de la vida cultural. Esto no significa necesariamente irreligiosidad o anticlericalismo. Pero es un muy fuerte cambio en la perspectiva de mirar a la sociedad. Con ello van el racionalismo y el desarrollo de la curiosidad científica. El capitalismo como una nueva forma de energía económica, que no funda y ni siquiera impregna decisivamente por sí solo a la civilización moderna, pero que ha sido uno de los componentes fundamentales del mundo contemporáneo. Para nuestro tema se debe destacar su importancia en la interrelación económica de Europa primero, y su irradiación por el mundo, después. El desarrollo de las comunicaciones con la impresión y la difusión de los periódicos y la obtención de noticias regulares, ayudó a que sectores sociales cada vez más numerosos tuviesen acceso a la información. Ello se aunó al advenimiento de la "opinión pública", discursiva y argumentativa, que diseñaría y discutiría las finalidades del orden político y social, más allá de la legitimidad vigente, de tipo tradicional. Y con esto tenemos el advenimiento de los sistemas políticos contemporáneos que terminan por erosionar —generalmente en procesos evolutivos— al Antiguo Régimen. No en último término, una actitud racional y racionalista daría legitimidad a la búsqueda científica, y haría del conocimiento un foco emisor y concentrador de un nuevo estrato: la clase intelectual.[5]

Estos fenómenos, que aquí sólo podemos apenas enumerar, definen los contenidos del estado moderno. Éste se constituye en uno de los actores del sistema internacional de estados europeos a partir del siglo XVI; a partir de fines de este siglo ya se puede hablar de un "concierto de estados", y expresamente se hablaría del "equilibrio" entre ellos a partir del Tratado de Utrecht, en 1713. Pero hasta entonces este sistema de estados había estado obligado a aceptar abierta o resignadamente a algunos actores no pertenecientes a su mundo cultural. Aunque algunas antiguas civilizaciones o zonas "ignotas" sólo serían incorporadas a este sistema en el curso del siglo XIX, ya en el siglo anterior el sistema europeo, tanto en lo interno como en lo externo, era el centro de poder en el globo.

[5] Para la evolución del Estado moderno, la literatura y los buenos manuales abundan. Se debe recomendar la excelente *The New Cambridge Modern History*, 14 tomos, Cambridge, Cambridge University Press, 1961-1968. Nombramos esta colección ya que existe traducción al español, *Historia del Mundo Moderno*, 14 tomos, Barcelona, Sopena, 1978. Cada uno de los tomos está dirigido por un especialista. Para el nacimiento del Estado moderno cfr. el tomo I dirigido por George Richard Potter, *El Renacimiento (1493-1520)*; el tomo II dirigido por Geoffrey Rudolph Elton, La Reforma (1520-1559). También cfr. Henry Lapeyre, *Las Monarquías Europeas del Siglo XVI. Las relaciones Internacionales*, Barcelona, Labor (Nueva Clío), 1975.

LA CONFIGURACIÓN DEL CONCIERTO EUROPEO

Junto al nacimiento del estado moderno, para la vida internacional fue de capital importancia el surgimiento de la diplomacia permanente. Aunque por mucho tiempo sería exagerado hablar todavía de un "funcionariado permanente", de todos modos hacia el siglo XVI ya existen las embajadas permanentes y el sistema de los consulados, uno de carácter político, económico el otro. Venecia, verdadera potencia y actor europeo desde el siglo XIII hasta el XVI (aunque con variable fortuna) sería la maestra de Europa en este sentido. Como Bizancio antes, como Austria en particular en el siglo XIX, Venecia era algo vulnerable en un entorno de actores muy poderosos. Esta debilidad es compensada con una diplomacia que permite establecer un mapa cognitivo y una acumulación de informaciones superior a la de los rivales actuales o potenciales, entre ellos Francia, España y Turquía, potencias cada una de ellas de un poder considerablemente superior.

Un segundo factor es la expansión de Europa a partir del siglo XV, con los grandes descubrimientos de portugueses y españoles, que culmina con la inclusión del continente americano, vasta empresa de enormes repercusiones en la vida europea. En el siglo XVII se incorporarían Inglaterra, Francia y Holanda a esta política, y la competencia económica por el ingreso de las riquezas americanas (o del Oriente) al escenario europeo fue un factor de importancia en el origen de las guerras. En los casos inglés y holandés ello estuvo bastante vinculado a las formas de producción capitalista. Este desarrollo ultramarino, junto al nacimiento de grandes estados territoriales (España, Francia, Inglaterra, en Europa Occidental), llevó a un relativo eclipse del mar Mediterráneo, centro de la historia por varios milenios, y a un correspondiente auge del Atlántico como escenario internacional. Pero en términos comparativos, este último no alcanzaría el mismo carácter de centro vital que en su momento alcanzó el primero.

Este sistema internacional se enmarcaría dentro de un radio cultural bastante homogéneo: el de la Europa cristiana. Ello establecía una comunicación fácil y una sensibilidad relativamente común. Antes del advenimiento de los estados nacionales las lealtades eran de carácter fundamentalmente territorial y personal, también religioso. Pero ello aumentaba la volatilidad de las alianzas y los cambios de escenario, que operaban en el marco de un sistema internacional homogéneo que tenía un efecto de compensación frente al anterior factor.

Pero entre mediados del siglo XVI y mediados del XVII se desarrolló la era de las guerras de religión, como secuela de la Reforma y la Contrarreforma, que alteraron profundamente la sensibilidad religiosa y dividieron la civilización cristiana. Este factor le dio un cariz heterogéneo al sistema internacional europeo. Como siempre en estos casos, las guerras que produjo fueron radicales, bastante carentes de espíritu cristiano por lo demás, y *tendió* a dividir a Europa en un campo católico y otro protestante, abocados ambos a conflictos con voluntad exterminadora. Pero esta descripción constituye sólo una cara del panorama.

Paralelamente se desarrolló el principio de la "razón de Estado", que destacaba una ética de engrandecimiento y de interés propio, enmarcado en el naciente absolutismo, que identificaba al portador de la dinastía con el "interés" del Estado, como guía de racionalidad para la conducta del estadista. En la práctica ello significó que las guerras de religión se entrelazaron con conflictos dinásticos, económicos y geopolíticos, que trastrocaban "alianzas naturales", y se vio a católicos aliados con protestantes en conflicto con otros católicos y protestantes, así como a la muy católica Francia (que terminó por aniquilar como comunidad a sus sectores reformados) estrechamente aliada con los "infieles", el imperio turco que todavía en 1683 llegó a amenazar al centro de Europa. En la práctica ello impuso asimismo una cierta moderación en las guerras y una limitación de las pasiones doctrinarias, así como un ambiente favorable para la recepción del derecho de gentes y del establecimiento de reglas de juego civilizadas en la vida internacional. El desarrollo del capitalismo no estuvo ausente de este último aspecto.[6]

LOS ACTORES DEL CONCIERTO EUROPEO

En general se pueden identificar tres grandes áreas geográficas. La primera es el Mediterráneo central y oriental. Las repúblicas italianas —principalmente Génova y Venecia— constituyeron estados fuertes e influyentes en la Baja Edad Media. Pero su radio no pasaba mucho más allá de la ciudad-estado. Su influencia económica y cultural fue enorme en la Europa de los siglos XIV y XV, pero sus divisiones y conflictos concitarían la atención de estados periféricos y más poderosos, las tropas del emperador germano, las del rey de Francia y las de la gran nueva estrella, España. En 1498 comienza la intervención de estas potencias, que llevaría a la postre al eclipse veneciano, y luego de los estados italianos como actores de rango "europeo", al menos en lo que a política internacional se refiere. La obra de Maquiavelo *también* debe ser leída como un lamento por el triste estado de la península, convertida en campo de batalla de vecinos más primitivos pero más fuertes.

Hacia el oriente, la larga sombra de Turquía proyectaría hasta fines del siglo XVII una amenaza sobre Europa, y sus movimientos eran

[6] Sobre estos temas y para lo que sigue, cfr. *Historia del Mundo Moderno*, tomo III, dirigido por Richard Bruce Wernham, *La Contrarreforma y la Revolución Económica (1559-1610)*; y el tomo IV dirigido por J. P. Cooper, *La Decadencia Española y la Guerra de los Treinta Años (1610-1648/59)*. También de la historia dirigida por Renouvin, cfr. el tomo II, escrito por Gaston Zeller, *Les Temps Modernes. 1. De Christophe Colombo à Cromwell*, París, Hachette, 1968. También cfr. Pierre Chauny, *La Expansión Europea (siglos XIII al XV)*, Barcelona, Labor (Nueva Clio), 1977 y Michael Howard, *La Guerra en la Historia Europea*, México, Fondo de Cultura Económica, 1983.

seguidos con atención por todos los gobiernos europeos. Los principales estados europeos (Venecia en primer lugar) mantenían sus embajadas en la Sublime Puerta. Su poder militar era enorme y mantenía una hegemonía de diverso grado sobre todo el Mediterráneo islámico y sobre no pocas poblaciones cristianas en Europa, especialmente en los Balcanes. Pero como civilización no podía competir con Europa, y su atraso tecnológico —que pronto quedaría en evidencia— no respondía sino a un orden social y económico —y a una concepción de la vida— que no podría rivalizar con la de los grandes estados europeos. Pero Turquía no solamente sería una amenaza; progresivamente, quizás en razón de su debilidad, sería también un factor de equilibrio en el sistema internacional, al menos dentro del cálculo de algunos estados europeos, y establecería alianzas con un número significativo de ellos.

Un segundo escenario internacional, y hasta 1917 el más importante, estaba constituido por Europa Occidental. En primer lugar debemos referirnos a la Península Ibérica. España —y en menor medida Portugal— sería la gran potencia del siglo XVI. Rica, extendida a todo el globo, estratégicamente situada, respetada por todos (y también temida por todos), dueña de la inmensa mayoría del continente americano, también podía reclamar, merced a su militante espíritu de "reconquista católica", la adhesión de los estados católicos en las luchas confesionales de los siglos XVI y XVII. Aunque no pudo realizar su ambición de conservar el extenso territorio que Carlos V había heredado (1516-1556), y que incluía al Imperio, y perdió la lucha por mantener la unidad católica, se mantuvo como la primera potencia europea en el curso del siglo XVI, y conservaría un rango internacional destacado hasta el fin de la Guerra de Sucesión de España, que finaliza precisamente con el Tratado de Utrecht. En su política de defensa de la unidad cristiana muchos vieron (no del todo erróneamente) una política de expansión española. De todas maneras su poder llegó a ser inmenso. Las posesiones americanas y sus expediciones al Lejano Oriente la convertirían en "potencia mundial", y su literatura y pintura del Siglo de Oro le darían un puesto permanente en la cultura europea. Pero tampoco fue el país en donde se produjese una modernización. Ni se desarrolló el capitalismo, ni la secularización ni el cultivo de la ciencia. Su atraso económico llegó a ser un tema de conversación en la Europa de su tiempo. Se desangraría en sucesivas guerras, tratando de mantener intactas sus posesiones europeas, Flandes especialmente. Su estancamiento económico y social la llevaría a una paulatina pero imparable declinación y despotencialización en el transcurso del siglo XVII.

Francia sería el gran actor internacional en los siglos XVII y XVIII, hasta el Congreso de Viena inclusive. Fue la primera potencia europea y la que en este período más buscó la hegemonía continental. Desde mediados del siglo XVII fue eje de algunas de las diversas alianzas en torno de las que periódicamente (pero volublemente) se articulaba el sistema internacional europeo. En la segunda mitad del siglo XVII Francia tuvo una serie de dirigentes políticos que conscientemente tuvieron una suerte de "proyecto" de expansión: Richelieu, Mazzarino, Luis XIV.

Para el primero (1624-1642), considerado el padre de esta política, más bien parecía dominar la idea de las "fronteras seguras" y de una relativa homogenización del estado al interior de sus fronteras. Con Luis XIV (1661-1715), adquiere más bien un carácter de conquista, que culmina con una serie de incorporaciones en su frontera norte y noroeste. Francia llega al cenit de su poder. Pero en la práctica ya operaba el principio del equilibrio europeo. Las guerras de Luis XIV, aunque extendieron a Francia a costa de territorios alemanes principalmente, también mantuvieron al fisco francés al borde de la ruina, y no pocas veces a la sociedad también. Muchos ven en este desgaste un germen de la erosión de la influencia francesa. En todo caso, esta política de poder dio a Francia un sólido y equilibrado desarrollo económico, un vasto territorio y una potencia demográfica con la que sólo Rusia comenzaría a rivalizar en el curso del siglo XVIII. Por último, el magnetismo cultural francés, que proyectaría una influencia decisiva en la Europa del siglo XVIII y en el fenómeno de la Ilustración, no dejaría de constituir una ventaja intanglible en la posición internacional de Francia.

Inglaterra constituye un actor singular en la historia del concierto europeo, actor destacado incluso hasta el final del período tratado en este capítulo (la Segunda Guerra Mundial) aunque su período de oro se sitúe en la primera mitad del siglo XIX. Su condición de isla próxima al continente explica la razón geográfica de su influencia: pero hay otras muchas. Desde luego, el desarrollo institucional más evolutivo y adelantado de Europa, con la excepción (parcial) de las guerras civiles del siglo XVII. Allí se creó por vez primera la sociedad política contemporánea, al menos en su versión democrática pluralista. Además, la política exterior era más o menos coherente, cauta en lo necesario, arrojada e implacable cuando las circunstancias lo demandaban. No buscó la hegemonía, pero fue consecuente en impedir la de otras potencias. Y con ello alcanzó un status de potencia dirigente, y sobre todo logró una proyección global en los mares, de modo de poder anclar fuertemente su base económica. Ésta, a su vez, consistió en el desarrollo del comercio, en la colonización de América del Norte y, a partir del siglo XVIII, pasó de una política comercial a una de asentamientos territoriales en el Extremo Oriente, sobre todo con el resultado de la Guerra de Siete Años (1756-1763), con exageración llamada la "primera guerra mundial". La energía económica inglesa y el apoyo de su política exterior a la empresa económica harían que este país, pionero en la expansión de las fuerzas productivas, culminara con el nacimiento de la Revolución Industrial hacia fines del XVIII. Supo combinar capitalismo con dirección política, con desarrollo científico empírico y con una opinión pública inquieta y activa gracias a sus instituciones participativas, las que en esta calidad pudieron acrecentarse haciendo de Inglaterra un paradigma en la Europa ilustrada.

La filosofía política inglesa ejerció una influencia notable en el clima de ideas que originó la Ilustración, y un par de generaciones más tarde provocaría la admiración de un contingente que veía cómo evolucionaba sin revolución, por sobre la quiebra del Antiguo Régimen.

Además, hasta el advenimiento del motor a carbón y, sobre todo, el de combustión interna, las vías marítimas siguieron siendo el camino de transporte más expedito. Inglaterra, con su superioridad marítima, y teniendo a la vez un ejército relativamente pequeño, tuvo una superioridad militar relativa, al menos para impedir una hegemonía de otra potencia en el continente.

Austria, como sede del Imperio, o lo que en estos siglos quedaba de él, constituía la última de las grandes potencias clásicas europeas. Su eclipse sería gradual, y mantuvo un apoyo político al catolicismo de manera más o menos ventajosa. Pero no pudo finalmente consolidar uno de sus grandes objetivos, una hegemonía consistente sobre los estados alemanes. Su poder, salvo el del territorio propiamente austríaco, de la dinastía de los Habsburgos, era fragmentado y obedecía a intereses contradictorios. De todas maneras hasta el Congreso de Viena (1814-1815), y todavía después, mantendría un status de potencia europea mediana, o a lo menos de una con la que había que contar.

Los Países Bajos, en dura lucha que combinó afán de independencia nacional con identificación religiosa (calvinista), las llamadas Provincias Unidas, lograrían conquistar su independencia de España entre el siglo XVI y el XVII. Su poder financieró y su extensión marítima hicieron de lo que sería Holanda una potencia de primer rango en la Europa del siglo XVII. Pero las guerras de Luis XIV primero, y la rivalidad inglesa después, pusieron límites a ese poder, y también restringieron la expansión holandesa en ultramar, en donde de todas maneras logró erigir su pequeño imperio. En todo caso, la importancia financiera de Holanda tiene una profunda influencia en el desarrollo económico de la Europa de los siglos XVII y XVIII, e incluso algo después. De la rivalidad con Inglaterra, como subproducto, Holanda nos ha legado la obra de Hugo Grocio, *Mare liberum* (1609). Grocio es uno de los padres del derecho internacional: no es extraño que los más débiles sean los que eduquen en las nociones de derecho.

Finalmente, dentro de esta Europa Occidental y Central, que hemos incluido, los territorios alemanes se presentan como un escenario de fragmentación política. La Guerra de los Treinta Años (1618-1648) añade una miseria económica y demográfica. Sólo se divisa un poder emergente, pero preñado de futuro: de la antigua Marca de Brandeburgo surge Prusia, un actor de la escena internacional a partir de esos años precisamente. Estado curioso, con un inmenso ejército, el más permanente de su época, y una burocracia que ha dejado su huella hasta en la Alemania de nuestros días, pudo ejercer una proyección de poder sobre una Europa algo sobredimensionada en relación a su tamaño. Durante la Guerra de los Siete Años, la Prusia de Federico el Grande (1738-1786) con la sola pero lejana alianza de Inglaterra, resistiría a una coalición mucho más poderosa. Fue un modelo de administración, y su monarca, Federico, era admirador de los grandes ilustrados (mantenía correspondencia con Voltaire, a quien en un tiempo recibió en su corte); en su persona se ven los dilemas entre los deberes del jefe político, atento a la política de poder, y los modelos que ofrecía la Ilustración. Su ejército inmenso hizo de Prusia un estado militarista en su ordenación civil, aunque la espontaneidad de su desarrollo le privaba de los rasgos más potencialmente despóticos. Por otra parte, desarrollaría entre sus súbditos un endiosamiento —también espontáneo— del estado, que sería extraño para la época, aunque anunciaría futuros desarrollos. En el siglo XIX, tras un cierto eclipse con el cambio de siglo, Prusia sería nuevamente un estado importante, sobre todo porque fundaría la moderna Alemania.

Un último escenario político es la Europa del Este y del Norte. Aquí incluimos el Báltico y los países escandinavos, en donde de manera cambiante se desarrollarían una serie de pequeñas potencias. Polonia, ayudada en su conciencia de defensa de la religión católica asediada en la región, tendría un papel protagónico entre los siglos XVI y XVIII. Pero al final, esta "República", como era conocida (pues era una monarquía electa por una aristocracia semifeudal), de gran irradiación cultural, perdería su independencia y sería dividida entre sus vecinos en 1772, 1793 y 1795. Pero la conciencia de pertenecer a una nación no se perdería y jugaría su rol en el siglo XX. Dinamarca y Suecia serían las otras potencias bálticas que, con variable fortuna en el siglo XVII y comienzos del XVIII, formarían parte de un rango de actores medianos. Aunque pequeñas, podían disponer de un poder militar considerable y tampoco eran fronterizas con un gran estado.

Pero ello solamente hasta el comienzo del siglo XVIII. La Rusia de la dinastía Romanof emerge entonces como una potencia europea, aunque no en primerísima fila. Sobre la historia rusa en las relaciones internacionales europeas de períodos anteriores no podemos hablar aquí. Basta decir que con el cambio de siglo sobresale la figura de Pedro I el Grande (1689-1725), que inaugura una política de "occidentalización" para combatir el atraso ruso frente al resto de Europa: por diversas vías éste será *el* problema ruso hasta el siglo XX. Por cierto, ese atraso significaba debilidad en la cantidad de poder que se puede desplegar en la política internacional. Rusia compensaba esto con la concentración en el factor militar, gracias a la extensión territorial y a su riqueza demográfica, al menos hasta el advenimiento de la Revolución Industrial. Reduciría el poder sueco, absorbería a Polonia y sería un elemento configurador del sistema internacional europeo hasta bien avanzado el siglo XIX. A comienzos de ese siglo, alcanzaría su momento estelar cuando contuvo e hirió mortalmente a la expansión napoleónica.[7]

Finalmente, habría que nombrar un nuevo escenario internacional, un nuevo actor. En América del Norte las colonias inglesas se sublevan en los años setenta del siglo XVIII, animadas por una conciencia de identificación propia y por principios políticos muy antiguos, pero en

[7] Además de lo anterior, hay que examinar los siguientes tomos de *The New Cambridge...*, en su versión española: tomo V, dirigido por Francis Ludwig Carsten, *La supremacía de Francia (1648-1688)*; tomo VI dirigido por S. Bromley, *El Auge de Gran Bretaña y Rusia (1688-1725)*. También Fréderic Mauro, *La Expansión Europea (1600-1870)*, Barcelona, Labor (Nueva Clío), 1979.

los cuales se ve la huella de la Ilustración, una huella "ideológica", podríamos decir, con cierta exageración. Se proclaman independientes en 1776, y en 1783, culmina una guerra que incluyó a Francia y España, culmina con el Tratado de París, que reconoce la independencia de las trece colonias. Su importancia para el sistema internacional sólo nos ocupará más adelante. Ahora debemos señalar que tuvo un impacto en cuanto nuevo sistema político, que fue recibido como sensación en el clima de ideas y sentimientos de la Europa y, sobre todo, de la Francia prerrevolucionaria.

RASGOS GENERALES DEL SISTEMA INTERNACIONAL EN EL SIGLO XVIII

El Siglo de las Luces tuvo sus sombras. Fue un período en el cual abundaron las guerras, pero también es necesario decir que fueron limitadas, y hasta la época de la Revolución Francesa no tuvieron un componente emocional que permitiera una política de exterminio. Se basaban en ejércitos permanentes, pero su composición y reclutamiento no reflejaban necesariamente una militarización de la sociedad. A veces eran mayoritariamente mercenarios; incluso en Prusia una parte considerable de los soldados lo era. Pero la guerra fue un instrumento de la política internacional, al que se recurría constantemente. Los centros de decisión se concentraban en las manos del círculo estrecho de la jefatura del estado, el "déspota ilustrado", aunque muchas veces no fuera ni déspota ni ilustrado. Pero sí que esta noción indica dentro de una comunidad cultural en donde había ingresado, a las respectivas clases políticas la idea de que el "mejoramiento" de la sociedad era un deber del gobernante, y que los fundamentos de esta idea eran básicamente racionales.

Esta misma comunidad cultural hizo de las guerras hechos más o menos limitados, a veces caprichosamente iniciados, pero de los cuales la población civil estaba relativamente ausente. Además, la misma idea del "equilibrio" y del "concierto europeo", que impedía la hegemonía de un estado, tendía a poner límites a la ferocidad propia de los encuentros bélicos. Las alianzas cambiantes ponían freno a los odios insuperables, y la paulatina vigencia del derecho internacional se vio favorecida por el clima de ideas "ilustradas". Con el siglo avanzó también una naciente conciencia acerca de la deseabilidad de la paz y de la necesidad de desterrar a la guerra como instrumento de "intercambio" entre las naciones. Aunque en el siglo xx no se divisa ninguna esperanza de realización de este deseo, el cambio de conciencia al respecto es una suerte de revolución en la mentalidad social. Al menos, la filosofía política comienza a preocuparse, y en 1795 aparece el tratado de Kant *La paz perpetua*, que tenía sus antecedentes a lo largo del siglo.

Aunque la opinión pública gradualmente comienza a tener influencia en las formulaciones de política internacional, el proceso de decisiones está todavía concentrado en muy pocas manos, sin mayor control externo del mismo. La ejecución se encuentra encargada a la diplomacia, que quizás haya encontrado su época de oro en este siglo y su momento estelar en el Congreso de Viena en 1814-1815. Su reclutamiento era fundamentalmente aristocrático, y en ese siglo casi había una identificación entre el "hombre de mundo" y el diplomático. Sin embargo, este aristocratismo no dejó de influir en una cierta humanización en las relaciones internacionales, así como en el sentimiento de que existía una suerte de "sociedad de naciones civilizadas", sostenidas por una sensibilidad cosmopolita. Pero muy pronto, bajo el manto de una conciencia de cambio y de ordenación racional, se abriría paso a una nueva serie de rupturas.[8]

EL IMPACTO DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA Y DEL IMPERIO

Las consecuencias de la Revolución y de la expansión napoleónica podrían compararse a una gigantesca explosión, que dentro de su radio deja pocas huellas que la continúen en cuanto tal; pero sus consecuencias llegan a ser inauditas. Aparentemente en 1815 se ha restaurado el mundo y el sistema internacional de 1789. Pero en realidad no se trató más que de una breve pausa, aunque sin distinguir entre consecuencias internas y externas. Al interior de los sistemas políticos, los años de revolución y de proyección napoleónica dejarían una huella fuerte, que encaminaría la evolución hacia los sistemas políticos modernos; al menos, en todo caso, quebrarían definitivamente la legitimidad de los sistemas del Antiguo Régimen.

Otra cosa es en las relaciones internacionales. En 1815 se intenta y se logra, hasta cierto punto, recrear el concierto europeo, aunque aquí también las huellas revolucionarias impulsarían nuevas evoluciones. Ante todo, ¿en qué consistió el impacto revolucionario para el sistema internacional europeo?

Desde luego, en primer lugar, en el fin del carácter homogéneo del concierto europeo. Hacia 1792-1793, la Francia revolucionaria, primera potencia del continente tomada individualmente, se identifica con una creencia, y puede apelar a lealtades en las filas adversarias. Asimismo, al inicio de la revolución, en 1789-1790, en muchos gobiernos europeos se notaban señales de regocijo por los problemas de París, en cuanto representaban una debilidad de la acción internacional de Francia. Pero en la época de la Convención ello representaría un peligro para el orden interno de los diversos estados. Los revolucionarios llevaban claramente una política de "exportación" de sus principios

[8] De la historia de Renouvin, aquí es muy valioso el segundo volumen, de Gaston Zeller (tomo III de la *Histoire*), *Les Temps Modernes 2. De Louis XIV à 1789*, París, Hachette, 1968. Asimismo cfr. el tomo VII de la Cambridge, dirigido por J. O. Lindsay, *El Antiguo Régimen (1713-1763)*.

revolucionarios, lo que terminaría por convertirse en una poderosa ventaja diplomática para la proyección internacional de Francia.

La expansión y cuasi-dominio napoleónico sobre Europa se vieron facilitados porque muchos europeos podían identificarse genuinamente con el programa que Napoleón les ofrecía. Las victorias de las tropas francesas dieron lugar a la expansión de una nueva forma de organización y legitimación social. Lo que Francia por momentos perdió en organización y disciplina, lo compensó en "potencia de conversión", en irradiación ideológica y en modelo para muchos grupos que en aquella Europa miraban hacia París como fuente de inspiración política. Y Napoleón terminó por demoler la magia de intangibilidad que sustentaba a las monarquías absolutas europeas a comienzos del siglo XIX.

Pero estamos ante una moneda de dos caras. Muy pronto en Europa, no sólo los "reaccionarios" verían en las ideas revolucionarias un arma de la expansión del estado nacional francés. Muy pronto la política francesa sería vista como la amenaza más seria en siglos al principio del equilibrio europeo. Y no sería una visión errónea. Con todos los elementos progresistas de la dominación napoleónica, con el importante hecho de que correspondía en lo interno a una síntesis feliz entre lo antiguo y lo nuevo, a una suerte de compromiso post-revolucionario, sin embargo no cabe duda de que buscaba una hegemonía francesa en el continente. Quizás no una absorción, pero sí un liderazgo indisputado de París en Europa. Media docena de coaliciones de estados europeos se levantarían contra ese intento.

En dos momentos pareció que la Francia napoleónica alcanzaría su objetivo. En 1802, con la Paz de Amiens (antes que Napoleón fuera propiamente emperador; era Primer Cónsul), y con el Tratado de Tilsit en 1807. En ambos casos no existía todavía una hegemonía, pero sí una clara preeminencia francesa. Quizás pudo eternizarse esta situación. En el proceso se habían eclipsado Austria y Prusia, y España estaba muy subordinada. Rusia estaba a la expectativa, y dudaba del resultado de una confrontación final con el emperador.

Pero hubo una potencia irreductible en su tenacidad antinapoleónica: Inglaterra. Con breves interrupciones, Londres siempre se consideró en guerra o en hostilidad con la Francia revolucionaria y napoleónica. Investida de su poder marítimo y de su creciente superioridad económica, pudo imponer sucesivos bloqueos comerciales al continente, y animó constantemente a los rivales potenciales de Napoleón. Y podía, no sin cierta razón, afirmar que su política no estaba encaminada a obtener la hegemonía propia. Como ya decíamos, la política inglesa sería definida como una que obstaculizaría consecuentemente la emergencia de cualquier hegemonía en el continente.

Rusia sería la otra potencia ante la cual naufragarían las ambiciones napoleónicas. La incapacidad de la diplomacia francesa para "disciplinar" a Rusia en un frente continental decididamente antibritánico llevaría a Napoleón a su malhadada expedición de 1812, que terminaría por arruinar primero a su ejército y después su prestigio político y las bases de su poder. Al año siguiente, en la "batalla de las naciones", en Leipzig, una coalición europea le asesta una herida mortal, repetida contundentemente en 1814 y 1815.

Pero habría otro escenario europeo que sería indigerible para Napoleón: España. Su penetración allí, en 1808, apoyada inicialmente por los sectores liberales (todavía no se denominaban así), anticlericales, "progresistas", que veían en los franceses un aire de renovación para la alicaída España, sufriría luego un gran revés. Hubo un alzamiento popular, provocando la primera guerra de guerrillas en gran escala en Europa. La rebelión popular duraría largos años, y tenía una orientación profundamente conservadora, legitimista, clericalista hasta cierto punto. Pero dejaría un aire de "movilización" que impediría en la Europa restaurada que los Borbones españoles pudiesen imponer su absolutismo de manera estable.

El problema español conduce hacia una circunstancia nueva. Francia tenía un atractivo como modelo para amplias capas y élites europeas, y ello sin duda constituyó un factor de la expansión napoleónica. Pero pronto los ideales napoleónicos serían identificados con una mera voluntad de dominio francesa, en una dialéctica aparentemente irreductible. Al comienzo Napoleón encontró seguidores y admiradores en casi toda Europa. Al final fue visto como la representación de un Leviatán que aspiraba al despotismo universal.

Pero esta percepción no fue particular de las élites tradicionales. Se vinculó con una poderosa sensibilidad que emergía irresistiblemente: el surgimiento del *estado nacional* y del nacionalismo. Es el último estadio de una evolución enunciada al inicio del capítulo. El ideal nacional no se refiere únicamente a una soberanía del poder político, sino en general también a una relativa unidad lingüística, cultural, étnica y a una conciencia de comunidad, de "nacionalidad" común. Esta conciencia va unida a un sentimiento colectivo de identificación, a veces muy agudo (nacionalismo), y que a la vez se vincula con una creciente participación social en la vida política y en otras esferas de la "nación". Naturalmente este proceso también se relaciona con lo que con cierta exageración se ha denominado "revolución burguesa", pero que va mucho más allá de una capa social "burguesa". También es parte, al menos en sus orígenes y en algunos estados europeos, del desarrollo de los procesos democráticos.

La Francia napoleónica y revolucionaria constituyó el primer ejemplo de esta conciencia nacional aguda. Pero en su expansión europea despertó los mismos sentimientos por doquier, que se volvieron contra ella y minaron las bases de su hegemonía. El nacionalismo alemán, que surge con fuerza en estos años, es el ejemplo más acabado de las paradojas del proceso. El nacionalismo sería una de las piedras de toque de las relaciones internacionales europeas en el siglo XIX, y llevaría en el curso del siglo, a la creación de nuevos estados. Italia y Alemania en los lugares más destacados, y también a una efervescencia en Europa oriental y en los Balcanes, minando a Turquía y creando la "cuestión oriental", factores que contribuirían no poco a la Primera

Guerra Mundial (1914-1918), y con ello al derrumbe de la preeminencia del sistema internacional europeo.[9]

EL ORDENAMIENTO DE VIENA Y LAS RELACIONES INTERNACIONALES EN EL SIGLO XIX.

El Congreso de Viena (1814-1815) ha tenido una importancia capital en la historia de las relaciones internacionales. Se puede comparar perfectamente con Westfalia y con Utrecht; la nostalgia por su huella se ha hecho más fuerte en nuestros días, debido a la "incapacidad de la paz", a la incapacidad de firmar tratados de paz efectivos, que se ha visto en este siglo después de cada una de las guerras mundiales. Pero su eficacia no está en relación con la esperanza que en él pusieron sus actores; se podría decir que fue eficaz a pesar de los anhelos de sus autores.

En primer lugar, hay que destacar que tuvo un sesgo doctrinario, casi "ideológico". Fue la paz de las potencias victoriosas, pero además la paz de los "restauradores", que la querían más que por la paz misma, porque pretendían estabilizar al Antiguo Régimen frente al espectro revolucionario. De ahí el acuerdo paralelo de la "Santa Alianza", promovido principalmente por los regímenes más conservadores: Rusia, Prusia y Austria; estas dos últimas potencias reasumieron su status antes confiscado por la expansión napoleónica. El concierto europeo debía operar también, de ahora en adelante, como una salvaguardia institucional en lo interno.

Pero no todos los estados estaban en la misma posición. Principalmente Inglaterra, tanto por sus instituciones como, sobre todo, por sus intereses, impidió el desarrollo más acabado de esta posibilidad, como se vio en el caso de la América española. En realidad el concierto bien luego volvería a sus tradiciones de "equilibrio", sosteniendo Inglaterra una política de "espléndido aislamiento" que le permitía, con aparente desdén por los asuntos continentales, mantener una posición mediadora indispensable para un equilibrio multipolar. Además, los vencedores de 1815 tuvieron la sabiduría de incluir a los vencidos, y bien pronto Francia (restaurada) sería otra vez actor destacadísimo (aunque no ya la primera potencia) en los asuntos internacionales. De este modo ya hemos nombrado a las principales potencias de este concierto en el siglo XIX, hasta mediados de siglo. Como ya habíamos adelantado, Rusia mantendría su importancia, pero aminorada por su atraso económico, que cada vez se hacía más manifiesto, y por su vulnerabilidad institucional, como la última autocracia europea hasta 1905, en un grado que no lo había sido ningún país europeo en toda su historia.

[9] De la *Histoire...*, el tomo IV de André Fugier, *La Révolution Française et l'empire Napoléonien*, París, Hachette, 1968. De la Cambridge el tomo VIII dirigido por A. Goodwin, *Las Revoluciones de América y de Francia (1763-1793)*; el tomo IX que incluye a la Restauración, dirigido por C. W. Crawley, *Guerra y Paz en Tiempos de Revolución (1793-1830)*. Los libros de Jacques Godechot en su versión española son ampliamente asequibles: *Las Revoluciones (1770-1799)*, Barcelona, Labor (Nueva Clío), 1981; y *Europa y América en la época Napoleónica*, Barcelona, Labor (Nueva Clío), 1969. Sobre el tema del nacionalismo tanto para esta parte como para lo que sigue cfr. Georges Weil, *La Europa del siglo XIX y la Idea de Nacionalidad*, México, Fondo de Cultura Económica, 1949.

En la perifera europea se manifestaría una novedad relativamente importante. La intrusión napoleónica en España, y la crisis eterna de esta última, llevarían a la secesión de la casi totalidad de las colonias españolas en América (1810-1824), lo que culminaría con la creación de cerca de una veintena de estados nacionales de habla y cultura españolas, aunque no habían experimentado las bases culturales y sociales de la modernización, a la inversa de las colonias inglesas que formarían los Estados Unidos. Un nuevo continente ingresa a la vida internacional, aunque sea al comienzo como campo de penetración económica de las nuevas tendencias globales.

Y con esto hemos arribado a la eclosión de un fenómeno cardinal en la fundación del mundo moderno, y que tiene relación con la vida material. La *revolución industrial*, hija del capitalismo, entre otros, y que se desarrollaría en Inglaterra hacia 1775-1825, en primer lugar, pero luego se expandiría por Europa Occidental y América del Norte. Cambia la relación material del hombre con su naturaleza inmediata, lo que llevaría a la creación de una segunda naturaleza, artificial, con alto grado de abstracción. Su consecuencia más directa para las relaciones internacionales fue otorgar a Europa una superioridad material inalcanzable para el resto del mundo, lo que le permitiría incorporar a todo el globo al sistema internacional europeo en el transcurso del siglo XIX. Los sistemas internacionales periféricos a Europa sólo se podrían calificar de ahora en adelante como "subsistemas" o "sistemas regionales". Lo que pasara en cualquier parte incidiría en el equilibrio del concierto europeo.

Al interior de este último, la consecuencia más importante fue que comenzaría una nueva estratificación de poder. Siempre fue importante la capacidad tecnológica para la manifestación de poder en las relaciones internacionales. Pero ahora tal ecuación tendría una significación comparativamente mucho mayor. Aquí estaría la fuente de debilidad rusa, el origen del poder impactante de Alemania, la consagración por más de un siglo de la debilidad española, y la paulatina pérdida de poder de Austria, imperio Austro-Húngaro más tarde (1867-1918).

De la revolución industrial siguen algunas consecuencias de usos y técnicas de las relaciones internacionales. La más importante en el siglo XIX es la transformación de la guerra por el industrialismo y el nacionalismo. Ya desde las guerras napoleónicas se anunciaba un nuevo giro. Los nuevos ejércitos serían "nacionales", integrados sólo por ciudadanos del estado nacional. Hacia el final del siglo se impondría la conscripción obligatoria, que los haría masivos, y además un elemento integrativo de la nacionalidad. Su capacidad tecnológica los haría, para la política interna, un factor de estabilidad y de contención de las tendencias revolucionarias. El factor demográfico, aunque disminuye en algo, seguiría siendo fuente de poder militar; sólo en el siglo XX comenzaría un eclipse más pronunciado. Las potencias marítimas, con Ingla-

terra a la cabeza, verían multiplicado su poder, con el dominio de los medios de comunicación marítimos modernos y el nuevo carácter de la economía mundial.

En el campo del proceso de toma de decisiones de política exterior habría algunas innovaciones. La diplomacia permanecería como una instancia primordial. Pero su status bajaría algún peldaño. Hacia los años 30 y 40 del siglo XIX se introduce el uso del telégrafo, y con ello la toma de decisiones se concentra con mayor fuerza en el jefe político y no en su embajador, ya que el primero puede tener acceso a mayor información y en un lapso de tiempo mucho menor que antes. Después, con el cable, el teléfono y —hacia la última fase correspondiente a este capítulo— la radio, no harían sino acentuar este desarrollo. Por otro lado, el desarrollo de los procesos democráticos institucionaliza y aumenta la influencia de la opinión pública sobre las políticas exteriores. No siempre como presencia serena: hasta la Primera Guerra Mundial la opinión pública ejercería la mayoría de las veces una influencia más bien belicista que pacifista.

Volviendo al tema inicial, uno de los méritos del Ordenamiento de Viena es que —ya sea por hazaña de sus actores o por las circunstancias— supo incluir el desarrollo de estos elementos tan desestabilizadores. Durante un siglo no se desarrolló otra guerra general en el escenario europeo, y se adoptó a los cambios a veces dramáticos, permitiendo solamente guerras limitadas y "civilizadas", dentro de lo que cabe. El sentido de la civilización europea permanece. A pesar del rol explosivo de la opinión pública, no debe olvidarse el avance de las inquietudes humanistas. Más allá de las causas económicas, la lucha por la abolición de la esclavitud tuvo un decisivo impulso debido a las posiciones doctrinarias de la opinión pública en este sentido.

En suma, el siglo XIX correspondió a la cúspide de la vigencia del sistema internacional correspondiente al concierto europeo.[10]

HACIA EL FIN DEL CONCIERTO EUROPEO

Ninguno de los factores referidos a continuación podía significar la erosión irrevocable del concierto europeo. Pero en su conjunto impregnarían la atmósfera de su tiempo y sentarían las bases para un fin relativamente caótico (1914-1941) de este sistema internacional.

El nacionalismo fue una de las grandes fuerzas nuevas del siglo XIX. Como llevaba a la fundación de nuevos estados, a veces por la vía de deslegitimar a algunos ya existentes (Turquía, el Imperio Austro-Húngaro), o a costa parcial de algunos estados (Francia), su expansión tendría consecuencias enormemente desestabilizadoras en el sistema

[10] La *Histoire...* continúa ahora escrita por el mismo Pierre Renouvin. Pero los cuatro tomos correspondientes a los siglos XIX y XX están reunidos en un solo volumen en su edición española, *Historia de las Relaciones Internacionales. Siglos XIX y XX*, Madrid, Akal, 1982. Con respecto a la Cambridge, cfr. el tomo X, dirigido por John Patrick Tuer Bury, *El Cenit del Poder Europeo (1830-1870)*.

internacional. Por ello no deja de ser un mérito el que hasta 1914 no hubiera conducido a una guerra general.

La fundación del Imperio Alemán (1871-1918) constituyó una transformación decisiva del equilibrio europeo. El Imperio se basó en una Prusia renovada, en una industrialización que haría de Alemania la primera potencia de Europa. Limitó el triunfo liberal pero a la vez modernizó el conservadorismo prusiano; bajo la guía de Otto von Bismarck se produce en el curso de tres guerras cortas (1864 contra Dinamarca; 1866 contra Austria y los estados del sur de Alemania; en 1870-1871 contra Francia) la unificación de Alemania.

Por muchos siglos —en cierto modo desde la Edad Media— en el centro de Europa había existido un vacío de poder o una fragmentación, lo que viene a ser casi lo mismo. Ahora se forma una nación demográficamente fuerte, la primera potencia industrial del continente hacia fines de siglo, segura de sí misma (tal vez, excesivamente), que se configuró a partir de una erosión (relativa) de poder de los vecinos, sobre todo de Francia.

Esto tendría profundas influencias en el sistema internacional. Mientras Bismarck estuvo en el poder (hasta 1890), logró reprimir las tentaciones desestabilizadoras propias del ímpetu de un estado joven. Pero a partir de su destitución —durante el período "guillermino", del kaiser Guillermo II, 1888-1918—, Alemania jugaría un rol arriesgado, amenazador, aunque sería una exageración atribuirle la responsabilidad exclusiva en la serie de acontecimientos que condujeron a la Primera Guerra Mundial. Bismarck creía que en 1871 Alemania había llegado a su máximo poderío; sus sucesores, algo envanecidos por el poder nuevo, quisieron acrecentar y proyectar algo parecido a una tendencia hegemónica. Con ello crearon un vacío a su alrededor, echando por tierra la política del fundador en orden a impedir la formación de una coalición contraria mucho más poderosa. Y las condiciones serían bastante diferentes de las tradicionales coaliciones europeas.

Otro escenario importante lo constituyó la Europa Oriental y la región de los Balcanes. El nacionalismo cultural y político echarían profundas raíces como elementos formadores de la nacionalidad. La agonía del Imperio Turco crearía un eventual vacío de poder, por el que rivalizarían Rusia y Austria-Hungría principalmente. Esta "cuestión oriental" constituiría una fuente de interminables conflictos y sería la chispa que llevaría a la confrontación de 1914. Incluso la Sublime Puerta pudo prolongar su vida artificialmente, ya que algunas potencias europeas preferían ver a Turquía conservando posiciones antes que entregándolas a estados que acrecentarían excesivamente su poderío. Esto último se refería especialmente a Rusia.

Entre 1871 y 1914 no existen guerras generales, y sólo algunas guerras limitadas en Europa, estas últimas en los Balcanes. Pero la atmósfera general aparecía no sólo para la posteridad, sino que para los propios contemporáneos, como una preparación para una gran ruptura. En el escenario de Europa Central el nacionalismo, a medida que se acercaba 1914, tenía otra virtud desestabilizadora del sistema. El Impe-

rio Austro-Húngaro constituía una rareza multinacional en la era de las nacionalidades. El derrumbe del Imperio Turco acentuaba este peligro, ya que algunos de sus segmentos tendían a unirse con otros que estaban bajo el dominio (no del todo impuesto) de Viena. También se exageraba la rivalidad con Rusia. De este modo, Alemania y Austria-Hungría comenzaron a formar una estrecha alianza, pero que vería reunirse en contra de ella una coordinación de estados potencialmente más poderosos.

Al mismo tiempo, existían factores profundos que afectarían enormemente al sistema internacional: el imperialismo en primer lugar. Se ha discutido —y exagerado— mucho el rol del imperialismo, tanto en la política internacional como en el desarrollo económico de Europa. Lo cierto es que hacia 1870-1900 algunas potencias europeas (Francia e Inglaterra principalmente) ocupan tanto las zonas no estatales del globo (África) como algunas sociedades antiguas que no pueden resistir la intrusión de los estados europeos (Asia). Se pueden citar una multitud de causas: rivalidades comerciales, búsqueda de equilibrios de poder, razones de prestigio, necesidad de materias primas, desahogo de tensiones sociales. Aunque siempre encontramos varias respuestas apropiadas, también es necesario insistir en que no todas las naciones ejercieron este imperialismo. Alemania e Italia sólo recogieron despojos, y la primera no se enriqueció ni fue más poderosa mediante esta política. Rusia practicó un cierto expansionismo. Estados Unidos, caso aparte, aparece con un cuasi-imperialismo, en el cual las razones geopolíticas y de política interna explican con mayor credibilidad su expansión. En todo caso, este empuje europeo termina por ocupar el globo e incorporarlo a un sistema internacional global. Naturalmente, otra cosa es el fortalecimiento de una economía mundial, de la cual este imperialismo no es más que un episodio.

Pero más importante es otra cara del imperialismo. Las disputas coloniales dejaron un rasgo extremadamente conflictivo en los actores del sistema internacional, y contribuyeron a cargar la atmósfera internacional con un aire de enfrentamiento irreversible. La sensación de asedio de las clases políticas responsables de las políticas exteriores respectivas se vio incrementada por esta rivalidad colonial.

Más importante todavía, la época del imperialismo ejercería un atractivo irresistible sobre las masas incorporadas a la vida política, al que no serían inmunes las tendencias revolucionarias rupturistas del socialismo marxista, la gran nueva ideología del mundo moderno. De este modo la carrera por las colonias se revistió de un carácter emocional que limitó la acción más racional de muchos aparatos diplomáticos. Además, éste no era un fenómeno desvinculado de tendencias ideológicas afines, como los movimientos "pan" (germanismo, eslavismo...), el socialdarwinismo, el vanguardismo estético, el nacionalismo como ideología, el racismo y el antisemitismo. En su sentido de "organización", estas tendencias no representaban en general más que a pequeños grupos. Pero como contribución al "espíritu del tiempo" se infiltrarían sutilmente en la mentalidad de las respectivas clases políticas y de las grandes masas, de modo que las confrontaciones internacionales sufrirían una cierta inflexibilidad por el carácter moral (y moralista) que se les atribuiría, de modo de hacer cada vez más difícil una transacción en las sucesivas crisis que experimentó el sistema internacional en los últimos cuarenta años antes de 1914.

En este sentido, hay que decir que el ambiente de crisis se articuló en la configuración de dos grandes bloques de alianzas entre, aproximadamente, 1890-1914: por una parte, la Triple Alianza de Alemania, Austria-Hungría e Italia (que desertaría de ella en 1914) y, por la otra, la Triple Entente, con Francia, Rusia e Inglaterra, que al fin tuvo que salir de su aislamiento, que ya no era tan "espléndido". De este modo, en época de paz se presenció ya la desaparición del sistema multipolar y la tendencia a la consolidación de uno bipolar, lo que anunciaría la guerra, intensa y pasional, que sepultaría la preeminencia europea en el mundo.

Finalmente, en este período se da el surgimiento de dos nuevos actores en el escenario internacional. Estados Unidos es, ya desde el punto de vista de la "cantidad" de poder disponible, la primera potencia del mundo después de 1900. Pero su doctrina de política exterior, en la medida en que la tiene, le demanda una actitud "aislacionista". Por otro lado los principios morales, que están muy vivos en sus tradiciones de conducta ante el sistema internacional, se acomodan a actitudes muy pragmáticas en su entorno inmediato. Por lo demás, caso prácticamente excepcional, hasta la segunda mitad del siglo XX su existencia nacional no estaría jamás amenazada. De ahí que pueda barajar hasta comienzos de siglo una política enormemente moralista y enormemente pragmática lado a lado, casi sin percibir la tensión entre ambas. Su aislacionismo, en todo caso, tiene límites. En el área de América Central y del Caribe lleva a cabo una política cuasi-imperial. Y se conduce con un agudo sentido geopolítico en el Pacífico, chocando ya muy al comenzar el siglo con otro actor emergente, el Japón.

Este país corresponde al único caso en Asia en donde la intrusión europea desde mediados del siglo XIX provoca una reacción inmediata de modernización de parte de sus élites tradicionales. Japón desarrollaría una política con la ambición de crear un imperio como el de algunas potencias europeas y ser aceptado como par por aquéllas. Por el momento su poder sería limitado, pero ya se destacaba por su singularidad.

Las tendencias belicistas y militaristas no ya de estados, sino como desarrollo espontáneo de importantes sectores de la opinión pública, tienen su contrapartida en un tímido nacimiento del pacifismo. Algunas tendencias son de tipo ético-humanista, otras de tipo revolucionario, que en algunos casos anuncian una modalidad diferente pero de no menos implacable belicismo. Por otra parte, el avance del derecho internacional en el siglo XIX llevó al alumbramiento de una serie de acuerdos internacionales no políticos (postales, de comunicaciones fluviales, etc.) que hacían vislumbrar a las futuras organizaciones internacionales. Incluso hubo algunos intentos fallidos de planes de desarme. Estos últi-

mos fueron importantes más que por su concreción (nula), por su simple aparición en el escenario universal.[11]

LA PRIMERA GUERRA MUNDIAL Y LA DESPOTENCIALIZACIÓN DEL CONCIERTO EUROPEO

La guerra fue el resultado de tendencias y tensiones que se habían acumulado por largo tiempo. Pero también constituyó para la clase política el quiebre en la confianza en el inapelable avance y triunfo del "progreso" y de los valores humanistas de la cultura cosmopolita europea. Este hecho no está en absoluto desvinculado del quiebre del sistema internacional.

Pues, en primer lugar, si la tendencia a la bipolarización del sistema internacional ya había acentuado la inestabilidad, la carga emocional que acompañó el estallido y las primeras etapas de la guerra se convirtió en un factor agregado de ese quiebre. La guerra iba a ser breve, pero se extendió entre 1914 y 1918. Al comienzo fue recibida con una explosión de júbilo que abarcó a la abrumadora mayoría de todas las capas de la población europea en todos los estados involucrados. El fenómeno tuvo relación con los procesos de democratización, en cuanto la opinión pública tenía más influencia en las decisiones de política internacional. El clima de carácter belicista abrió paso a odios y a una tendencia a introducir el principio del exterminio en las relaciones entre los estados enemigos, aunque no sea más que potencialmente por el momento. Los aparatos de propaganda de ambos bandos ayudaron a profundizar el foso que separaba a los pueblos y con ellos a convertir a la guerra en inmanejable como acto político. La dirección militar del conflicto pareció imponer su lógica a la dirección política, con lo que se desvaneció toda posibilidad de limitarlo. Para los Aliados, Francia e Inglaterra, las "potencias centrales" (Alemania, Austria-Hungría, Turquía) aparecían como despotismos militaristas, aunque los primeros tenían la incómoda alianza de la Rusia zarista. Los segundos —víctimas de una propaganda en general exagerada— desarrollaron una ideología de la defensa nacional, apoyados en los inicios entusiastamente por los intelectuales, pero no podrían ofrecer una creencia más universal para competir con las democracias occidentales.

En segundo lugar, la prolongación de la guerra, la estrategia militar

[11] Como antes, y para los acápites que vienen se recomienda igualmente a Renouvin. De la *Cambridge*, en su edición en español por cierto, hay que ver el tomo XI dirigido por F. H. Hinsley, *El Progreso Material y los Problemas Mundiales (1870-1898)*. También el tomo XII, que asimismo vale para los acápites posteriores, dirigido por C. L. Howat, *Los Grandes Conflictos Mundiales (1898/1901-1945)*. Para el clima de ideas suscitado por el imperialismo y la influencia de las ideologías radicales antes de 1914, cfr. Hannah Arendt, *Los Orígenes del Totalitarismo*, Madrid, Alianza, 1981, especialmente tomos 1 y 2. Sobre el aspecto diplomático del origen de la guerra queremos referirnos a dos clásicos que a veces se encuentran en bibliotecas de nuestro continente: A. J. P. Taylor, *The Struggle for Mastery in Europe, 1848-1918*, Oxford, 1954; Luigi Albertini, *The Origins of the War of 1914*, tres tomos, 1952-1957. Por otro lado, un libro fácilmente disponible, Wolfgang J. Mommsen, *La Época del Imperialismo. Europa 1885-1918*, Madrid, siglo XXI, 1981.

inepta, el desarrollo inaudito de las técnicas de trituración militar y el naufragio biológico de una generación europea impusieron un tremendo sacrificio y una tremenda impresión a los contemporáneos. Allí se hirió de muerte a la vieja Europa, y la sinrazón del conflicto para muchos, como la fanatización contra los "traidores internos" para otros muchos, produjeron transformaciones profundas en la legitimidad política. Entre otras consecuencias, la relación entre guerra y paz parece ser que experimentó un punto de inflexión: aunque la guerra en nombre de la paz sigue siendo una presencia en nuestros días, por otro lado la experiencia de la guerra como algo normal e inevitable ha sufrido una deslegitimación a partir de entonces. Al menos se pagaría un tributo a la retórica de la paz con posterioridad a los días de la "Gran Guerra" (como se la llamó entonces), y ningún conflicto significativo sería saludado, a partir de entonces, como una salvación en sí mismo.

En tercer lugar, la guerra fue "mundial". No sólo porque Europa involucraba al mundo, sino también porque el mundo se unificó en un sistema de emociones único. La guerra, al demandar sacrificios tan inenarrables, y muchas veces incomprensibles para las grandes masas, demandó también nuevas justificaciones. En este sentido existe un claro proceso de ideologización de la guerra, en cuanto que su nueva legitimidad está representada por doctrinas supranacionales, que le darían gran fuerza (y en cierto modo salvarían) a un grupo de actores, los Aliados. Este hecho está vinculado con el ingreso de Estados Unidos en la guerra en 1917 y con su liberalismo aplicado a las relaciones internacionales, privilegiando retóricamente los aspectos de democracia y autodeterminación nacional. Por otra parte, aunque no influiría de manera inmediata con la misma fuerza, la Revolución Rusa ayuda a ideologizar el conflicto, gracias a su nueva interpretación de la guerra internacional como guerra civil internacional. Los nombres de Lenin y Wilson —el líder bolchevique y el presidente norteamericano— están indisolublemente ligados a este proceso.

En el choque de voluntades y de resistencia, a la postre los sistemas democráticos demostraron ser más vigorosos que los sistemas autoritarios (Austria-Hungría y Rusia, sobre todo; también Turquía, aunque es un caso aparte) o monarquías semiparlamentarias, semiautoritarias como Alemania. El derrumbe del zarismo, y con ello de un camino "occidental" para Rusia, tendría hondas consecuencias. Pero el fenómeno que en el curso de la guerra produjo mayores transformaciones fue el ingreso norteamericano al conflicto. Bajo el liderazgo del presidente Wilson (1912-1921), Estados Unidos rompe su aislamiento y penetra en la política mundial dispuesto a participar en la configuración del futuro sistema internacional global. Aunque ya desde 1914 se había comprometido económicamente con el conflicto, fue un vuelco de la opinión pública y una suerte de sublevación moral la que lleva al país a involucrarse en el conflicto y a una resolución "democrática" del mismo. Esto le otorgaría a su participación un carácter de cruzada, a la que, sin embargo, y en difícil coexistencia con lo anterior, se añadían motivos geopolíticos que se anidaban en parte de la clase política nor-

teamericana desde comienzos de siglo. Como los Aliados estaban agotados en 1917, se puede decir que la intervención norteamericana decidió el resultado de la guerra. Por primera vez en varios siglos, una potencia extraeuropea —aunque salida de la cultura europea— fue decisiva para la resolución de un conflicto en el interior del sistema internacional europeo, cuyos actores —ahora despotencializados— ya no se bastaban a sí mismos para configurar un sistema internacional de alcance global. También presenciamos, aunque todavía limitadamente, la penetración de creencias en el sistema internacional que terminarían con su homogeneidad y le darían —entre otros rasgos— un carácter heterogéneo, de acuerdo con la denominación de Raymond Aron (ver Capítulo 7).[12]

EL ORDEN DE VERSAILLES Y EL VACÍO DE PODER EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

La Paz de París (1919) constituyó la serie de tratados que los vencedores de la guerra firmaron con cada uno de los vencidos. Pero es más conocida por uno de esos tratados, el de Versailles, concluido entre Alemania y los estados vencedores. El "Orden de Versailles" corresponde a la situación internacional europea, y se refiere al predominio de los vencedores en Europa, Francia e Inglaterra en primerísimo lugar, y a sus visiones divergentes acerca del sentido de ese "orden", que más bien terminó siendo un desorden y un naufragio casi sin paralelo en la historia.

Versailles, como símbolo de los tratados, ha dejado una negra memoria tras de sí. En la literatura se le nombra como un ejemplo de cómo *no* se debe concebir un tratado de paz. El tratado *no* estuvo en la tradición del concierto europeo, en cuanto no consultaba la inclusión más o menos fluida del vencido en el sistema de los vencedores, como lo fue el Congreso de Viena. Y tampoco se trató de una paz "cartaginesa", que condujera al derrumbe total del vencido, a su impotencia como actor del sistema, como sería en 1945. Esto es válido, por supuesto, sólo si hablamos en el plano de la eficacia de una paz, y no en la de su moralidad. Versailles impuso no pocas arbitrariedades y algunos abusos territoriales, políticos, reparaciones económicas difíciles de obligar a cumplir. Para Alemania significó el casi total desarme, enormes reparaciones económicas a los vencedores, ocupación parcial de su territorio y reconocimiento de su culpabilidad. Desde el punto de vista de la efectividad, humilló pero no aplastó. Pero tampoco fue una paz imposible. Originalmente se pensó que la Sociedad de las Naciones haría las veces de una instancia conciliadora; pero la ausencia de Estados Unidos, la potencia inspiradora, la convirtió en sus primeros y quizás cruciales años (1920-1923) en un instrumento de la política francesa, mucho menos dispuesta a las concesiones que la inglesa y la norteamericana. Además, al comienzo, Alemania fue excluida de la organización.

De este modo el sistema internacional se articuló en dos sectores. Por una parte, en los estados del *statu quo*, Francia e Inglaterra sobre todo, y los estados revisionistas, Alemania y la ahora Unión Soviética en primer lugar, aunque sumamente despotencializados. El conflicto franco-alemán se destacaría como *el* problema de las relaciones internacionales, y así lo aparecería también para sus actores, mientras que Inglaterra intentaba un cierto rol mediador. Pero desde nuestra perspectiva, y para no pocos contemporáneos de mirada penetrante, ello significó una gravosa distorsión de las perspectivas. Para entender el contexto en el cual se daba ese conflicto-eje, tenemos que ponderar a los actores del sistema internacional y a sus conductas.

En el interior de Alemania había unanimidad acerca de la necesidad de revisar Versailles y devolver al país el status anterior; había divergencias sobre el método y los alcances de la revisión. En Francia había unanimidad en el uso del tratado y de la Sociedad de las Naciones como instancias de congelación de la situación del momento. Se percibía el futuro como evolucionando en contra de las probabilidades de poder de París. Pero más allá de ellos y aunque también girando en torno a estas posiciones, los diversos actores efectuaron su propia evaluación de las circunstancias.

Quizás el dato clave que permite entender el vacío de poder en el sistema internacional lo constituye la política internacional de los EE.UU. El presidente Wilson fue el gran impulsor de la Sociedad de las Naciones, que recogía variadas tendencias internacionalistas del siglo XIX, y que estaba pensada en su origen como una organización mediadora y conciliadora entre vencedores y vencidos, pudiendo ser un efectivo agente de paz en el mundo de la posguerra. Pero el Senado norteamericano —guardián de sus prerrogativas constitucionales y de la tradición aislacionista— rechaza la adhesión de EE.UU. a la organización, respondiendo así las tendencias más profundas de la política exterior de su país. De esta manera EE.UU. regresa a una actitud aislacionista y no intervendrá en la política europea, salvo en aspectos relativamente marginales. No se trata de que EE.UU. no intervenga en el mundo. Sólo de que lo hará de acuerdo con una definición *estrecha* de sus intereses, como en la región de América Central y el Caribe, como en el Pacífico, al punto de enfrentar una creciente rivalidad, tensión y enfrentamiento con Japón, que culminaría en Pearl Harbor, Hiroshima y Nagasaki. Intervendría también, ocasionalmente, de manera no sistemática, en el ordenamiento de las finanzas internacionales (Plan Dawes, 1924; Plan Young, 1928, de regulación ambos sobre las reparaciones y préstamos de guerra). Cuando lo hizo en este ámbito su actuación casi siempre fue constructiva, y permitió echar las bases de la única alternativa internacional al desastre que aparece en este período, el "Espíritu de Locarno". Pero para muchos historiadores es precisamente la

[12] La bibliografía anteriormente citada vale también para este tema. Sólo queremos agregar un par de títulos de obras relativamente asequibles. B. S. Liddell Hart, *History of the First World War*, Londres, Pan Books, 1970, es un clásico en la materia. H. Stuart Hugues, *Historia de Europa Contemporánea*, Santiago, Editorial del Pacífico, 1966, tiene valor, especialmente por haber sido traducido y publicado en nuestro medio.

carencia de una mano regulativa en los flujos mundiales de intercambio comercial y financiero lo que explica la profundidad y prolongación de la Gran Depresión (hacia 1929-1939). En esto Estados Unidos tendría una gran responsabilidad, ya que una gran potencia no puede definir sus intereses de manera estrecha, y aislarse de las fuentes de conflicto del sistema internacional. *Su* sistema internacional es global, y en el siglo xx ello implica a todo el mundo. El aislacionismo norteamericano no fue más que un espejismo que cubrió un intervencionismo estrecho de miras, hasta que en Pearl Harbor el sistema internacional se le presentó en su forma más brutal, como una guerra a la que no podía sustraerse.

La aparición de la Unión Soviética en 1917 (aunque este nombre sólo lo recibe de manera oficial en 1922) es el otro gran acontecimiento de ese año. Triunfa una revolución de nuevo cuño en la historia europea, que termina con el gobierno radical de un partido, y no como antes, con una síntesis entre lo antiguo y lo nuevo. También se funda un estado con "potencia de conversión", que puede apelar a lealtades más allá de sus fronteras, y que ve su sentido de existencia en la propagación de la revolución mundial, como lo creía su fundador, Lenin (1917-1924) en 1917. Después, al triunfar la revolución en Rusia, pero fracasar en el resto de Europa, Lenin y los bolcheviques trasladan la concepción revolucionaria al plano internacional hasta prefigurar el resultado de esa revolución mundial en un conflicto entre estados. Fue una revolución contra la letra del marxismo, pero dentro de su espíritu, que llevó a la construcción de un nuevo modelo de dominación política, que en algunos sentidos no ha sido más que el renacimiento de antiquísimas formas de legitimación del poder político. Pero ha mostrado una solidez notable en un mundo de legitimidades cambiantes.

El nuevo estado tiene que sacar a luz una doctrina, ya que el marxismo, en general, no consideraba el problema de las relaciones internacionales. Así cree que, a la espera de la revolución mundial, debe esperar su propia consolidación, absteniéndose de ingresar en la política mundial y no cooperando en la *configuración* del sistema internacional europeo. Su doctrina habla de la "próxima guerra imperialista", que presuntamente las potencias "capitalistas" llevarán a cabo entre sí, y que podría conducir a una nueva etapa revolucionaria. También se habla de una posible guerra contra la URSS, como del "cordón sanitario" que Occidente le ha impuesto.

Pero la realidad tanto propia como ajena habla de otro modo. La URSS rápidamente, a partir de 1921, regularizó sus relaciones diplomáticas y comerciales con los países europeos. Sólo demorarían hasta 1933 las relaciones con los Estados Unidos, debido a disputas en torno a viejas deudas, pero las relaciones comerciales entre ambos estados serían normales. Ahora bien, *en la medida* en que Moscú llevó a cabo una política exterior, lo hizo en cuanto estado "revisionista", como perdedor de la guerra. En ese sentido, tanto por motivos políticos —pérdidas territoriales— como por razones doctrinarias —lucha "antiimperialista"— define como enemigo número uno al "imperialismo anglo-francés",

o sea, el Orden de Versailles. Así, en la medida en que se manifestó como integrante del orden internacional, toda su política concurrió a debilitar a las potencias occidentales. Fruto de ello son los Tratados de Rapallo (1922) y de Berlín (1926), con Alemania, que reanudaron las relaciones entre ambos estados, y que acompañaron al proceso de activa interrelación económica entre los dos países. Para entender el clima político de estas relaciones, hay que señalar que en Berlín eran los sectores conservadores y "restauradores" del ejército y de la burocracia quienes promovían esta política, y que eran criticados por los socialdemócratas, el partido mayoritario.

La política exterior soviética era dirigida por el "Comisariado de Asuntos Exteriores", y representaba sólo una cara de la misma. Pero como potencia revolucionaria, como centro de una fe universal, que agrupó durante los primeros 30-40 años de su existencia a la inmensa mayoría del marxismo (sin tener en cuenta al socialismo de la Segunda Internacional), el entonces muy real "comunismo internacional" también tenía otra organización que representara esta faz. Ésta sería el "Comintern" o Tercera Internacional Comunista (1919-1943), que reunía a los partidos comunistas de todo el mundo, y que debía promover la revolución. Pero esto sería cierto solamente en los primeros años, no después de 1923, con la excepción parcial de China. Bien pronto el magnetismo del sistema soviético serviría a Moscú para subordinar el Comintern a las necesidades de la política exterior soviética, no siempre coincidentes —a veces contradictorias, como durante la guerra civil española—, con las de los movimientos revolucionarios. Existió otra ventaja de la política exterior soviética. El magnetismo también se extendía a sectores liberales en Occidente. Nunca fue tan popular la URSS en Europa como en los años 20 y 30, en la época del gran genocidio y del "Gran Terror".

De todas maneras, hasta 1934 la URSS no consideraría necesario constituirse en un actor legítimo del sistema internacional. Su importancia para el mismo aguardaba en silencio el paso del tiempo, y en este sentido su política internacional tiene una cierta correspondencia con el aislacionismo norteamericano. Desde Pedro el Grande, Rusia había constituido un actor de la escena europea. Su falsa ausencia ayudaría a conformar el escenario de vacío de poder que caracteriza al sistema internacional de esta época.

En Europa Oriental y en la zona del Báltico el ordenamiento de posguerra presenció el nacimiento de una serie de Estados nacionales nuevos, productos de la desintegración y/o derrotas de otros mayores. A veces profundamente rivales unos de otros, aproximadamente "subdesarrollados" (diríamos hoy) la mayoría de ellos, con la excepción de Checoslovaquia, y de tamaño más bien pequeño, no podían contribuir a equilibrar el sistema internacional. No podían tener iniciativas individuales y dependían de un cierto clientelismo de otros mayores en su actuar internacional.

En el mundo colonial nos encontramos con cambios no menos trascendentales. La intrusión europea había provocado en algunos de ellos

reacciones viscerales, pero que frente a las técnicas y a la organización europeas no tenían posibilidades. Muy diferente fue cuando las élites locales adoptaron la mentalidad y las ideologías europeas para interpretar su circunstancia histórica. De este modo, desde los años 80 en la India se formó un movimiento nacionalista e independentista, y desde comienzos de siglo se formó un movimiento en China que buscaba romper la hegemonía occidental. Así sucedería en muchas regiones de Asia, incluyendo al decadente imperio turco, tanto en Turquía misma como en las sociedades árabes dominadas por ella o por las potencias europeas.

La Primera Guerra Mundial acelera e intensifica este proceso por vía de dos influencias. Por una parte, la guerra debilita la capacidad europea de emplear recursos en el dominio o influencia de las regiones colonizadas o hegemonizadas. Por la otra, como la guerra se ideologizó desde un primer instante, y ello se intensifica exponencialmente con el ingreso de EE.UU. y la Revolución Rusa, las doctrinas con que se combate en Europa no se dejan limitar al continente europeo. No se podía combatir por la autodeterminación nacional para Polonia y Bélgica, y denegarla a China o a la India, al menos a los ojos de las élites coloniales. Como tantas veces en la historia, el proceso venía de todas maneras, pero la guerra lo acentúa en dimensiones no soñadas. Más todavía, la empresa imperial pierde legitimidad para la clase política y la opinión pública europeas. Ello se vería en la enérgica repulsión que provocó la anexión de Etiopía por parte de Italia bajo Mussolini (1922-1943), en 1935, y frente a la política japonesa en China por esos mismos años.

La India se convierte en un dominio conflictivo para Inglaterra y China se vuelve inmanejable para las potencias europeas, ya a partir de 1911. Pero la verdadera dimensión del problema chino se plantearía recién después de la guerra. Fruto de la despotencialización europea es la larga guerra civil china, que se inicia en los años 20 y sólo concluiría con el triunfo de Mao en 1949.

Japón, y caso aparte, aumenta su ambición imperial en la región asiática, y aumenta también su confrontación diplomática con Estados Unidos. La debilidad franco-británica en la región es aprovechada por Tokio para desarrollar una política activa y expansionista que obedece a una tendencia iniciada con la renovación del Japón tradicional hacia mediados del siglo XIX. Japón vive, en la mentalidad de sus cuadros dirigentes, la historia bélica y de delimitación de influencias que Europa desarrolló a lo largo de siglos. Además, la rápida transformación japonesa con la Restauración Meiji (1868-1912), culmina con una explosiva síntesis entre los valores heroico-feudales y de adoración a un poder mitificado, y los de una occidentalización económica y social que haría del país una potencia regional en el Extremo Oriente. Por sobre una estructura constitucional al estilo europeo, las instituciones japonesas se hallaban fuertemente influidas por tendencias belicistas; sus representantes provenían de una cultura capaz de producir una abnegación admirable en sus miembros, pero que en el entorno del siglo XX llevaría al país por un derrotero que finalizaría en Hiroshima y Nagasaki.

De todas maneras, la expansión japonesa, favorecida por la debilidad de las potencias europeas en Asia, mirada con hostilidad por el gobierno y la opinión pública de EE.UU., se materializaría conflictivamente en la década de 1930, en Manchuria, primero (1931), y después con la invasión del resto de China (1937), convirtiéndose en una larga guerra. Japón no esgrimiría, en líneas generales, una "ideología antioccidental", sino que al menos hasta los años treinta quería ser reconocido como par por las potencias europeas y por Estados Unidos y adquirir un imperio como aquéllas. Sólo que los tiempos habían cambiado. Por otro lado, a raíz de la Primera Guerra Mundial —en la que Japón, sin disparar casi un solo tiro, había estado junto a los aliados—, había adquirido una serie de islas y archipiélagos en el Pacífico, con lo que se hizo de una base geoestratégica para un posible conflicto. Los cimientos para éste estaban echados. La única duda del "partido militarista" en Japón era si el futuro enemigo sería la URSS o EE.UU.

La oleada nacionalista en Asia llegaría hasta el Mediterráneo, después de cubrir prácticamente todo el continente. Digna de nombrarse es la renovación turca, con Mustafá Kemal Bajá (Atatürk), quien seculariza el estado, lo occidentaliza (1920-1923), rompe con la paz que le habían impuesto los aliados y logra un tratado más equitativo, el de Lausanne en 1923. El "kemalismo", un nacionalismo, suerte de síntesis entre modernización y tradicionalismo, ideología revolucionaria que es antioccidental, pero que incorpora conscientemente algunas tendencias europeas y elementos de la cultura occidental, "dictadura de desarrollo" que a la vez rechaza enérgicamente el camino marxista, sería un modelo que haría una profunda impresión en Asia, prefigurando la inmensa mayoría de los sistemas políticos de los países islámicos y árabes posteriores a la Segunda Guerra Mundial.

En Europa todavía no se percibía del todo el panorama a la deriva que presentaban muchos actores del sistema internacional, y las consecuencias de su propia universalización, que comenzaba a lanzar al escenario mundial a nuevos actores de ese sistema. Por ahora ese proceso se encontraba en transición. ¿Podían las potencias europeas presidir esa transición? Quizás sí, si efectuaban un reacomodo de su posición en el mundo. Pero ello *no* podía ser si se envolvían en sus rivalidades seculares.

La primera posibilidad ha tenido un nombre, el "Espíritu de Locarno", de breve pero intensa y prometedora vida (1924-1930). Se trata de un intento de parte de los principales actores europeos (Francia, Inglaterra, Alemania, Italia) por transformar el "Orden de Versailles" de herramienta de hegemonía y de congelamiento del *statu quo*, en instrumento de revisión gradual y consensual de ese orden, de modo de admitir e *interesar* a los derrotados en las ventajas del nuevo orden internacional.

Tras el rechazo de las medidas punitivas por parte de Francia, y de la resistencia activa de parte de Alemania en 1923, se abre paso en

ambos países, con la actitud moderada de Inglaterra y el apoyo norteamericano (interesado en el arreglo de las deudas) una postura de negociación en torno al litigio más intratable de todos, el franco-alemán. Presupuesto de esta situación es el predominio en ambos países de un estado de ánimo dispuesto al compromiso, una cierta ideología "europeísta", cansancio con el chauvinismo, el descalabro económico de las políticas "ultras" y la existencia de líderes de gran envergadura, Briand en Francia y Stresemann en Alemania, quizás los únicos estadistas de relieve en la época, al menos en los países democráticos. Fruto de esto es el Tratado de Locarno (1925) y el ingreso alemán a la Sociedad de las Naciones (1926). Paralelamente se produjo un acuerdo en torno de los pagos de reparaciones y deudas de guerra (planes Dawes y Young, 1924 y 1928), y una serie de estipulaciones sobre la evacuación de zonas ocupadas en Alemania. Más que los logros mismos, lo importante es que los actores del sistema internacional en Europa lograron percibir a éste como un campo legítimo en el cual desempeñar su puesto en el mundo, y que un cambio drástico del mismo iría en perjuicio directo de ellos mismos. Pero el principal actor europeo lo percibiría exactamente a la inversa en la década siguiente, y con ello naufragaría la posibilidad del "Espíritu de Locarno".[13]

LA EMERGENCIA DE LA ALEMANIA NAZI Y LA MARCHA HACIA LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL

La Gran Depresión, que se inició en 1929, tuvo profundas consecuencias económicas, sociales y culturales. Mas no se puede decir lo mismo de los componentes del sistema internacional en cuanto tal. Sin embargo, existe una gran excepción en el caso alemán. La Gran Depresión origina una crisis política que se prolongó de 1930 a 1933, y que finalmente culminó en el acceso al poder de un partido político comprometido con una alteración radical del orden internacional existente. Aquí está el origen fundamental de la Segunda Guerra Mundial.

Aun sin "Espíritu de Locarno", una guerra general era improbable, suponiendo un mundo con revisionismos desenfrenados. El cansancio de la guerra, la sensación percibida por casi todos los actores

[13] Para el Medio Oriente y Asia tanto la Cambridge como Renouvin proporcionan amplia información. Para el período de entreguerras en general, cfr. Maurice Baumont, *La Faillite de la Paix*, dos tomos, París, PUF, 1960. Sobre el impacto de la URSS en las relaciones internacionales, cfr. E. H. Carr, *The Bolshevik Revolution (1917-1923)*, tomo 3, Londres, Penguin, 1971; y del mismo autor, *Socialism in one Country, 1924-1926*, Londres, Penguin, 1972, tomo 3. Para ambas obras, partes de un estudio clásico en 15 tomos sobre el desarrollo de la URSS, existen traducciones hechas por Alianza. También hay que citar a uno de los analistas más perceptivos de la historia soviética, Adam B. Ulam, *Expansion and Coexistence. The History of Soviet Foreign Policy, 1917-1967*, Londres, Secker y Warburg, 1968 (también hay edición en N. Y. del mismo año por Praeger). Para el caso norteamericano, cfr. John W. Spanier, *American Foreign Policy since World War II*, N. Y., Praeger, 1971, cuya introducción incluye un excelente resumen de los dilemas de la experiencia histórica norteamericana en relación con su política exterior. Cfr. también al importante historiador francés, J. B. Duroselle, *De Wilson à Roosevelt*, París, Armand Colin, 1960.

de la escena política interna de los respectivos estados acerca de su propia vulnerabilidad, hacían improbable el estallido de una nueva guerra de carácter mundial. Pero en la agitada atmósfera ideológico-cultural de los años veinte no se podía impedir el surgimiento de revisionismos radicales, que aunaran una demanda nacional (a veces legítima), con una ordenación interna y externa basada en presupuestos divergentes de la herencia política y moral de la cultura europea.

Esto es lo que sucede con el nacionalsocialismo alemán. Se trata de un sistema político salido del ambiente revolucionario y contrarrevolucionario de la Europa de la primera posguerra. En parte corresponde a los "fascismos", dictaduras de partido único, con movimiento de masas, antimarxistas, pero que a la vez combatían la amenaza revolucionaria con métodos y con estilos extraños a la tradición. En parte corresponde a los sistemas políticos "totalitarios", y tiene asombrosas semejanzas con el marxismo en el poder. Pero de los primeros lo separa su radicalismo, del segundo su impaciencia por realizar un programa en el corto plazo sin fijarse en el precio. Fue parte de una sensibilidad europea, que quiere reaccionar al exterminio bolchevique con un contraexterminio, llevando hasta el absurdo el propósito de defensa de la tradición. Y se interpreta la tradición nacional de manera restringida, tan selectiva que se condena a todos los componentes reales de los que ha sido una nación. El nazismo correspondió, en este sentido, a un nacionalismo extremo que resultó ser antinacional.

Mirada en su conjunto, la ideología nazi es vaga e incoherente. Pero si tomamos en serio la palabra de su fundador (y después de Auschwitz no es posible hacer otra cosa), Hitler (1933-1945), es tremendamente coherente, terriblemente lógica. Su propósito, y el que condujo al estado alemán, era la configuración de un espacio geopolítico en el centro y en el Este de Europa, jerárquicamente organizado, racialmente estratificado, con pueblos de señores, de servidores, de esclavos, mientras otros eran destinados al exterminio radical. El fin último era la preparación para una guerra eterna por la conservación de la autarquía económica y cultural de ese espacio. Si esta interpretación es correcta, aquí yace el origen de la Segunda Guerra Mundial.

El nazismo tuvo además una especial genialidad en presentarse también en el lenguaje de las demandas legítimas de su tiempo, especialmente la exigencia de autodeterminación nacional. Esto explica en buena parte la movilidad de la Alemania nazi entre 1933 y 1939. La Gran Depresión no afectó la estabilidad política de los estados europeos, pero sí paralizó su voluntad, y también reforzó el pacifismo (o aversión a la guerra, que no es necesariamente lo mismo) de masas y dirigentes, algo perfectamente comprensible. Por otro lado, los años '30 presenciaron una fuerte agitación y sensibilidad ideológicas en las respectivas culturas políticas europeas. El nazismo pudo presentarse como baluarte del "orden", y con ello aminorar la voluntad de resistencia de amplios sectores de la opinión pública europea.

Mediante una serie de golpes espectaculares, Hitler pudo romper con las restricciones de Versailles y Locarno, rearmar a Alemania,

recuperar territorios perdidos o en discusión, anexarse Austria y Checoslovaquia, esta última en la "crisis de los Sudetes", en 1938, que concluyó con el Tratado de Munich, tan célebre en la historia de las relaciones internacionales. Es considerado un modelo de la actitud que *no* se debe tener en la mesa de negociaciones internacionales. Así, hacia 1939, Alemania proyectaba una ya larga hegemonía sobre Europa Oriental, y poseía un poder militar no inferior al de los países occidentales, Francia e Inglaterra.

La actitud de estos últimos merece una breve mención. La política de estos países ha recibido el nombre de "apaciguamiento" (appeasement), usado peyorativamente. Sería la clásica compra de la paz mediante concesiones ante la amenaza del uso de la fuerza; al final no se obtiene la paz, sino que una guerra mucho más costosa que si se hubiese emprendido ante la primera agresión. El apaciguamiento, entendido como "lección de la historia" (un problema capital en el proceso de toma de decisiones en política internacional), ha sido fundamental en la mentalidad de la clase política occidental después de la Segunda Guerra Mundial.

Originalmente se refería a una divisa inglesa de comienzos de la década de 1920, y que destacaba la política de "apaciguar" a las zonas de conflicto, con el objeto de impedir una nueva guerra por razones que no fueran vitales para la nación. Pero en los años 30 el "apaciguamiento" estuvo inextricablemente unido a un "espíritu del tiempo": cansancio y horror a la guerra, disposición a pagar casi cualquier precio por evitarla; también relacionado con las tensiones ideológicas. Esto último en cuanto que la opinión pública conservadora en Occidente pensaba que resistir ante los nazis (y ante Mussolini, hasta 1935 firmemente anclado en el campo occidental, por lo demás) podía significar abrir las puertas a una revolución comunista o algo similar en la política interna. La Guerra Civil Española fue importante en este contexto de ideologización de la política internacional. Por otra parte, la opinión pública de izquierda pedía resistencia ante Hitler, pero a la vez exigía un pacifismo a ultranza y denegaba su concurso a los esfuerzos de rearme.

Así el apaciguamiento se convirtió en una política de "apaciguar a Hitler", que también escondía el profundo desconcierto de una mentalidad diplomática acostumbrada a la comunidad de criterios morales de la clase política europea de la época del "concierto". Pero ante los dictadores de nuevo cuño —entre los que hay que incluir a Stalin (1924-1953)— la política del apaciguamiento sólo excitaría a mayores audacias. Además daría la falsa impresión de que Francia e Inglaterra otorgaban implícitamente lo que el líder nazi les solicitaba: la libertad de acción en Europa Oriental y frente a la URSS. Pero ello constituía una mala lectura de la situación por ambas partes. Los gobiernos occidentales, al valorar el anticomunismo nazi, sólo podían entender que la Alemania nazi, tras las concesiones tipo Munich (que significaron la disolución de Checoslovaquia), sería garante de un *statu quo*. Precisamente lo contrario era la intención nazi.

Así, cuando el liderato inglés de pronto percibe el carácter radical del programa nazi (marzo de 1939), gira totalmente en su política y pasa a la tenaz resistencia. En setiembre de 1939 se interpone en el camino nazi y entra junto con Francia a la guerra para defender la independencia polaca. Las circunstancias no podían ser peores, ya que la alianza nazi-soviética les había invertido un equilibrio estratégico hasta el momento relativamente favorable para aquéllas. Pero en esto no se barajaron solamente cálculos de equilibrio de fuerzas propios del concierto europeo, sino que también los valores de la cultura política europea, puestos en tela de juicio en un grado no visto antes en la historia.

La actitud soviética merece una pequeña explicitación. Por doctrina y por cálculo la política soviética se había encaminado a minar el Orden de Versailles. Incluso no veía en los nazis a rivales peligrosos; tenía más hostilidad por los socialistas democráticos. Pero entre 1933 y 1934 cambia su percepción. La destrucción del Orden de Versailles había puesto efectivamente por primera vez en peligro la existencia soviética. Consecuentemente Moscú cambia su política con una espectacularidad a la que debía acostumbrarse el mundo en los años siguientes. Ingresa en la Sociedad de las Naciones (1934), donde se hace portavoz de su divisa de la "seguridad colectiva", que implicaba una aceptación y defensa del *statu quo* internacional, ordena políticas prudentes y nada revolucionarias a los partidos comunistas (ingreso en los Frentes Populares), pide rearme a las potencias occidentales, y también que enfrenten activamente a la Alemania nazi. Pero el cambio fue demasiado brusco y careció de credibilidad. Les exigía lo que antes había sido motivo de acusaciones apocalípticas. Los países democráticos no podían variar sus políticas con la rapidez de una dictadura totalitaria, ni ignorar la falta de aliento a un activismo internacional de parte de sus respectivas opiniones públicas. Por lo demás, aunque en estos años la URSS expandió su poder con el desarrollo industrial de los "planes quinquenales", se lanzó a una serie de purgas paranoicas que eliminaron físicamente a la inmensa mayoría de su dirigencia y a la mitad de la oficialidad del ejército. Un estado así no podía ser garante de un *statu quo* internacional. Otra cosa es que probablemente el apaciguamiento occidental haya sido leído por Moscú (erróneamente) como una incitación a Hitler a realizar su programa expansivo a costa de la URSS.

Tampoco faltan indicios de que en esos años la política soviética no abandonó su sueño de una guerra "intraimperialista" entre la Alemania nazi y las democracias occidentales. Sea lo que fuere, el caso es que en agosto de 1939 se decide —en medio de una situación que a *sus* ojos aparecía ambivalente— por un pacto con la Alemania nazi. El Pacto Nazi-Soviético del 23 de agosto de 1939, que era oficialmente de "no agresión", condenaba a Polonia. Pero había algo más. Por medio de dos sucesivos protocolos entonces secretos, hubo un reparto de esferas de influencia en Europa Oriental, que por lo demás constituyó el origen de la intrusión soviética en esa región hacia 1944-1945. La URSS consiguió su guerra "intraimperialista", ya que los dirigentes anglo-fran-

ceses no pudieron competir ni en eficiencia ni en carencia de escrúpulos en la oferta ante Moscú. Hitler podía ofrecerlo todo, pues pensaba siempre en su guerra de exterminio.

La URSS no ignoraba el carácter pasajero del acuerdo (que además contuvo disposiciones de colaboración policial y económica). Pero quizás los dirigentes soviéticos no pensaron que ese acto sería el destello que iniciaría la rasgadura del halo mágico que en el comunismo internacional operaba el atractivo de la URSS. Sería un largo proceso que culminaría en la década de 1970, pero cuyo nacimiento estaría en agosto de 1939.

Occidente tendría que pagar asimismo su precio. En 1940 Francia cae más víctima de su crisis política que de una derrota militar. Inglaterra debe enfrentar sola a Hitler, a pesar de los ofrecimientos nada desventajosos de éste. Pero estaban pensados de acuerdo a una desnuda política de poder, y las tradiciones inglesas —con todo lo que representaban en la historia europea— se manifestaron como algo más que una legitimación ideológica de una voluntad de poder. La conciencia de representar un tipo de civilización política superior a la de la Alemania nazi (y la de la URSS) fue un aliciente no pequeño en su resistencia. Pero por sí misma, desde la Primera Guerra Mundial, ya no podía soñar con la mantención de un equilibrio en el sistema internacional.

La nueva adecuación de éste vino por los avatares del conflicto iniciado en setiembre de 1939. El Pacto Nazi-Soviético decidió al "partido de la guerra" en Tokio a dirigir su expansión contra EE.UU., o llegar a un acuerdo con éste. Sin embargo, un *modus vivendi* japonés-norteamericano parecía improbable dado el ambiente de la política norteamericana, que no podía aceptar el precio exigido por Japón (hegemonía en China). Por un tiempo la paz se mantuvo debido al neutralismo norteamericano, reforzado constantemente por un Senado aislacionista, el que no pudo al comienzo ser equilibrado por el Presidente Roosevelt (1933-1945), quien veía y quería el rol que la evolución del sistema internacional arrojaría sobre EE.UU.

Por otro lado, en junio de 1941 la impaciencia hitleriana por realizar un programa radical en un plazo cortísimo lleva a emprender una guerra contra la Unión Soviética. Fue un conflicto extraño a la tradición europea. Excesos y exterminios espontáneos jalonan toda su historia. Pero una política exterior concebida consciente y fríamente, de esclavización y exterminio (que no daba ni siquiera espacio de rendición para los condenados), fue algo nuevo y, desgraciadamente, no desconectado del clima de ideas de la modernidad. Pero esa guerra empezó a delinear a la coalición victoriosa de 1945.[14]

[14] Además de lo ya citado podemos dar algunos datos bibliográficos especiales para este acápite. Para la política de Roosevelt, cfr. Robert Dallek, *Franklin D. Roosevelt and American Foreign Policy, 1932-1945*, Oxford, N.Y., Oxford University Press, 1981. Para el surgimiento de la Alemania nazi como factor esencial de la Segunda Guerra Mundial existe una buena e inabarcable literatura. De lo mejor nos permitimos seleccionar algunas obras de acceso relativamente fácil. Alan Bullock, *Hitler. Estudio de una Tiranía*, México, Grijalbo, 1964. Karl Dietrich Bracher, *La dictadura Alemana. Génesis, Estructura y Consecuencias del Nacional-socialismo*, Madrid, Alianza, 1973, dos tomos. Un estudio clásico, Ernst Nolte, *El Fascismo en su Época. Action Française, Fascismo, Nacional Socialismo*, Madrid, Ediciones Península, 1967. Del mismo autor, un trabajo muy recomendable para comprender la evolución ideológica de la Europa de entreguerras y su influencia en el sistema internacional, *La Crisis del Sistema Liberal y los Movimientos Fascistas*, Madrid, Ediciones Península, 1971. Un estudio contundente sobre el origen de la Segunda Guerra Mundial está en Gerhard L. Weinberg, *The Foreign Policy of Hitler's Germany*, Chicago, Londres, The University of Chicago Press, tomo 1: 1970, tomo 2: 1980.

El presupuesto más importante llegó el 7 de diciembre de 1941: Japón decide llevar adelante su proyecto (espacial y cualitativamente mucho más modesto que el nazi) en guerra contra EE.UU. Así el gigante norteamericano es convocado irrevocablemente a ocupar su lugar en el orden internacional, formándose la alianza de los necesitados, con la URSS y con Inglaterra, que con todas sus discordias y contradicciones inherentes, sentarían sin embargo las bases del sistema internacional de la segunda posguerra. Pero sería un sistema internacional cualitativamente muy diferente del "concierto europeo", que naufragó definitivamente en esta especie de gran guerra civil europea entre 1914 y 1941. De ahora en adelante los estados europeos ostentarían un puesto significativo pero secundario en relación con el de las dos grandes superpotencias.

Segunda Parte

LOS ACTORES INTERNACIONALES

CAPÍTULO 4

EL ESTADO COMO ACTOR INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

Son *actores* internacionales las entidades capaces de modificar en algún grado el funcionamiento del sistema internacional mediante la participación en los procesos del mismo: planteando demandas, combinando sus recursos con otros actores —en general, promoviendo sus intereses mediante el desarrollo de relaciones recíprocas.

En este capítulo y los dos siguientes se examina la política internacional desde la *perspectiva de los actores*. El presente capítulo analiza *el estado* como actor central, mientras el Capítulo 5 se refiere a las *organizaciones internacionales*, una categoría de actor que ha alcanzado importante desarrollo en los últimos cien años, gracias a las acciones de los estados que han visto en estos entes una alternativa de institucionalización de diversas formas de cooperación, así como de manejo de conflictos internacionales. Mientras en este capítulo y el siguiente predomina la perspectiva *interestatal* o clásica de estudio de la política internacional, en el Capítulo 6 se adopta la perspectiva *transnacional*, al analizar los complejos roles que juegan los actores no estatales, una amplia y variada categoría de entidades que han alcanzado una gravitación importante en diversas áreas de actividad nacional.

EL CONCEPTO DE ESTADO COMO ACTOR

Como ya se señaló en el Capítulo 1, la evolución del sistema internacional en los últimos siglos perfila al estado como actor principal del sistema internacional, en cuanto la naturaleza y modalidades de las relaciones interestatales determinan fundamentalmente las características del sistema a través del tiempo: "el mundo está estatizado y dividido en unidades estatales".[1] Tal principio de organización y división internacional es celosamente defendido por los gobiernos, para los cuales la mantención de su condición de actores centrales de la política mundial suele prevalecer sobre cualesquiera diferencias políticas que puedan separarlos.

Son múltiples las definiciones del concepto de estado. Aquí nos limitaremos a mencionar tres perspectivas básicas. Para la sociología

[1] Daniel Colard, *Les Relations Internationales*, París, Masson, 1977, p. 53.

política, el rasgo distintivo del estado es la posesión del *monopolio de la coacción* física legítima en un territorio determinado, que el gobierno ejerce sobre los gobernados valiéndose de una organización administrativa. Esta concepción, basada en el pensamiento de Max Weber, identifica el fenómeno estatal con la existencia de una relación vertical entre gobernantes y gobernados, en la que éstos se encuentran sujetos a los mandatos de los primeros, que son susceptibles de imponerse, en último término, por la vía coercitiva.

Desde el punto de vista de la economía política, el estado puede definirse como una organización que provee *protección y bienestar* a la sociedad en retribución de los *ingresos* que ésta aporta.[2] El concepto es interesante en cuanto apunta al intercambio de prestaciones entre las esferas de la sociedad y el gobierno como el fenómeno básico del estado; pero sugiere en cierto modo que el estado sería una asociación voluntaria, existente fuera de la historia, creada sobre la base de cálculos de utilidad social, lo cual ciertamente representa una simplificación extrema del fenómeno estatal.

Los autores de Derecho Político generalmente definen el estado como una *agrupación humana* asentada en un *territorio*, regida en los asuntos de interés común por una *organización política* o gobierno, que ejerce poderes *soberanos* en nombre de la colectividad.[3] En esta definición, la relación vertical de gobierno —que en el primer concepto se presentaba como un hecho— se conceptualiza como una relación de supra y subordinación *formal*: la relación entre el poder *soberano* y los gobernados.

El siguiente análisis del estado como actor se basa en la concepción del Derecho Político, en cuanto ésta identifica claramente los elementos constitutivos del estado. No obstante, sigue la concepción sociológica y politológica, en cuanto no concibe el poder del estado desde la perspectiva jurídico-formal de la teoría de la soberanía. En cambio, considera a ésta como una *pretensión* que el estado hace valer ante los gobernados y ante otros estados y organizaciones internacionales. Unos y otros pueden aceptar esta pretensión —lo que consolida la soberanía del estado como una relación política legítima— o cuestionarla en uno o más aspectos de su origen y/o de su ejercicio, con las consiguientes alternativas de conflicto político nacional e internacional. En tercer lugar, la característica de *protección* a que alude el concepto económico del estado se puede considerar importante para nuestro análisis en la medida en que el Estado actúe en el plano externo en defensa de determinados intereses que son objeto de amenazas potenciales o reales por parte de otros estados o entidades políticas. Este imperativo plantea el tema del poder nacional, que trataremos más adelante en este capítulo.

[2] Adaptado de North y Thomas, citados por Gilpin, *op. cit.*, p. 15.

[3] Los autores de obras de Derecho Público suelen agregar como una nota distintiva del estado la promoción del bien común. Aunque desde una perspectiva normativa es difícil discrepar de esta idea, es obvio que en ausencia de bien común no desaparece el estado.

En suma, el estado como actor internacional se caracteriza por los siguientes rasgos:

1. Es una entidad *política* en cuanto es regido por un conjunto de relaciones de poder, que se traducen en una determinada estructura de gobierno y en políticas destinadas a regir los asuntos que interesan a la colectividad.
2. Es una entidad *soberana* en la medida en que sostenga exitosamente la pretensión de resolver los asuntos que define como de su competencia, sin ulterior recurso a otras autoridades. En el ámbito externo, el reconocimiento del carácter soberano del estado da lugar a la *independencia*, aquella situación en que un estado determina libremente y sin interferencias externas sus políticas de cualquier tipo, dentro del marco de sus obligaciones internacionales (principios de autodeterminación y de no intervención).
3. Es un ente *territorial* en cuanto existe en un espacio geográfico determinado, que es el ámbito físico en que ejerce su jurisdicción, comprendiendo los espacios propiamente terrestres y otros espacios como el mar territorial y el espacio aéreo estatal.
4. Es un ente *demográfico* y *social* al estar conformado por una población, la que desarrolla diversas formas de sociabilidad en el ámbito territorial del estado, sin perjuicio de las relaciones sociales en el ámbito externo.

Los siguientes párrafos se dedican a un examen de cada uno de estos aspectos.

LA POBLACIÓN

Aproximadamente el 99,8 % de la población mundial actualmente se encuentra asentada en estados independientes.[4]

La población es el elemento humano del estado, consistente en el conjunto de individuos, nacionales y extranjeros, que se encuentran en el territorio del estado de manera estable.

El sistema internacional contemporáneo se caracteriza por la extrema diversidad prevaleciente entre los estados en los aspectos demográficos y sociales. Las disparidades en las cifras de población han llegado a niveles sin precedentes. El índice Gini (un índice estadístico en que "O" significa una distribución perfectamente homogénea y "1" una distribución perfectamente desigual de una variable) de distribución de la población mundial entre los estados alcanza a 0,79. Es ilustrativa una comparación de las cifras de población de los diez estados

[4] De los 189 estados y territorios incluidos en el Atlas del Banco Mundial de 1985, se restaron 26 territorios no independientes, que representan el 0,2% de la población mundial.

de mayor población en el mundo, en 1962 y 1983, con una selección de estados de escasa población:

TABLA 4/1

10 ESTADOS DE MAYOR POBLACIÓN, 1962 Y 1983
(en millones de habitantes)

1962		*1983*	
1. China	700	1. China	1.022
2. India	449	2. India	733
3. U.R.S.S.	221	3. U.R.S.S.	272
4. Estados Unidos	187	4. Estados Unidos	234
5. Indonesia	98	5. Indonesia	156
6. Pakistán	97*	6. Brasil	130
7. Japón	95	7. Japón	120
8. Brasil	75	8. Bangla Desh	95
9. Alemania Federal	54	9. Nigeria	94
10. Reino Unido	53	10. Pakistán	90

Fuente: K. W. Deutsch, *The Analysis of International Relations*, p. 29.

Fuente: Banco Mundial, *The World Bank Atlas 1985.*

* Incluye Bangla Desh, que se separa en 1971.

TABLA 4/2

SELECCIÓN DE ESTADOS DE ESCASA POBLACIÓN, 1983
(en millones de habitantes)

Tuvalu	0,007	Belice	0,153
Islas Seychelles	0,065	Brunei	0,209
Antigua y Barbuda	0,078	Qatar	0,282
Dominica	0,081	Cabo Verde	0,308
Grenada	0,114	Luxemburgo	0,367
Vanuatu	0,127		

Fuente: Banco Mundial, *The World Bank Atlas 1985.*

Las poblaciones de China y de la India son de tal magnitud que por sí solas superan a la suma de las poblaciones de los estados latinoamericanos o europeos.

Los diez estados de mayor población reúnen 2.946 millones de habitantes, que constituyen el aproximadamente 63 % de la población mundial, estimada para 1983 en 4.649 millones de personas.* Un breve

* Se estima que en julio de 1987 la población mundial sobrepasó la cifra de 5.000 millones de habitantes.

ejercicio hipotético sirve para ilustrar la magnitud de las diferencias de población entre los estados. Primero, si se mantiene para todos los estados la regla de "un estado, un voto" que rige en la Asamblea General de las Naciones Unidas y en las asambleas de otras organizaciones internacionales, la mayoría absoluta de los 162 estados incluidos en el Atlas del Banco Mundial sería de 82 estados. Si esta mayoría se forma sobre la base de los estados de *menor población*, no representaría más del 3,8 % de la población mundial. Una segunda posibilidad, tan especulativa como la anterior, consiste en otorgar a cada estado tantos votos como habitantes haya tenido en determinado año (en nuestro caso, 1983). En esta hipótesis, bastan los votos de los *cinco* estados de *mayor población* para formar mayoría (2.417 de 4.649 millones). Obviamente, las situaciones descritas no se darán en la práctica, porque no se agruparán los estados según su población, ni se establecerá la regla de votación que hemos imaginado. Con todo, el ejercicio pone de manifiesto la presencia cuantitativamente importante de los estados de escasa población, que ha incrementado su influencia en las organizaciones internacionales. Por cierto, ninguna proposición tendiente a disminuir el peso de la votación de tales estados ha podido prosperar hasta ahora.

La extrema diversidad demográfica entre los estados probablemente persistirá durante décadas. La mayoría de los esfuerzos de integración de los pequeños estados en unidades algo mayores y viables, en términos de potencial económico, político y de seguridad, han fracasado. Aun entre comunidades vecinas muy pequeñas se perciben diferencias políticas, sociales y culturales difíciles de superar para los actores interesados. En algunos casos se han producido uniones por la acción de actores externos (especialmente las potencias coloniales), que tienden a disolverse cuando éstas ya no se encuentran presentes. De este modo, se han multiplicado las situaciones de alta vulnerabilidad económica y política, especialmente en regiones insulares como el Caribe. Ello constituye una fuente potencial de tensiones internacionales entre las potencias interesadas en someter a su voluntad a los pequeños estados. La reciente crisis de Grenada, que culminó con la intervención de Estados Unidos, es un ejemplo relevante.

La comparación de las columnas de la Tabla 1 sugiere una segunda observación; cada vez en mayor medida, los estados más poblados son del Tercer Mundo. En 1962, los diez estados más poblados incluían cinco del Tercer Mundo; en 1983, Alemania Federal y el Reino Unido ya no figuraban en la nómina. La participación tercermundista había subido a siete estados. En el extremo opuesto, también es del Tercer Mundo la mayoría de los llamados "miniestados".

En tercer lugar, la composición de la nómina muestra que no es fácil establecer correlaciones entre tamaño de población y poder nacional. Ilustraremos este punto refiriéndolo a una dimensión importante del poder nacional, la fuerza militar. Las dos principales potencias militares, Estados Unidos y la URSS, reúnen solamente el 10,6 % de la población mundial, mientras que China, con un 21,5 % de la población mundial, es solamente una potencia militar de mediana consideración.

Si bien los cuatro estados de mayor población son potencias nucleares (India realizó una "explosión nuclear pacífica" en 1974), dos estados que no alcanzan a figurar en la nómina, Gran Bretaña y Francia, tienen arsenales nucleares de importancia y gozan de amplia reputación como potencias militares medianas. Israel, con una población de solamente 4,1 millones, dispone de un considerable poder militar. El índice Gini de desigualdad de fuerzas armadas es levemente superior al de población, 0,80, y el de desigualdad de gastos militares alcanza a 0,90.

Es necesario tratar la relación política entre la población y el estado. Tradicionalmente, la población se consideraba tan sólo como el conjunto de los *gobernados*, que en gran medida constituían un verdadero instrumento político a disposición del príncipe. En la era posterior a la Revolución Francesa, y especialmente bajo la influencia de los movimientos nacionalistas del siglo XIX, cobró fuerza la concepción del estado como una entidad política *nacional*. El estado no debía tener una población fijada arbitrariamente, sino aquélla que constituía la correspondiente nación, que de este modo se articulaba políticamente en un ente soberano único. Este principio —de alcance revolucionario en un sistema internacional en que los imperios multinacionales eran actores centrales— se trató de llevar a la realidad a través de movimientos políticos tanto liberales como conservadores, alcanzando su máxima vigencia en el período posterior a la Primera Guerra Mundial, en que se trató de reconstituir el mapa político europeo sobre la base del criterio de nacionalidad.

En muchos casos se da actualmente una sustancial coincidencia entre organización estatal y nación. No obstante, resulta difícil precisar criterios objetivos para definir la nación, y tampoco puede afirmarse de manera general que la nación constituye un fenómeno social y político dado, frente al cual debe surgir y establecerse, como respuesta necesaria, determinada organización estatal. Como ha demostrado Karl Deutsch, históricamente tanto en esta situación como en la inversa una nación se forma sobre la base del desarrollo de hábitos de convivencia social en un marco político creado por un estado que aún no es nacional. En cuanto a los criterios de nacionalidad, no cabe duda, en primer lugar, de que nación no es una *comunidad lingüística*. En el interior de diversas naciones coexisten varias lenguas, y el uso de una lengua común no ha hecho a los hispanoparlantes o al "mundo de habla inglesa" (Winston Churchill) formar una sola nación. Lo mismo vale para la *religión*, sobre todo en un contexto de creciente secularización y pluralismo, sin perjuicio de lo cual determinadas religiones pueden constituir fuerzas y organizaciones *transnacionales* (ver capítulo 6). El origen común —criterio étnico, que puede transformarse en ideología racial— se da en algunas naciones; pero, cada vez en mayor medida, los estados y las naciones incluyen individuos y grupos de orígenes étnicos diversos: de hecho, naciones importantes, como la norteamericana, han adquirido un carácter marcadamente multiétnico. En estos casos se ha solido tratar de reforzar

el sentimiento de nacionalidad a través del cultivo del *mito* en una herencia común.[5] Debe reconocerse, sin embargo, que los conflictos entre grupos étnicos en el interior de un estado pueden llegar a poner en tela de juicio la existencia de una nación, y eventualmente originar movimientos revolucionarios y separatistas. A su vez, algunos grupos étnicos políticamente dominantes abusan de su posición, tratando de confirmar su "superioridad" a través de la represión de minorías o mayorías dominadas; dos ejemplos son la represión de los judíos en la Rusia zarista y la política de "apartheid" en Sudáfrica.

La *historia común* aparentemente es uno de los criterios más satisfactorios, debido al efecto integrador que se atribuye al recuerdo colectivo de grandes gestas o de momentos trágicos de la historia. No obstante, la existencia de diferencias considerables entre las visiones históricas prevalecientes en la sociedad —como la aceptación o el rechazo de la Revolución Francesa en el siglo XIX, o la adhesión a distintos bandos en la Guerra Civil Española en el pasado reciente— no es, en último término, incompatible con la existencia de la nación. En cuanto a la *geografía*, no cabe duda de que el asentamiento social en determinados espacios geográficos y la identificación con determinados lugares, como las grandes ciudades de un país, son hechos relevantes para la nacionalidad. No obstante, como observa Rustow, los valles, ríos y montañas no forman la nación, más bien es la nación la que llega a identificarse con los accidentes de su localización[6] y con las ciudades que son sus obras materiales y culturales. Estos elementos geográficos, desde luego, juegan un rol en la socialización de las nuevas generaciones nacionales.

Mientras cada uno de los criterios objetivos reseñados provee algún grado de fundamentación parcial del fenómeno nacional, el criterio *subjetivo* debe necesariamente cumplirse para que exista una nación. Desde este punto de vista, la nación es parte de la cultura política, o sea, estriba en un conjunto común de actitudes. Estas consisten, según el clásico enunciado de John Stuart Mill, en una percepción de afinidad social y política, acompañada de la voluntad de convivir como comunidad organizada y autogobernada, en forma permanente. Estas actitudes diferencian a las agrupaciones humanas entre sí y pueden eventualmente dar lugar a la organización de gobiernos nacionales.[7] No obstante, la manipulación política de estos sentimientos encierra un potencial de conflicto internacional. Reconociendo la validez del criterio subjetivo y advirtiendo sus implicaciones, el gran economista John M. Keynes observaba en 1919 que "las naciones son objetos reales, de los cuales se ama uno y por el resto se siente indiferencia u odio. La gloria de la nación que se ama es un fin deseable —pero que generalmente se obtiene a expensas del vecino".[8] Cuando el sentimiento nacio-

[5] Fromkin, *op. cit.*, p. 150.
[6] Dankwart Rustow, "Nation", en *International Encyclopaedia of the Social Sciences*.
[7] Rustow, *op. cit.*
[8] John Maynard Keynes, *The Economic Consequences of the Peace*, citado por George Lichtheim, *Europe in the Twentieth Century*, Nueva York, Praeger, 1972, p. 31.

nal se convierte artificialmente en nacionalismo exacerbado —como ocurrió en la época de Keynes—, se configura un elemento importante de enfrentamiento internacional.[9]

La nación es, en fin, un fenómeno dinámico: tiene un proceso formativo, en algunos casos se consolida, y puede decaer y dar lugar a la formación de naciones nuevas. Ha sido un importante factor de composición del sistema estatal contemporáneo, por cuanto muchos estados se definen como entidades políticas nacionales. Pero, mientras en Europa y América el criterio de nacionalidad ha llegado a tener un grado significativo de vigencia —con importantes excepciones en varios países— en África y Asia los estados-nación son pocos; en la mayoría de los casos el estado se formó antes que la nación y fue el principal agente en el desarrollo del sentimiento nacional.[10] Segundo, en numerosos estados existen elementos de varias naciones. No es posible reagrupar políticamente a estas naciones en otros tantos estados, salvo a costa de una serie interminable de conflictos. Entre los estados multinacionales que se verían afectados por una hipotética pretensión de este tipo podemos mencionar a la URSS, India, China, España y posiblemente Canadá. Tercero, hay naciones divididas entre varios estados, cuya unificación, aunque deseable para muchos, será también sumamente conflictiva bajo las condiciones del sistema internacional contemporáneo: pueden mencionarse en este sentido los casos de las naciones alemana y coreana.

Para terminar el análisis de la población, debemos mencionar sus *movimientos internacionales*. Los procesos de emigración e inmigración afectan las relaciones internacionales en la medida en que alteren las tasas de crecimiento demográfico en diferentes estados, influyan en el desarrollo económico y establezcan relaciones transnacionales entre las sociedades de origen y las de destino. No obstante, en la época en que las migraciones alcanzaron su mayor volumen —entre el último tercio del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial— estos procesos en general no tuvieron connotaciones conflictivas. En la medida en que coincidieron las preocupaciones europeas en torno de una supuesta sobrepoblación con las aspiraciones americanas de incrementar las cifras de población de origen europeo, el proceso pudo mantenerse prácticamente libre, favoreciendo de manera importante el desarrollo de los mayores receptores, como Estados Unidos y Argentina. En cambio, en el curso de este siglo las migraciones se han vuelto crecientemente conflictivas. La mayor comunicación entre las sociedades aumentó la fuerza de los "factores de expulsión" de migrantes en los países que han sufrido crisis económicas y políticas, mientras los países receptores evolucionan hacia criterios selectivos de admisión, destacando los de orden económico, educacional y aun racial. En algunos países, como Estados Unidos, millones de personas han ingresado como inmigrantes ilegales, burlando de este modo los criterios oficiales de inmigración. También ha hecho crisis el problema mundial de los *refugiados*: decenas de millones de personas han debido dejar sus países de origen al sufrir en ellos los rigores de la guerra y diferentes formas de discriminación, miseria y persecución política, religiosa y racial. Se calcula que la Segunda Guerra Mundial causó el desplazamiento de 45 a 50 millones de personas en Europa. La partición de la India originó flujos de refugiados entre India y Pakistán que habrían llegado a 12 millones de personas. La guerra civil china originó no menos de 25 millones de refugiados. Más recientemente, las guerras de Indochina y Afganistán han significado la expulsión de al menos 4 millones de personas de sus países de origen. Los anteriores son solamente algunos ejemplos importantes dentro de un conjunto mucho mayor de flujos de refugiados.[11]

[9] Sobre la distinción entre sentimiento nacional y nacionalismo, ver Pierre Renouvin y Jean-Baptiste Duroselle, *Introducción a la Política Internacional*, Madrid RIALP, 1968, caps. 6 y 7.

[10] Renouvin y Duroselle, *op. cit.*, cap. 6, conclusión.

EL TERRITORIO

Se entiende por territorio el espacio en que el estado ejerce su jurisdicción, compuesto por el elemento terrestre propiamente dicho y por otros espacios, como las aguas interiores, el mar territorial y el espacio aéreo comprendido sobre los demás elementos territoriales.

En relación con este elemento del estado cabe una observación similar a la que se hiciera sobre la población: es creciente la diversidad entre los estados en materia de territorio. Por un lado, la URSS, con 22 millones de Km^2 de superficie terrestre, Canadá y China con casi 10 millones, Estados Unidos con 9,3 millones y Brasil con 8,5 millones de Km^2, constituyen verdaderos estados continentales, que pueden acoger enormes poblaciones, cuentan dentro de sus fronteras con toda clase de recursos y tienen amplios perímetros de seguridad, al menos para situaciones de defensa convencional. En el extremo opuesto se encuentran los ya mencionados "miniestados", y cerca de ellos los estados de territorio reducido. Algunos ejemplos de esta categoría son: El Salvador, Kuwait y Trinidad y Tobago, con territorios de 21.000, 18.000 y 5.000 Km^2, respectivamente. En la mayoría de los casos, las consecuencias del tamaño reducido del territorio son serias: presión demográfica sobre escasas tierras agrícolas, dotación insuficiente o desbalanceada de recursos naturales y alta vulnerabilidad militar.

Tal como se observó en relación con la población, no hay una correlación directa entre tamaño del territorio y nivel del poder nacional. Si bien las llamadas superpotencias son estados de dimensiones continentales, algunos estados con grandes territorios no han alcanzado niveles relevantes de poder nacional; Brasil podría constituir un ejemplo, aunque la gravitación internacional de este país va en rápido aumento. Por otra parte, estados con territorios relativamente pequeños han mantenido o alcanzado posiciones internacionales de gran im-

[11] Mayores detalles en Michael Kidron y Ronald Segal, *The State of the World Atlas*, Nueva York, Simon and Schuster, 1981, cuadro 32.

portancia, como se observa en los casos de los principales estados de Europa occidental y —notoriamente— en el caso de Israel.

La *forma* y *situación* geográfica del territorio tienen importancia para las relaciones internacionales de cada estado. Históricamente, la distancia relativa de los principales centros de poder mundial ha incidido en las potencialidades de cooperación y conflicto de cada actor, pero los efectos de esta variable se han atenuado en el contexto de las revoluciones tecnológicas en materia de transportes y comunicaciones. La posesión de costa marítima se estima universalmente ventajosa, aunque hay estados mediterráneos que han alcanzado significativos niveles de desarrollo e influencia política. Segundo, los territorios compactos ofrecen ventajas para la comunicación y la defensa sobre los que tienen formas desmembradas, especialmente si parte del territorio se encuentra completamente separada del resto. En tercer lugar, se ha argumentado que los territorios insulares estimulan la formación de naciones altamente diferenciadas de los demás países, aunque también se observa que los estados situados en archipiélagos extendidos suelen enfrentar serias dificultades de integración nacional. Gran Bretaña y Filipinas ilustran, respectivamente, estas situaciones. Cuarto, no cabe duda de que un territorio que se encuentra completamente encerrado por el de un solo estado circundante es un factor de vulnerabilidad. A esta situación corresponde el caso de Lesotho en relación con la Unión Sudafricana. También es altamente precaria la situación —menos inusual— de los llamados estados "amortiguadores" o "tapones", los que se encuentran entre dos grandes vecinos, generalmente rivales, cumpliendo entre ellos una función de separación. Los reinos del Himalaya, ubicados entre India y China, corresponden a esta categoría político-geográfica. Por último, ha existido tradicionalmente una marcada disposición a atribuir efectos positivos de seguridad externa a las *fronteras naturales* entre los estados, esto es, las que se establecen y demarcan siguiendo accidentes geográficos importantes, como cordilleras y grandes ríos. No obstante, la importancia contemporánea de las fronteras naturales ha declinado como consecuencia de los avances de las tecnologías militares. En el interés del desarrollo de la cooperación bilateral y regional, los estados también pueden acordar la realización de obras de comunicación y transporte a través de sus fronteras naturales. Así, Gran Bretaña y Francia han superado las tradicionales reservas que impedían la construcción de un túnel bajo el Canal de la Mancha, emprendiendo un proyecto conjunto para establecer una comunicación terrestre permanente entre los dos países.

Sin postular un determinismo geográfico (como ocurre en el caso de la escuela geopolítica), debe reconocerse la importancia política del factor territorial. Numerosos conflictos internacionales se refieren a cuestiones territoriales, especialmente en los países del Tercer Mundo. Las guerras hegemónicas (ver Capítulo 7) suelen concluir mediante grandes redistribuciones de territorio. Aunque se acepta en general que en la era contemporánea ha disminuido el valor de la conquista territorial como fuente de engrandecimiento y poder nacional, los conflictos territoriales siguen ocupando lugares de importancia en la agenda política. Los gobiernos expuestos a demandas territoriales generalmente temen que las concesiones que puedan hacer al respecto lleguen a afectar negativamente su reputación de poder y facilitar la formulación de toda clase de nuevas exigencias políticas en su contra. Actualmente subsisten controversias territoriales entre varias de las potencias más importantes, como Japón y la URSS, China y la URSS e India y China. En América Latina y el Caribe, diversas controversias territoriales se han mantenido vigentes durante largos períodos, mientras que en Asia y África la herencia de la descolonización ha dejado un conflictivo legado de situaciones territoriales por resolver. En estas controversias, las superficies disputadas son generalmente reducidas, pero el potencial de confrontación política y militar en torno de los territorios disputados no es proporcional al tamaño de los territorios que se disputan. La guerra anglo-argentina de las Malvinas (1982), librada por un archipiélago de escasa extensión territorial, pero de gran importancia potencial tanto estratégica como económica, ilustra esta situación.

LA SOBERANÍA

El estado es una colectividad soberana en cuanto rige sus asuntos internos y externos de acuerdo con criterios y procedimientos libremente fijados a través de sus propios procesos políticos, sin encontrarse sujeto a autoridad alguna, fuera del estado o sobre éste.

La soberanía importa una relación de supra y subordinación. Así, en las democracias, el ciudadano está sometido a las decisiones del cuerpo político formado por el pueblo y, en todas las formas de gobierno, los gobernados se encuentran bajo la autoridad de los gobernantes. Por esta razón, la soberanía se caracteriza como una relación "vertical".

En los textos de derecho político se dice frecuentemente que la soberanía es *interna* en las dimensiones recién señaladas y *externa* cuando se trata de las relaciones entre estados. A nuestro juicio, esta distinción no se justifica. En sus relaciones recíprocas, los estados son jurídicamente iguales, esto es, tienen todos esencialmente los mismos derechos y obligaciones. En virtud de este principio de igualdad jurídica, sus relaciones son formalmente "horizontales" o de coordinación, o sea, no se da en principio la supra y subordinación propias de la soberanía. Desde este punto de vista, tiene mayor fundamento el concepto de *independencia* de los estados, que se postula como una consecuencia del carácter soberano de cada estado individualmente considerado. Como entidad política independiente, el estado tiene derecho a la autodeterminación de sus políticas, lo que impone a cada estado la obligación correlativa de *no intervención* en los asuntos de otros estados, consistente en el deber de abstenerse de interferir en cualquier forma en el ejercicio de las potestades soberanas de los demás estados.

No obstante, el uso del concepto de soberanía en las relaciones internacionales se encuentra firmemente arraigado y, más allá de la precisión del párrafo anterior, no pretendemos cambiar el lenguaje establecido. En gran medida, esta situación se debe a que la propia Carta de las Naciones Unidas en el Art. 2 Nº 1 declara que la Organización se basa en el principio de "igualdad soberana" de sus miembros.

La vigencia del principio de independencia o igualdad soberana en la práctica internacional es parcial. Al respecto cabe distinguir básicamente tres situaciones: estados independientes que no intervienen en los asuntos de otros estados, estados interventores, y estados intervenidos. La primera situación corresponde a los casos de vigencia efectiva del principio. Los estados que se encuentran en esta situación ejercen eficazmente sus competencias internas y conducen sus relaciones con otros estados sin sufrir actos de intervención ni intervenir en los asuntos de otros. Esta situación de independencia no obsta a la existencia de diversas relaciones de *interdependencia*, las que son especialmente importantes, por ejemplo, en el plano económico. La independencia tampoco implica la inexistencia de las relaciones de poder que hemos definido como esenciales en la política internacional. Aunque un estado sea jurídicamente igual a otro, en la práctica puede tener mayores o menores recursos para ejercer poder, una diplomacia más o menos diestra, etc. Estas diferencias dan lugar a situaciones y posiciones más o menos ventajosas de los estados en sus relaciones recíprocas, en virtud de las cuales los estados obtienen distintos resultados en sus políticas exteriores. Tales diferencias en las relaciones recíprocas no constituyen en sí mismas situaciones de intervención, mientras cada estado conserve la opción de escoger sus cursos de acción internacional sin dictado o interferencia de otro, aunque con conocimiento de las reacciones que sus decisiones puedan suscitar en otros estados. Por ejemplo, las demandas de Estados Unidos a Japón en el sentido de facilitar el ingreso de mercaderías norteamericanas en ese país no constituyen un acto de intervención en los asuntos japoneses. Japón puede acoger o desechar tales demandas, pero en el último caso debe anticipar la eventual adopción de algún tipo de represalia comercial por parte de Estados Unidos.

La segunda situación corresponde a los estados que intervienen en los asuntos internos y/o externos, de otros estados. Estos estados no se limitan a ejercer soberanía en el ámbito de sus propias colectividades políticas, sino que desarrollan actividades coercitivas frente a otros estados. Éstas exceden los límites del normal ejercicio del poder internacional descrito en el párrafo anterior, sin alcanzar por otra parte el carácter de una guerra contra el estado que sufre la intervención. La intervención frecuentemente involucra el uso de la fuerza por parte del estado interventor, pero en muchos casos la amenaza del uso de la fuerza es suficiente para materializar el propósito intervencionista. En segundo lugar, la intervención puede ser individual o colectiva, según se dé la participación en ella de uno o más estados interventores. La Santa Alianza constituye un ejemplo de intervención colectiva institucional en el siglo XIX (Ver Capítulo 3). La intervención, en tercer lugar, puede tener por objeto interferir en la política exterior de un estado, en su política interna o en ambos aspectos a la vez. La primera suele surgir directamente del contexto de las relaciones de poder, especialmente si un estado no logra asegurar un determinado interés externo por las vías convencionales. Mientras esta intervención suele resultar difícil de establecer, por cuanto el estado interventor generalmente alegará que sus acciones no constituyen interferencia en las competencias de otro estado, las intervenciones en los asuntos internos son más fácilmente identificables, por cuanto importan una verdadera sustitución de la competencia del intervenido por parte del estado interventor. Generalmente, éste será un estado dotado de considerables medios de poder que interfiere en los asuntos de un estado débil; rara vez se encontrará la situación contraria, ya que los estados de mayor gravitación internacional tienen muy bajos niveles de tolerancia a la interferencia externa. Además, "la intervención contra una gran potencia necesariamente implica una amenaza directa de guerra, por cuanto una gran potencia tiene mayor probabilidad de resistir la intervención que una potencia menor".[12] Por último, es posible distinguir intervenciones, según su duración, de corto y de largo plazo. Las primeras se limitan al tiempo necesario para un propósito determinado del interventor, mientras que las segundas configuran situaciones de dominación internacional de larga duración, formando esferas de influencia que en algunos casos llegan a institucionalizarse bajo la forma de sistemas de tipo imperial o de protectorados, con evidente menoscabo de la independencia de los estados intervenidos. La intervención de la URSS en los asuntos internos y externos de diversos estados de Europa Central y oriental, que se basa en su abrumador predominio militar, en el sistema transnacional del Partido Comunista y en un sistema de alianzas cuya pieza central es el Pacto de Varsovia, ejemplifica la situación de intervención de largo plazo; las múltiples intervenciones de Estados Unidos en América Central y el Caribe desde fines del siglo XIX hasta por lo menos 1933 fueron acciones de corto plazo, aunque por su carácter repetitivo el efecto fue parecido al de las intervenciones de largo plazo. En algunos casos (como en Nicaragua), Estados Unidos también intervino por períodos prolongados de tiempo. Las intervenciones norteamericanas se basaron en un incontrarrestable predominio militar y fueron impulsadas por la existencia de intereses económicos privados de individuos y compañías norteamericanas en los estados intervenidos. Frecuentemente se utilizó para estas acciones el pretexto de la *protección diplomática*, institución del derecho internacional cuyo objetivo es cautelar los derechos de los extranjeros frente a las transgresiones de que puedan ser víctimas en los países en que se desarrollan sus actividades. La Unión Soviética, en cambio, se ha valido repetidas veces de supuestas solicitudes de "asistencia fraternal" de los gobiernos de los países intervenidos como pretexto para ejercer coerción en ellos.

[12] Wight, *op. cit.*, p. 192.

En Afganistán, por ejemplo, tal asistencia debía tener por objeto ayudar al gobierno de Kabul a derrotar a los insurgentes afganos, pero en realidad se trató de un verdadero golpe de estado que instaló en el poder a un gobierno afgano dependiente de Moscú.[13]

Los *estados intervenidos* se pueden encontrar en situaciones muy distintas, dependiendo de las características de las acciones de intervención y de su situación en el sistema político internacional. Así, un estado que se encuentra en una situación internacional estable y consolidada puede por lo general rechazar exitosamente las acciones de intervención dirigidas en su contra, valiéndose de medios políticos y/o militares apropiados bajo su control. En situaciones más precarias, un estado puede ser objeto de intervenciones de largo plazo, careciendo de medios propios suficientes para poner fin a la intervención. En tales condiciones, suelen producirse acciones de *contraintervención* por parte de terceros estados que tienen interés en oponerse a la primera intervención, lo que puede hacer del estado intervenido un virtual campo de batalla política, y eventualmente militar, entre estados rivales. En algunos casos la intervención es el preludio de una incorporación política que extingue definitivamente la existencia del estado intervenido. Así, el reino de Hawaii fue convertido en protectorado de Estados Unidos a fines del siglo pasado, para luego convertirse en territorio y finalmente en un estado más en el sistema federal norteamericano.

No creemos necesario recalcar que las acciones de intervención constituyen violaciones del Derecho Internacional, que se basa en el principio de no intervención, como protector de la independencia política de los estados. Esta independencia se resguarda tanto frente a otros estados, como frente a las organizaciones internacionales. El principio básico aplicable a estas entidades en relación con los estados se enuncia en el Art. 2 Nº 7 de la Carta de las Naciones Unidas, que establece como uno de sus principios que la Organización no intervendrá en los asuntos que se encuentran esencialmente en el ámbito de jurisdicción interna de los estados. No obstante, es posible que determinados estados establezcan mecanismos regionales de integración, como ha ocurrido en los últimos treinta años en el caso de la Comunidad Europea, radicando en ciertos órganos regionales determinadas competencias o atribuciones que se ejercen directamente en relación con las personas naturales y jurídicas de los estados miembros. En esta situación —que ciertamente es excepcional en el sistema internacional— hay al menos un principio de autoridad soberana en una organización internacional o, desde otra perspectiva, un actor supranacional en formación, que coexiste con los estados miembros, compartiendo con estos algunas competencias y ejerciendo otras en carácter propio.

El análisis jurídico-formal de la soberanía y del tema de la intervención no es propio de la perspectiva de este libro, debiendo buscarse en los textos de derecho internacional. Por otra parte, los antecedentes

[13] Manfred Wilhelmy, "¿Es Afganistán un Vietnam para la Unión Soviética?", *Estudios Internacionales 70*, 1985, pp. 302-333.

expuestos en este párrafo permiten fácilmente concluir que las acciones de intervención constituyen una de las principales manifestaciones de conflicto político internacional. Sobre este punto se encuentran en el Capítulo 8 algunas ilustraciones del período contemporáneo.

EL PODER NACIONAL

En el Capítulo 1 se caracterizó el ámbito de la política internacional en términos de una compleja trama de relaciones entre actores, en la cual el fenómeno del poder político se encuentra presente de manera permanente. Corresponde ahora vincular este fenómeno con el tema del estado como actor principal del sistema internacional.

El nivel de discusión es general y más bien conceptual, quedando reservado el estudio de las manifestaciones concretas de poder para los capítulos 7 y siguientes, dedicados a los aspectos político-estratégicos y económicos del sistema internacional.

El análisis de los factores de poder nacional, que constituye un tópico central en la literatura tradicional de política internacional, se caracteriza por el interés en las *bases de poder*, o recursos utilizables para el ejercicio del poder político de los estados en el sistema internacional. De acuerdo con esta visión, el poder estatal depende de un conjunto de condiciones tanto objetivas como subjetivas o psicológicas, que se encuentran presentes en diversas manifestaciones cuantitativas y cualitativas en las contingencias en que éstos se propongan hacer uso de sus atributos para fines políticos.

Una segunda característica de este tipo de análisis es la incorporación de la dimensión temporal y el supuesto de que el poder es, en un grado significativo, un proceso o fenómeno de carácter fungible. En otras palabras, se asume que es posible *convertir* diversas bases de poder en recursos utilizables por el estado para el ejercicio de aquél a través de la política externa. Esta conversión, que se da a través de procesos económicos, administrativos, militares y de comunicación, permite movilizar o desplegar un conjunto de recursos que se encontraban en reserva y que, al cabo de un esfuerzo que demanda tanto tiempo como diversas destrezas de los agentes públicos y privados, aumentan el poder estatal en determinadas magnitudes. De este modo, resulta posible distinguir entre el *poder real* —el que se encuentra disponible actualmente— y el *poder potencial*, que es aquél que se obtiene una vez que se han movilizado y convertido todas las bases de poder político apropiadas para perseguir determinados fines políticos internacionales. Karl Deutsch utiliza como ejemplo de esta distinción la situación de las potencias del Eje y de los Aliados al comienzo de la Segunda Guerra Mundial y en una fase avanzada del conflicto. Al iniciarse la guerra (poder real), la situación era relativamente favorable al Eje. Alemania había movilizado sus bases de poder antes que los Aliados. Pero el conjunto de bases de poder de que éstos disponían era superior a los recursos del Eje, de modo que cuando se habían movilizado todos estos

recursos (esfuerzo de conversión), se logró desplegar un poder mayor al del Eje (poder potencial), lo que prácticamente aseguraba que los Aliados prevalecerían en el conflicto.[14]

Es importante, sin embargo, precisar que la conversión de los recursos en bases efectivamente disponibles no es un proceso mecánico, de resultados fácilmente predecibles. Sujetos que tienen a su disposición recursos materiales similares pueden alcanzar diferentes niveles de poder en atención a sus distintas aptitudes para la utilización de los mismos con fines de ejercicio de poder estatal. Al respecto es pertinente la observación de Aron, que citaremos más adelante, que subraya la importancia de las técnicas para convertir los materiales en armas, y el arte de hacer de los hombres soldados, esto es, instrumentos del poder estatal. Un ejemplo de alta capacidad es el de los británicos en la Segunda Guerra Mundial. A partir de una base inicial de recursos bastante limitada (aumentada después por la ayuda norteamericana y los recursos del Imperio), los británicos lograron desarrollar una significativa capacidad de resistir a la agresión hitleriana. Contrasta con este ejemplo el de los países árabes en sus diversas guerras con Israel, que por lo menos hasta 1973 mostraron ineficiencia para movilizar bases de poder de importancia, a pesar de que los países árabes poseían una gran superioridad numérica y significativos arsenales militares. La influencia de los respectivos niveles de desarrollo educacional y científico-tecnológico, así como de la capacidad de dirección política y administrativa y de los niveles de cohesión y estabilidad política, es determinante en la eficacia de los esfuerzos de despliegue del poder nacional.

También es crucial la motivación de los dirigentes y de los gobernados para desplegar los recursos de la colectividad para fines políticos. Las diferencias de motivación entre distintos estados en conflicto pueden explicar resultados aparentemente paradójicos, como la incapacidad de ciertas grandes potencias para imponerse sobre pequeños estados que luchan por su independencia o aun por su supervivencia.

En tercer lugar, los análisis tradicionales del poder nacional adoptan la perspectiva de máxima prueba de éste, o sea, del "caso límite", la hipótesis de guerra total. De acuerdo con esta óptica, las diversas formas de poder estatal en último término se manifiestan y combinan en la capacidad del estado de hacer frente a otros estados en un enfrentamiento estratégico, que en principio es "hasta las últimas consecuencias". En cierto modo, se supone que el verdadero nivel de poder de un estado solamente se conoce después de que éste ha debido librar una guerra importante, puesto que en ésta ha debido desplegar todas sus bases de poder. En la práctica, sin embargo, la gran mayoría de las relaciones de poder se utilizan en contextos de negociación, sin que intervenga la capacidad de coacción física; ésta suele mantenerse en un segundo o tercer plano. En la negociación, las bases de poder sirven para perseguir los objetivos de *persuasión* (el proceso de convencer a otro actor para que haga o no haga algo, reconociendo que tiene

[14] Deutsch, *op. cit.*, p. 23.

interés en ello); las bases de poder sirven para respaldar los incentivos y desincentivos ofrecidos a la contraparte. El uso meramente *punitivo* de las bases de poder, aunque suele darse, tiene un carácter más excepcional.

La mayoría de las discusiones sobre poder nacional que se encuentran en la bibliografía consisten en comentarios sobre los elementos del estado (población, territorio y organización político-administrativa), el medio físico (clima y recursos naturales), los niveles de desarrollo (económico, social, científico-tecnológico), la cultura (educación y actitudes de la población) y la articulación política (calidad del liderazgo político, roles de los actores internos). No seguiremos aquí este camino, que haría muy extensa la discusión. Tampoco es posible presentar un estudio resumido sin caer en los vicios de una mera enumeración. En cambio, parece oportuno citar algunas perspectivas sinópticas de los factores del poder nacional, las que se han desarrollado con el fin de permitir las comparaciones de niveles y situaciones de poder de los estados.

En primer lugar, según Raymond Aron, los factores del poder nacional son:

> ...el espacio que ocupan (las) unidades políticas; luego, los *materiales disponibles* y el *saber* que permite transformarlos en armas; el *número de hombres* y el arte de transformarlos en soldados (o la *cantidad* y la *calidad* de los *medios* y de los *combatientes*), y, por último, la *capacidad de acción colectiva*, que engloba a un mismo tiempo la organización militar, la disciplina de los combatientes, la calidad del mando civil y militar en la guerra y en la paz y la solidaridad de los ciudadanos durante el conflicto, en circunstancias favorables o adversas. Estos tres elementos, en su expresión abstracta, explican la situación total, ya que equivalen a la siguiente proposición: el poder de una colectividad depende del escenario de su acción y de su capacidad para utilizar los recursos humanos y materiales disponibles. *Medio, recursos* y *acción colectiva*, éstos son, en cualquier siglo y bajo cualquier forma de competencia entre las unidades, las determinantes del poder.[15]

El autor estadounidense Ray Cline ha propuesto una idea parecida a la de Aron, intentando esquematizar el fenómeno del poder en la siguiente fórmula:

$$P_p = (C + E + M) \times (O + V)$$

donde P_p = poder percibido, C = masa crítica (población y territorio), E = capacidad económica, M = capacidad militar, O = objetivo estratégico y V = voluntad de alcanzar O.[16]

[15] Aron, *op. cit.*, p. 81, con ligeras modificaciones.
[16] Ray Cline, "World Power Assessment", p. 11, citado por David Baldwin, "Power analysis and world politics", en Klaus Knorr, editor, *Power, Strategy and Security*, Princeton, Princeton University Press, 1983, p. 14.

Cline aplicó esta fórmula —operacionalizada a través de diversos indicadores— llegando a asignar a los estados puntajes de "unidades ponderadas" de poder percibido. En este enfoque tiene gran importancia la existencia de planes estratégicos claros y precisos, dirigidos a aumentar la gravitación internacional del estado. Por este concepto, Cline asignó un coeficiente de 0,3 a Estados Unidos y 0,8 a la URSS. Según el autor, la URSS sería más poderosa que Estados Unidos, ya que, según su método, tendría 67,5 unidades de poder frente a 35 de Estados Unidos. Tal resultado no corresponde, por cierto, al poder percibido por la gran mayoría de los observadores especializados y no especializados, que asignan a ambos estados niveles aproximadamente equivalentes de poder basado en la fuerza militar, y asignan a la URSS una posición sin duda inferior en los aspectos económicos.

Otro intento de cuantificación del poder nacional se basó en las variables de territorio, población, producción y capacidad militar, ponderadas de acuerdo con criterios cualitativos tales como nutrición, preparación técnica y comunicaciones internas. Según este estudio, Estados Unidos obtenía 6459 puntos en la escala de poder nacional, mientras la URSS ocupaba el segundo lugar, con 6321 puntos.[17]

Los análisis del poder centrados en las bases o los recursos, al concentrarse en el estudio de atributos del estado, tienen la desventaja de oscurecer la naturaleza del poder como una *relación* política. Los objetos materiales —por ejemplo, los armamentos— en sí mismos no son "poderosos", aunque por cierto contribuyen a que los actores estatales, bajo ciertas condiciones, ejerzan poder político. Una segunda crítica a este tipo de enfoque se refiere al ya mencionado supuesto de fungibilidad. Los recursos de poder político tienden a ser mucho menos intercambiables y líquidos que los recursos económicos, especialmente el dinero. Aun en los casos en que el dinero funciona como un recurso destinado al ejercicio del poder político, no cabe duda que su utilización requiere destreza para identificar y adquirir los bienes y servicios apropiados para las finalidades específicas que interesan al actor. Por lo tanto, diferentes actores igualmente dotados de este recurso líquido y fungible obtendrán, por lo general, distintos resultados de la utilización del dinero. Esto no significa, por cierto, que algunos recursos o bases de poder no sean más generalmente utilizables que otros. Entre los recursos más fungibles o intercambiables con que puede contar un actor se encuentran el tiempo, el dinero, la información y la credibilidad de sus promesas o amenazas.[18] Entre los menos fungibles se cuentan aquéllos que sólo tienen importancia para determinados sujetos en ciertas circunstancias, por ejemplo, el control de objetos, lugares y símbolos que uno o más grupos religiosos consideran santos. Mientras tal control confiere un gran ascendiente sobre estos grupos, es indiferente para los que no dan importancia religiosa a la situación.

El análisis moderno del poder es de carácter *contextual* y diferenciado, en cuanto describe y explica las situaciones de poder en términos de la naturaleza de múltiples situaciones específicas. Lo que constituye un recurso de poder en una circunstancia puede ser irrelevante en otra, aunque no se desconoce que algunos recursos tangibles, como la riqueza y la fuerza militar, son de importancia política central. Entre los recursos intangibles, son especialmente relevantes la información y el prestigio de que dispone un estado. La información es el "mapa cognitivo" de que se vale un gobierno, el que se constituye y renueva constantemente a través de múltiples procesos de recolección, memorización, recuperación y análisis de datos políticos, económicos, estratégicos, etc., referentes al sistema internacional. La cobertura informativa, su nivel de exactitud y confiabilidad y la capacidad de percibir e interpretar los "mapas cognitivos" con el mínimo de distorsión son elementos que contribuyen significativamente a dar o restar eficacia al ejercicio del poder. Tan importante como lo anterior es el *prestigio* o reputación de poder de un estado, esto es, la imagen que se forman los actores externos acerca de un estado, incluyendo elementos de valoración positiva o negativa de éste. Tal prestigio puede servir al estado de diferentes maneras, por ejemplo, desalentando acciones en su contra o incentivando a otros a asociarse con él en iniciativas comunes. Por el contrario, la ausencia de prestigio es un factor de debilidad susceptible de frustrar el logro de los objetivos políticos de un estado, que difícilmente obtendrá la colaboración externa que requiere para implementar sus políticas. Por esta razón, el arma del descrédito internacional a través de la manipulación de las imágenes políticas es un importante instrumento de conflicto entre las naciones, un elemento intangible que puede tener consecuencias tangibles de carácter económico e incluso militar.

En segundo lugar, el análisis moderno del poder destaca que una proporción significativa de las relaciones de poder no se apoya directamente en el uso de la fuerza o en la amenaza de su utilización. En el sistema internacional contemporáneo las bases de poder exhiben una creciente diferenciación, ya que los estados se relacionan en múltiples y cada vez más variadas dimensiones. El "estado de guerra" que subyace en la política internacional en el modelo anárquico (ver Capítulo 1) es solamente un punto de partida analítico y una "ultima ratio" en las relaciones recíprocas entre determinados actores estatales. Esto no quiere decir que la capacidad de los estados para librar guerras, que se apoya en bases militares, económicas, científico-tecnológicas, políticas y administrativas, carezca de importancia; por el contrario, esta dimensión de las relaciones de poder sigue constituyendo un aspecto central de la política internacional. Ello ocurre por varias razones. Primero, en la medida en que los mecanismos de cooperación internacional sean frágiles —y por tanto tiendan fácilmente a debilitarse y aun romperse—, pueden recobrar significación los factores tradicionales de poder. Por ejemplo, en circunstancias políticas y económicas normales, los grandes importadores de petróleo consideraban que el abastecimiento del producto era un problema fundamentalmente comercial. En cambio, en

[17] Clifford German, citado por Russett y Starr, *op. cit.*, p. 152.
[18] Baldwin, *op. cit.*, p. 8.

el contexto de las severas crisis petroleras de la década pasada se recordó prontamente que estas relaciones tenían una importante dimensión política. Bajo esta definición de la situación, en algunos países importadores se llegaron a ventilar proposiciones de uso de la fuerza con el fin de asegurar suministros bajo determinadas constelaciones de conflicto. Segundo, diversas interacciones, que en sí mismas tendrían escasa relación con las dimensiones político-estratégicas, se desarrollan gracias a que prevalecen ciertos marcos de poder internacional que proporcionan a los actores algunos elementos —por lo general rudimentarios— de orden internacional. El caso de las relaciones entre los estados de Europa oriental, que se sujetan en múltiples aspectos al ordenamiento emanado de la presencia hegemónica regional de la URSS, es ilustrativo. El orden de la *"Pax Britannica"* en el siglo XIX es un ejemplo de influencia menos directa del marco político, pero es tal vez el caso históricamente más importante de la época moderna (ver Capítulo 3).

Keohane y Nye, cuyos estudios sobre la interdependencia en el sistema internacional no se caracterizan por un énfasis en los factores de orden militar, no desconocen que, en la medida en que no se consideren en una relación los factores de costos y motivaciones, "prevalecerá el estado con fuerzas militares superiores", y que "el poder militar domina al económico en la medida en que los medios económicos por sí mismos probablemente serán inefectivos contra el uso serio de la fuerza militar", la cual "en las peores situaciones es necesaria, en último término, para garantizar la supervivencia".[19] Esta aseveración no implica, desde luego, que se estime racional cualquier uso internacional de la fuerza que corresponda superficialmente a los criterios mencionados, o que el uso de la fuerza contenga una garantía efectiva de supervivencia. En primer lugar, es posible que la decisión de recurrir a la fuerza se deba a la constatación previa de la *falta de poder político* de un estado para lograr un determinado objetivo; en estos casos, el uso de la fuerza probablemente será el camino más costoso para asegurar o mantener un determinado interés estatal. El logro de objetivos políticos por parte de un estado que no recurre a la fuerza, o que se limita a mantenerla en un segundo plano, es una indicación mucho más segura de la existencia de una relación de efectivo poder político. En segundo término, como podrá apreciarse en los capítulos 7 y 8, la hipótesis de utilización de las fuerzas estratégicas de la superpotencias en la era nuclear implica de hecho una amenaza a la supervivencia de la especie humana. Solamente habría una precaria, frágil y controvertida garantía de supervivencia en la medida en que no se rompa la relación de disuasión nuclear mutua; pero, mientras no se aleje decisivamente el peligro de guerra nuclear mediante el desarme —proposición que implica una transformación radical del sistema internacional— no será posible de ningún modo prescindir de las dimensiones político-estratégicas del poder estatal.

[19] Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence*, pp. 16-27, citados por Baldwin, *op. cit.*, pp. 23-24.

Como consecuencia de la variabilidad, mutabilidad y diferenciación de las bases de poder de los estados, las posiciones de poder internacional no son únicas y uniformes. Como se verá en el Capítulo 9, que analiza los factores de multipolaridad, un estado que es fuerte en una dimensión del sistema internacional, puede ser relativamente débil en otra; un estado que es débil en diversas dimensiones de poder, puede poseer una dimensión crucial de poder que le permita gravitar efectivamente en el comportamiento de estados considerados mucho más poderosos. Esta hipótesis se refuerza en la medida en que se exija a todo análisis de poder especificar *frente a quiénes* y *en relación con qué materias* se pretende ejercer poder, así como la cantidad de poder a que se aspira y la que se obtiene al cabo de cierto tiempo y de un conjunto de esfuerzos políticos.

Los destinatarios del poder, aquellos sujetos respecto de quienes se trata de ejercer, constituyen lo que Lasswell y Kaplan denominan el *dominio* del poder. La descripción del dominio del poder estatal es geográfica cuando se refiere al área en que se presume consolidado el poder de un estado. Cuando esta presunción no se cumple, este tipo de descripción se vuelve poco confiable: una parte significativa del territorio no se encontrará bajo la jurisdicción efectiva del estado. La descripción es demográfica cuando se trata de cuantificar la población bajo la jurisdicción efectiva del estado (parte de la cual puede encontrarse, eventualmente, fuera de su territorio), y es política cuando identifica a los actores políticos cuyo comportamiento se estima condicionado en alguna medida por el ejercicio del poder del estado. En términos generales, el objetivo del ejercicio del poder en esta dimensión consiste en: 1) asegurar su dominio interno y 2) adquirir cierta gravitación internacional, extendiendo el dominio a algunos actores situados fuera del territorio nacional. Un amplio dominio de poder es un importante componente de poder nacional, mientras que la pérdida del dominio interno es una grave amenaza al estado, que puede llegar a hacer zozobrar su supervivencia. Sin embargo, la estrategia de ampliación del dominio, especialmente en el ámbito externo, exige asignar importantes recursos estatales. En el evento de sobreextensión de los objetivos de dominio en relación con las bases o los recursos disponibles, la situación del estado puede volverse crecientemente precaria e inestable, con menoscabo de su posición en el sistema internacional.

El *alcance* del poder se refiere a las formas, materias y aspectos del comportamiento de los sujetos incluidos en el dominio del poder, respecto de los cuales el estado pretende ejercer poder. Una estrategia limitada de poder puede apuntar simplemente a que los sujetos en el dominio se abstengan de cualquier comportamiento que el estado defina como contrario a su interés. Este tipo de estrategia es apto para potencias establecidas, "satisfechas", cuyas políticas externas procuran mantener el *statu quo*. Alternativamente, el estado puede pretender que los sujetos en su dominio contribuyan positivamente a la materialización de determinados intereses. A diferencia de la primera estrategia, que es disuasiva, ésta es compulsiva, en cuanto trata de movilizar recur-

sos para fines estatales, lo que es más propio de potencias que buscan desafiar el orden internacional prevaleciente. También influyen en estas estrategias las preferencias y los estilos pragmáticos e ideológicos de los actores estatales. Así, Gran Bretaña pudo en el pasado manejar con relativa facilidad su vasto imperio político y económico, debido a que en general los objetivos británicos de poder se limitaron a evitar de parte de los sujetos en su dominio ciertas acciones que se consideraban incompatibles con los intereses imperiales, como la cesión de bases militares a otras potencias o la instauración de políticas comerciales proteccionistas. En cambio, las dificultades que ha tenido la URSS para controlar los estados de Europa central y oriental después de 1945 pueden atribuirse, entre otros factores, a que el proyecto soviético de dominación es de alcance vasto y profundo, orientándose a una virtual transformación de dichos estados según los lineamientos del modelo soviético.

En estrecha relación con el problema anterior, el alcance del poder comprende desde comportamientos afectados tangencialmente por el estado hasta comportamientos políticos, económicos, sociales, religiosos, filosóficos y estéticos, que se trata de subordinar íntegramente a los designios estatales, conformando un proyecto político de tipo comprensivo y totalitario. En el primer caso, la reconciliación entre el ejercicio del poder por parte de un estado y la soberanía e independencia de los demás estados por lo general no resulta problemática; en cambio, en el segundo, tan sólo una política de carácter manifiestamente hegemónico podrá satisfacer los requerimientos de la estrategia de poder.

El *peso* o *cantidad de poder*, en fin, es un concepto comprensivo que se refiere a la probabilidad de que el actor estatal logre materializar determinados objetivos de poder. Se trata, en otras palabras, de una variable dependiente, cuyo comportamiento se procura explicar en función de las bases de poder y demás variables que hemos desarrollado; ello sin perjuicio de la influencia de factores circunstanciales y otros de difícil ponderación, como los niveles de destreza en la manipulación de oportunidades y restricciones en el ejercicio del poder por parte de los individuos en roles de gobierno interior, mandos militares y cargos diplomáticos.[20] El peso del poder admite diversas gradaciones, que comprenden desde las situaciones de determinación prácticamente total y permanente del comportamiento de un actor por un estado, pasando por diversos tipos de relaciones negociadas, hasta situaciones de escasa y ocasional gravitación. También es posible diseñar esquemas de análisis para identificar en orden de importancia relativa a los estados que ejercen poder frente a un determinado actor. En todos los casos, sin embargo, no debe perderse de vista la especificación de las formas y los aspectos en que éste recae.

En relación con este concepto cabe advertir, por último, que debe

[20] La exposición clásica de estos conceptos es la de Harold Lasswell y Abraham Kaplan, *Power and Society*, New Haven, Yale University Press, 1950.

evitarse la conclusión precipitada según la cual el poder se probaría simplemente a través de la "lista de éxitos" que un actor cree haber alcanzado frente a otro u otros. También se siente el efecto del poder en la mantención silenciosa de las *situaciones establecidas*, en que un actor no requiere instigación de otro para seguir una determinada línea de comportamiento. En este caso, uno y otro se atienen a un patrón consolidado de relaciones: la parte favorecida sabe que es poco probable que su ventaja sea desafiada, y las demás anticiparán consecuencias adversas de eventuales acciones destinadas a alterar el estado de cosas existente.

EL INTERÉS NACIONAL

Las acciones estatales se orientan fundamentalmente a procurar ventajas para el propio estado. La consideración preferente de los gobiernos a la utilidad del respectivo estado se expresa, como criterio analítico y práctico, en el principio de interés nacional. No obstante, no es posible determinar "a priori" y de manera racional y objetiva la esencia del interés nacional. Pretender tal capacidad equivaldría a sostener que los gobiernos deberían seguir, en nombre de una pretendida certeza científica, una política determinada, o sea, radicar la guía de la política exterior en el analista de la política internacional. Tampoco afirmamos la noción del interés nacional como un criterio normativo o ético, lo que implicaría adoptar una perspectiva de análisis que no es la de este libro.

Una alternativa sería sostener que el interés nacional no tiene contenido específico, pero requiere la constante acumulación de recursos para el ejercicio del poder. Es efectivo que, en general, los gobiernos procuran aumentar los niveles de poder de los estados respectivos con el fin de mejorar sus posiciones relativas frente a otras colectividades. También es cierto que la maximización del poder nacional no es un fin en sí mismo, sino un instrumento para fines ulteriores. No obstante, la acumulación de recursos de poder se enfrenta con serias limitaciones internas y externas. En los estados no totalitarios, tal política será blanco de críticas y generará oposición en cuanto implica asignar recursos para fines estatales cuyos beneficios sociales difícilmente se perciben, mientras sus costos son altamente visibles. Frente a otros estados, si la acumulación se lleva más allá de cierto punto —cuya determinación es problemática— se generarán reacciones adversas de actores que perciben en dicha política una amenaza a su seguridad. De este modo, se podría entrar en un círculo vicioso de acumulación competitiva de recursos de poder que, en último término, no favorece a ninguno de los participantes.[21] Éste es el problema básico de las carreras armamentistas.

Aunque el interés nacional no se puede definir como una esencia,

[21] En este sentido, Aron, *op. cit.*, pp. 342-343.

diversos actores nacionales pueden coincidir en la promoción de determinados valores. Para fines analíticos, el interés nacional consiste en inferencias y percepciones acerca de preceptos de comportamiento por parte de quienes elaboran las políticas exteriores. La naturaleza y el contenido concreto del interés nacional —o, mejor dicho, de los intereses nacionales— dependen, en este sentido, del contexto político y cultural dentro del cual se formulan las políticas.[22] De este modo, se establece una estrecha relación entre la dimensiones externas e internas de la definición de estos intereses.

En atención a su condicionamiento interno, es inevitable que las definiciones de intereses nacionales que se encuentran en los estados reflejen en diversa medida intereses subnacionales, sean éstos de clases, regionales, religiosos, económicos o étnicos. El grado de condicionamiento de las definiciones dependerá de la influencia relativa de los actores subnacionales, así como de sus particulares visiones internacionales. Pero es posible que, aun existiendo fuertes influencias de determinados grupos, éstos profesen puntos de vista y posean perspectivas altamente internacionalizadas acerca de la situación del respectivo estado en el mundo. Dos ejemplos de influencia subnacional son el influjo de los círculos conservadores de Prusia en la política exterior alemana del II Imperio (1871-1919) y la larga identificación de la política exterior de Estados Unidos con los puntos de vista de las élites político-económicas de los estados del Noreste de la Unión.

En el seno de un estado también pueden coexistir diversas perspectivas sobre la naturaleza y las exigencias del interés nacional, las que serán sostenidas en los procesos de elaboración de las políticas exteriores por burocracias, grupos e individuos identificados con tradiciones y puntos de vista organizacionales de ministerios de defensa, cancillerías, servicios de inteligencia, ministerios económicos y otros actores. En algunos casos, las trayectorias y el peso político de un reducido grupo de destacados actores internos constituirán los factores decisivos. Entre estos participantes suelen negociarse las diferencias de contenido y estilo que se dan, por ejemplo, entre las visiones generalmente más conciliadoras de las cancillerías y las perspectivas de tendencia más conflictiva que emanan de los ministerios de defensa y de las fuerzas armadas. En la medida en que la organización gubernamental se vuelva altamente compleja, en que las burocracias desarrollen sus propias bases de poder, en que determinados individuos en posiciones claves tengan gravitación personal en la política del estado y en que el liderato político superior no tenga la capacidad y/o la motivación para imponer verticalmente sus propias perspectivas de política exterior, las definiciones del interés nacional surgirán de complicados procesos de negociación y compromiso entre distintos segmentos e individuos participantes en la política organizacional y la política burocrática.[23] Al más alto nivel

[22] Morgenthau, *op. cit.*, p. 9.
[23] La obra principal sobre este tema es de Graham Allison, *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown, 1971.

político, estos procesos políticos pueden terminar imponiendo una lógica de supervivencia y fortalecimiento de los actores sobre los requerimientos —frecuentemente impopulares— de la diplomacia y las posturas estratégicas. J. B. Duroselle cita como ejemplo de esta tendencia la falta de voluntad del gabinete francés para tomar medidas efectivas contra la recuperación por parte de Adolf Hitler de la zona desmilitarizada del Rhin, establecida después de la Primera Guerra Mundial.[24] En un afán de generalización, Alexis de Tocqueville llegó a preguntarse si las democracias se encuentran en situación de permanente desventaja en sus políticas exteriores frente a las autocracias, por cuanto estas últimas disponen de una amplia capacidad de manipulación política en nombre de sus definiciones no consensuales del interés nacional. Es posible que muchas veces las democracias otorguen la ventaja a que alude el gran escritor francés. La evidencia histórica muestra, sin embargo, que también los gobiernos autoritarios dependen en diversos grados de consideraciones internas para elaborar sus políticas externas y que todos los regímenes requieren alcanzar cierto éxito en sus relaciones exteriores, o por lo menos evitar grandes fracasos, para consolidarse y mantener la estabilidad política. Por otra parte, en las grandes emergencias nacionales, como las guerras, los regímenes democráticos compensan con creces sus eventuales desventajas, ya que por su naturaleza tienden a recibir altos niveles de apoyo ciudadano. Sus altos niveles de legitimidad política les permiten movilizar grandes energías y recursos en defensa de sus intereses, superando por este concepto a los regímenes autoritarios. Nuevamente, la movilización británica contra la Alemania de Hitler es un ejemplo válido.

El siguiente análisis de la noción de interés nacional se basa, de acuerdo con lo prevenido en los párrafos anteriores, en las perspectivas de los actores que participan en la elaboración de las políticas exteriores. Esta noción tiene por lo menos tres dimensiones: interés vital, tradición diplomática y criterio de evaluación de políticas. En cada una de estas dimensiones nos referimos a percepciones y visiones políticas acerca del actor estatal en el sistema internacional, las que permiten inferior máximas generales y guías prácticas de comportamiento. Éstas señalan tanto los límites de lo que se estima compatible con el interés nacional, como líneas de acción que se consideran deseables, o sea, dan origen tanto a restricciones como a la identificación de oportunidades políticas.

El interés nacional como interés *vital* consiste en la percepción dominante entre los actores relevantes en el sentido de que ciertos intereses del estado —actualmente asegurados o no— son fundamentales para consolidar, mejorar o preservar la posición del mismo como actor en el sistema internacional. Estos intereses —que se procurará impulsar mediante determinadas políticas, sin que corresponda pronunciarse acerca de su aptitud para el fin propuesto— tienen las siguientes características:

[24] Renouvin y Duroselle, *op. cit.*, p. 361.

1) Son *imperativos*: en la medida en que algunos intereses se perciban como vitales, se infieren de ellos virtuales mandatos de comportamiento. Conforman las premisas básicas, de las que cualquier política exterior difícilmente puede apartarse, y fijan el rango de opciones que se estiman permisibles en la acción diplomática.

2) Son *superiores*: frente a intereses percibidos como vitales, la cultura y las convenciones políticas tienden a excluir, o al menos a cuestionar fuertemente, las divisiones cotidianas de personalidades, facciones, grupos y partidos que se toleran en el proceso político "normal". El precedente histórico de esta noción se encuentra en la tradición preliberal de la primacía de la política exterior, que tiene resabios de irresponsabilidad política del gobierno y control gubernamental exclusivo de los asuntos exteriores. En cuanto los responsables de la política exterior actúan, según el consenso general, para proteger el interés nacional, se estima que son acreedores al apoyo de todos los sectores políticos. Esta concepción se refleja en tradiciones cívicas como la política exterior bi o multipartidos en varios países. El descuido del interés nacional, por el contrario, da lugar a los más severos enjuiciamientos políticos.

3) Son *de largo plazo*: aunque por lo general se proclaman como permanentes, los intereses cambian solamente en el largo plazo, como consecuencia de grandes transformaciones en el sistema político internacional, de los más grandes cambios políticos internos y de las características de la cultura política —lo que Montesquieu llamara "el espíritu de las naciones".

4) Son *irrenunciables*: los intereses vitales conforman un núcleo de posiciones políticas de un estado, cuya importancia se estima tan grande que no pueden ser renunciados o abandonados sin incurrir en costos políticos prohibitivamente altos. Tales acciones u omisiones generarían consecuencias como la pérdida de estabilidad institucional interna y/o la derrota política o militar ante otros estados. Frente a alternativas tan nefastas, se estima preferible la defensa de los intereses vitales, aunque ello signifique la guerra. Wight, quien define los intereses vitales en estos términos, observa además que los acuerdos de solución judicial o arbitral de controversias por lo general excluyen las materias que las partes definen en esta categoría de intereses.[25]

En oposición a los intereses vitales es posible definir otras categorías, como podrían ser las de intereses importantes e intereses secundarios; las características correspondientes pueden desarrollarse fácilmente a partir de la descripción precedente: son menos imperativos que los intereses vitales, admiten mayores márgenes de disensión política, son más variables y pueden ser objeto de renuncias y transacciones sin generar las consecuencias políticas anotadas en el caso de los intereses vitales. Las distinciones entre estas categorías de intereses no son —para repetirlo nuevamente— de carácter esencial; se deben fundamentalmente a la trascendencia que los actores políticos atribuyen a diferentes elementos que conforman la posición política externa de un estado.

[25] Wight, *op. cit.*, p. 95.

Una segunda dimensión del interés nacional consiste en su definición a partir de la percepción de ciertas constantes de comportamiento en el sistema internacional. La tradición diplomática —que comprende en ella los hitos más exitosos de la trayectoria internacional del estado— demarcaría el rango de políticas que se estiman necesarias, apropiadas y convenientes para el fortalecimiento del actor nacional. Esta tradición permitiría identificar un núcleo irreductible de posiciones nacionales convergentes, frente a las cuales deberían sopesarse cuidadosamente las nuevas alternativas y opciones de política exterior. Por ejemplo, en el caso inglés, una opción de política de alianza en Europa debía considerarse en relación con la máxima histórica de oposición a cualquier asomo de hegemonía continental, política que se justificó en nombre de la seguridad británica y del equilibrio europeo.

La tradición diplomática constituye, sin duda, un importante factor de continuidad de las políticas exteriores. Se ha observado que hay ciertas constantes que superan aun las contingencias más trascendentales de orden interno, como son los cambios de régimen político, de modo que incluso regímenes nacidos de revoluciones, como la francesa y la rusa, adoptan prontamente algunas de las metas y los principios del comportamiento externo de los regímenes predecesores. Esta tendencia a la continuidad en algunos aspectos —especialmente los territoriales— permitiría inferir que, más allá de las más profundas divergencias entre planteamientos políticos internos, habría ciertas orientaciones políticas comunes, atribuibles tanto a la permanencia histórica de las identidades nacionales, como a las características más fundamentales de las respectivas situaciones nacionales frente a otros países.

No obstante, el criterio de la tradición diplomática como fuente de determinación del interés nacional tiene serias limitaciones. Primero, la tradición diplomática puede transformarse en la práctica en un factor no sólo de continuidad, sino también de inercia y falta de creatividad. En efecto, la tarea del innovador que se propone reorientar algún aspecto de la política externa de un estado que tiene una importante tradición internacional es incomparablemente más difícil que la del actor político que se contenta con seguir los lineamientos del pasado como criterio —probablemente superado— del interés nacional. El primero deberá probar los méritos de la innovación que propone, mientras la bondad de lo establecido, aunque sea dudosa, no requerirá demostración; en algunos casos, se descalificará al innovador, criticando sus ideas como poco confiables y peligrosas.

Una evidente desventaja del criterio de interés nacional en términos de tradición es su inutilidad para los nuevos estados, que carecen de trayectorias diplomáticas de significación. Sin duda, la tradición diplomática puede constituir un rico acervo de experiencias, que en los estados consolidados permite reconocer a través del tiempo las concepciones fundamentales y convergentes para el país. Pero su formulación y definición es necesariamente un proceso lento de decantación

de las grandes líneas y percepciones acerca del comportamiento externo. Éste entrega sus frutos en estados cuyas historias diplomáticas se miden en siglos, no en décadas como ocurre en numerosos nuevos estados en la actualidad.

Por último, la tradición diplomática no arroja mayores luces sobre los problemas nuevos que irrumpen en la agenda internacional, respecto de los cuales no es posible identificar un acervo relevante de experiencias. Este problema se presenta en forma especialmente aguda en el período contemporáneo, que se caracteriza por la rápida ampliación de la agenda de política exterior, que ha llegado a incluir temas de alta especialización, complejidad y novedad, como son, por ejemplo, los relativos a los fondos marinos o el control de armas. El desafío de determinar criterios de interés nacional frente a problemas de esta naturaleza es uno de los más difíciles de la política exterior contemporánea.

Una tercera perspectiva para la discusión del interés nacional consiste en especificar determinados valores como criterios de evaluación de políticas concretas. El primero de estos valores será, para cualquier observador así como para cualquier participante en el proceso político, la supervivencia o conservación de la comunidad política. Como señala Reynolds, aunque exista discrepancia sobre todos los demás aspectos del interés nacional, a pesar de que las exigencias concretas de diferentes valores postulados choquen entre sí, se reconoce universalmente que, sin la existencia del estado (con sus elementos de población, territorio y organización política soberana), no podría realizarse interés nacional alguno. "El mantenimiento de la existencia de la comunidad es, por consiguiente, considerado como la primera de las metas que deben constituir el interés nacional." [26]

En términos de la primera perspectiva se trata, evidentemente, de un interés vital. Por esta razón, muy pocos dudan de que, en el hecho de amenaza grave e inminente a la supervivencia del estado, el recurso defensivo a la guerra es legítimo. Solamente por consideraciones morales muy graves y persuasivas —como la de evitar el sacrificio de importantes sectores de la población en una batalla que de antemano se sabe perdida—, los dirigentes políticos de un estado podrían determinar que éste ha de entregarse sin lucha, o tras una lucha tan sólo de carácter simbólico. Es posible que, de adoptarse una determinación de este tipo, los dirigentes responsables alienten la esperanza de una posterior reconstitución del estado por las vías de la liberación externa y/o de la resistencia interna contra el estado opresor. Como ejemplo de este trágico dilema se puede recordar la sumisión checa a la anexión hitleriana en 1939, que permitió salvar a la población de un sacrificio inútil frente a un poderoso invasor. Un caso análogo fue el de Dinamarca en 1940.[27]

Pero la identidad de la colectividad política no podría mantenerse en forma aislada. Salvo algunas excepciones (estados con políticas exteriores marcadamente aislacionistas, que no promueven relaciones activas con otros países), la conservación del estado exige velar por la existencia continuada de aquellos estados con los que se da una mayor identificación política, económica, cultural y estratégica. Por ejemplo, los ciudadanos de los estados latinoamericanos generalmente consideran la conservación de sus respectivos estados como intereses nacionales vitales; pero no se limitan a defender este interés, por cuanto los estados de la región difícilmente podrían mantenerse en forma aislada. Por esta razón y a pesar de cualesquiera diferencias políticas contingentes, tienden a oponerse a las acciones foráneas que perciben como amenazas a estos intereses básicos.

[26] Reynolds, *op. cit.*, p. 56.
[27] Reynolds, *op. cit.*, p. 52.

Otro valor ampliamente identificado con el interés nacional es la seguridad. En la gran mayoría de las colectividades estatales hay virtual unanimidad en estimar que el estado no debe ser objeto de amenazas externas a su integridad política y territorial y que, en caso de producirse tales amenazas, el estado debe contar con medios políticos y militares apropiados para conjurarlas y repelerlas. El apoyo de individuos y grupos a actores externos que se perciben como fuentes de amenaza a la seguridad generalmente se define como un acto de traición al interés del estado, que las leyes sancionan severamente, por cuanto la seguridad, como la supervivencia, es un interés nacional vital.

En muchos países, especialmente del Tercer Mundo, el desarrollo económico y social es valorado como un interés nacional de gran importancia. Es tan significativa esta dimensión que se ha llegado a vincular el desarrollo con la seguridad y la misma supervivencia de los estados, puesto que se percibe el subdesarrollo como una fuente de debilidad y, por tanto, de vulnerabilidad. Para los estados con economías altamente desarrolladas, el interés correlativo sería la mantención del liderazgo económico internacional (no corresponde entrar aquí en la discusión de las relaciones de conflicto y cooperación que plantea esta dualidad de intereses). Se trata, para algunos países, de un interés vital, y para otros de un interés importante.

Por último, el interés nacional puede ser definido en algunos países de modo tal que incluya la proyección de algunos valores políticos en el exterior. Por ejemplo, ha sido una tendencia de la política exterior norteamericana la proyección de los valores políticos de Estados Unidos en América Latina y otras regiones; la URSS define su interés nacional en términos de la propagación internacional de las tesis políticas del Partido Comunista soviético. Tal definición del interés nacional es, por cierto, incompatible con los cánones de la diplomacia tradicional, que prescindía de los problemas de ordenamiento interno de los estados. En algunos estados esta proyección externa se estima importante porque prevalecen definiciones políticas ideológicas y aun revolucionarias; en otros no pasa de ser un interés secundario.

La existencia de posiciones convergentes acerca de la naturaleza del interés nacional no excluye las diferencias relativas a la importancia de cada uno de los valores que lo conforman, a las exigencias que derivan de cada uno y al nivel de sacrificio de un aspecto del

interés nacional en aras de otro. Por ejemplo, algunos actores suelen dar mayor importancia a las exigencias de seguridad debido a que perciben mayores y más graves amenazas externas que otros; éstos, por su parte, probablemente sostendrán que una política de alta asignación de recursos para la seguridad del estado se logra a expensas de metas de desarrollo, y más adelante agregarán que el descuido prolongado de las últimas podría llegar finalmente a atentar contra la propia seguridad. No existe, por tanto, un interés nacional fijo y predeterminado, sino más bien un conjunto de valores políticos que son socialmente compartidos en diversos grados, cuyas demandas e implicaciones específicas solamente pueden determinarse en el curso de cada proceso político nacional. Mientras mayor sea el nivel de consenso político acerca de las exigencias del interés nacional, mayor será la convergencia de posiciones al evaluar alternativas de política exterior en función de dichas exigencias. En cambio, una amplia dispersión de puntos de vista en materias relativas al interés nacional será siempre fuente de las más serias dificultades para los gobiernos.

No podría concluir este párrafo sin una breve mención de la relación entre el interés nacional y el interés internacional. Las dificultades para determinar la naturaleza y las exigencias del interés internacional son formidables. En efecto, como se ha expresado anteriormente, la fijación de criterios acerca del interés nacional depende de la existencia de actores políticos internos cuyas percepciones coincidan razonablemente en torno de ciertos criterios de relevancia, valores y tradiciones políticas. A nivel del sistema internacional se asiste a la proyección de los respectivos intereses nacionales en el escenario global, sin que por lo general se dén niveles de consenso análogos a los que prevalecen en los estados que poseen instituciones políticas representativas. Si bien suele haber acuerdo en torno de proposiciones generales, como la solución pacífica de controversias y la cooperación para el desarrollo, es muy difícil alcanzar consenso cuando se trata de líneas específicas de acción, tanto a nivel global como regional. Frente a los intereses y políticas nacionales, que se perfilan de manera relativamente nítida, las definiciones de intereses internacionales son todavía vagas y difusas. Por lo mismo, las exhortaciones a supeditar determinados intereses nacionales al interés internacional, que suelen encontrarse en las resoluciones de las organizaciones internacionales, generalmente tienen escasa acogida en los estados.

LA POLÍTICA EXTERIOR

La política exterior es el conjunto de actividades políticas mediante las cuales cada estado promueve sus intereses frente a otros estados. Desde que las organizaciones internacionales de tipo intergubernamental han comenzado a tener roles de cierta significación en el sistema internacional, se ha entendido que la política exterior comprende también las relaciones de cooperación y conflicto con estas entidades; tal

criterio supone una extensión no muy considerable del concepto, puesto que las relaciones de los estados con las organizaciones intergubernamentales son en buena medida condicionadas por las relaciones con los demás estados que las integran.[28]

La concepción tradicional de las políticas exteriores se basaba en el postulado de la primacía de este ámbito de la política sobre los requerimientos de la política interna, que se afirmaba como una consecuencia del principio de interés nacional y de la idea de razón de estado. Según este planteamiento, la promoción efectiva de los intereses de la colectividad exigía el reconocimiento de la competencia exclusiva del gobierno en la conducción de las relaciones exteriores, para lo cual éste podía utilizar todos los medios disponibles en la sociedad, cuyos intereses debían subordinarse a las exigencias superiores del estado, según determinase soberanamente el gobierno. Frente a esta posición, identificada con el control monárquico e irresponsable de las relaciones exteriores, el liberalismo político dio origen a la noción opuesta, según la cual la política externa debía subordinarse a los requerimientos y opiniones prevalecientes en la sociedad. Si el pueblo es el soberano político, el gobierno debe atender los intereses populares mediante su política exterior, debiendo hacerse responsable de sus acciones y omisiones frente a los órganos políticos internos y frente a la opinión pública. De este modo, se afirma implícitamente la primacía de la política interna.

Actualmente se reconoce que toda separación o distinción entre política interna y exterior es solamente de carácter analítico. La política exterior proyecta hacia otros estados aspectos relevantes de la política interna de un estado. En segundo lugar, la política exterior contiene las reacciones estatales a las condiciones (estructuras y procesos) prevalecientes en el sistema internacional, transmitiendo algunas de ellas a los agentes políticos internos. De este modo, la política interna no se sustrae a la influencia del sistema internacional. El grado de condicionamiento recíproco depende de la posición de poder de cada estado, de su estrategia externa y del grado de compatibilidad entre sus posiciones políticas y las fuerzas y tendencias prevalecientes en el sistema internacional a nivel global, regional y bilateral. Tratándose de una gran potencia, el efecto de las políticas nacionales a nivel del sistema internacional puede llegar a ser muy importante, como ocurre en el caso de las políticas económicas de los Estados Unidos, que tienen amplias repercusiones mundiales. En cambio, para los pequeños estados es más notorio el condicionamiento externo de las políticas internas. No obstante, aun los estados más poderosos enfrentan limitaciones en el ámbito internacional, y las potencias menores disponen de algunos márgenes (aunque precarios) de maniobra internacional así como de decisión política interna.

La idea de una primacía de lo externo sobre lo interno, o viceversa,

[28] En esta parte se ha utilizado parcialmente el artículo "Aussenpolitik", de Reimund Seidelmann, en *Pipers Wörterbuch zur Politik*, vol. 5.

debe ser rechazada por dos consideraciones adicionales que sugieren como una concepción más satisfactoria la de una interpenetración o condicionamiento mutuo de los dos ámbitos de actividad política. La primera se refiere a los procesos de gestación y discusión de las políticas exteriores, que en las democracias occidentales revela en las últimas décadas una marcada intensificación de la participación política. En Europa occidental y Estados Unidos los debates sobre las opciones internacionales concitan niveles crecientes de atención del público y de los agentes políticos, tales como partidos, grupos de interés (incluyendo agrupaciones de nuevo tipo, como los movimientos pacifistas) y medios de comunicación. En la Comunidad Europea, la generación popular del Parlamento Europeo y los esfuerzos de este organismo por ampliar su esfera de competencia han impulsado el desarrollo de una política regional que por su contenido y estilo escapa a la división clásica entre política interna y externa. En segundo lugar, y en relación con lo anterior, cabe observar que cada vez más asuntos antes reservados exclusivamente a la jurisdicción interna de los estados, han ingresado en la agenda internacional, especialmente en la política multilateral. Las políticas ecológicas y de desarrollo científico-tecnológico son los ejemplos más comúnmente citados, pero deben agregarse aspectos de tareas tan tradicionales como las políticas agrícolas, las financieras y el mismo control del orden público, que se ha internacionalizado en el contexto de la represión del crimen organizado y del terrorismo. De este modo, la interdependencia entre políticas internas y externas se ha vuelto prácticamente indisoluble en un gran número de estados.

La investigación contemporánea de las políticas exteriores puede agruparse esquemáticamente en los siguientes enfoques, cada uno de los cuales se caracteriza por iluminar determinados aspectos del comportamiento recíproco de los actores estatales.

1. *Política de poder.* Este enfoque de la política exterior, preconizado por la escuela realista, postula que las políticas exteriores consisten en esfuerzos sistemáticos de formación, consolidación y protección de posiciones de poder estatal, el que se utiliza para asegurar determinados intereses nacionales. En vista de la importancia del fenómeno del poder en la política internacional, este enfoque es de gran utilidad para la descripción e interpretación del comportamiento estatal. No obstante, tiene como limitación fundamental la de concentrarse en los aspectos conflictivos de la política internacional. Por otra parte, tiende a privilegiar las capacidades de decisión autónoma y soberana de los estados, sin prestar por lo general suficiente atención a las relaciones de interdependencia política y económica, así como a los factores de política interna en las políticas exteriores. (Ver Capítulos 2 y 6).

2. *Acción y reacción.* El principio de acción y reacción como mecanismo fundamental de los procesos de formación de las políticas exteriores se basa en la idea de interdependencia estratégica entre los estados: cada actor estatal orienta su comportamiento ante estímulos

provenientes de otros estados, que se perciben como favorables o desfavorables. A su vez, los demás estados consideran la respuesta del primero como un nuevo estímulo, lo que da lugar a una secuencia de retroalimentación. El enfoque permite estudiar la dinámica de comportamiento estatal, pero no es particularmente útil para la investigación del contenido de las políticas y sus condicionamientos internos.

3. *Objetivos e instrumentos.* Este enfoque postula que en toda política exterior se trata de influir en el comportamiento de otros actores estatales, para lo cual se emplean determinados medios o instrumentos. La investigación se concentra en las jerarquías de objetivos postulados y efectivamente perseguidos, y en el grado de adecuación de los instrumentos estatales para el logro de los objetivos. De este modo, se adentra en el contenido de las políticas, en las relaciones entre aspectos parciales de las mismas, haciendo posible la determinación de criterios de racionalidad para la evaluación de políticas. Dado que los instrumentos consisten básicamente en recursos de poder, este enfoque se superpone en parte con el de política de poder.

4. *Estructuras de condicionamiento.* De acuerdo con este enfoque, la política exterior es el resultado de la utilización —más o menos eficiente— de márgenes variables de opción prevalecientes en el marco de condicionamientos estructurales de largo plazo. Estos fijan un marco de oportunidades y restricciones internas e internacionales que los gobiernos deben considerar al tomar sus decisiones, salvo que estén dispuestos a afrontar los costos políticos y económicos de ignorarlos. Por ejemplo, un pequeño estado situado en la esfera de influencia de una gran potencia enfrenta una condición de dependencia política y económica, debiendo adaptar su comportamiento externo a este factor fundamental. Si bien no está condenado a la inacción, tal estado tiene en el largo plazo solamente las siguientes opciones: 1) negociar su relación de dependencia; esto implica obtener de la gran potencia determinadas prestaciones (como ayuda económica), a cambio de su continuación en la esfera de influencia. Alternativamente o en combinación con 1: 2) especular con la posibilidad de disolución de la esfera de influencia, si la gran potencia está en declinación. Por último, puede: 3) ensayar la opción riesgosa de salir conflictivamente de la esfera de influencia, aliándose con una potencia rival de la primera. En todas estas alternativas, el condicionamiento estructural es un parámetro fundamental de la política exterior.

Algunos enfoques deterministas de carácter monocausal, como el marxista, que privilegia las relaciones económicas, y el geopolítico, que se centra en las variables espaciales, no han tenido un impacto significativo en los estudios empíricos de política exteriores, debido a su preocupación unilateral por un solo tipo de factor explicativo. (Ver Capítulo 2).

5. *Procesos de decisión gubernamental.*[29] La pregunta clave en estos enfoques se refiere al impacto de los procesos de decisión en la estructura gubernamental en el contenido e implementación de las decisiones. La política exterior no se reduce a un conjunto de procesos racionales de elección de alternativas por parte de actores perfectamente informados y coordinados entre sí. Aunque ésta sería una condición ideal, en la realidad los actores gubernamentales disponen de información imperfecta, tienen diferentes rasgos de personalidad, se basan en premisas valorativas que suelen diferir entre sí y no coordinan completamente sus acciones. Esto último se debe a que si bien comparten algunas nociones relativas al interés nacional, se preocupan primordialmente de mantener y aumentar la gravitación de las distintas organizaciones burocráticas a que pertenecen, así como su influencia personal en los procesos de toma de decisiones. Por tanto, la política exterior se concibe como una resultante de complicados procesos políticos intragubernamentales de negociación y compromiso entre segmentos de la burocracia que compiten y cooperan entre sí, sin que el ejecutivo superior esté en condiciones de ejercer un control comprensivo y eficiente de su comportamiento. La utilidad de este enfoque general —que tiene diversas variantes en la literatura— reside ante todo en su capacidad para iluminar el entorno psicológico y organizacional de la información de las políticas; su limitación básica consiste en su ignorancia relativa de los factores condicionantes de carácter externo.

Concluimos este breve panorama de la política exterior con una referencia a los tipos de política, que se limita a dos clasificaciones fundamentales. La primera se formula en términos de contenido, distinguiendo políticas de *statu quo* y políticas revisionistas; la segunda se basa en las perspectivas de elaboración y los modos de conducción, que permiten identificar políticas pragmáticas e ideológicas.

Las *políticas de statu quo* son aquéllas destinadas a preservar determinados intereses nacionales. Los gobiernos se encuentran básicamente satisfechos con el estado de cosas imperante, y solamente procuran introducir cambios en el sistema internacional en la medida en que éstos puedan servir para conjurar situaciones de crisis susceptibles de amenazar las posiciones establecidas. En cambio, las políticas *revisionistas* propenden al cambio internacional, en la medida en que los gobernantes estimen que la estructura del sistema internacional no responde a sus intereses y a la distribución efectiva de los recursos de poder. En forma general, es posible afirmar que las políticas del primer tipo, cuando provienen de las potencias de mayor gravitación internacional, proveen un limitado elemento de orden internacional, mientras que las segundas desafían dicho orden y se proponen introducir un modo alternativo. Pero, dado que el sistema internacional muestra una creciente diferenciación de bases de poder, en principio es probable que una potencia tenga en algunos aspectos políticas de *statu quo* y en otros políti-

[29] Reinhard Meyers, "Entscheidungstheoretische Ansätze", en *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Vol. 5.

cas de corte revisionista. Por ejemplo, es posible sostener que la política exterior soviética es de *statu quo* en lo concerniente al orden político-territorial en Europa Central. Esta posición contrasta con el revisionismo soviético global frente a Estados Unidos. El Capítulo 7 contiene observaciones adicionales pertinentes a esta clasificación.

Las políticas exteriores son *pragmáticas* en cuanto se orientan y conducen según criterios de utilidad estatal, e ideológicas en cuanto se sirven de un discurso justificativo consistente en proposiciones más o menos elaboradas e integradas acerca del estado y de su papel actual y futuro en el sistema internacional. La clasificación no pretende ser dicotómica, por cuanto en la realidad las alternativas comprenden una vasta gama de matices, desde la más leve coloración ideológica hasta una justificación comprensiva y totalizante del comportamiento estatal, en nombre de una cosmovisión. Las políticas europeas tradicionales, basadas en la concepción de la razón de estado, se ubican cerca del polo pragmático, mientras que las políticas de los estados revolucionarios suelen situarse en las inmediaciones del polo ideológico. Muchas políticas nacionales se sitúan en posiciones intermedias. Un ejemplo es la política exterior de Estados Unidos, que ha alternado históricamente entre formulaciones cargadas de pretensiones de moralismo ideológico y expresiones de considerable pragmatismo. La correcta determinación del tipo de política exterior es, desde luego, una tarea prioritaria de la mayor importancia para el analista internacional, por cuanto de ella depende la estimación de las tendencias probables de la política, que incluyen las opciones alternativas y las reacciones frente a diversos estímulos provenientes de otros actores.

LA ESTRATIFICACIÓN INTERNACIONAL

A modo de conclusión de este capítulo, parece necesario aludir brevemente a los perfiles de estratificación de los estados en el sistema internacional. Ésta tiene alcances puramente políticos, ya que en el plano jurídico —como ya se explicó— los estados son formalmente iguales.

La elaboración de perfiles de estratificación internacional es una tarea altamente compleja y problemática, en la medida en que las bases de poder utilizables en el sistema internacional han tendido a diversificarse, sin que sea posible reducir todas las dimensiones del poder a una sola. En segundo lugar, cabe observar que los juicios que se emiten sobre las posiciones relativas de los estados no siempre se basan sólo en los factores objetivos, sino que consideran también aspectos subjetivos y psicológicos, que se traducen en la atribución, a veces inexacta, de diversos grados de reputación de poder. Este problema no pasa desapercibido para los propios gobiernos y los nacionales de muchos estados, deseosos de verse situados en lugares favorables de la pirámide del *status* internacional, lo que contribuye a explicar las campañas estatales para generar determinadas imágenes en los

medios internacionales políticamente relevantes. Una dificultad adicional en esta tarea consiste en que, si bien desde diversos ángulos es posible lograr consenso sobre la conformación del estrato superior de estados, este consenso se debilita y aun desaparece cuando se pasa a otros segmentos del perfil de estratificación. Por último, el perfil es cambiante, de manera que es fácil encontrar situaciones problemáticas de movilidad ascendente o descendente. Aunque los criterios de estratificación son variados y complejos, solamente se aludirá a algunos aspectos de los mismos, por lo que esta discusión debe complementarse con observaciones contenidas en secciones anteriores de este capítulo.

En la cúspide de la estratificación internacional se encuentran tradicionalmente las grandes potencias. Estas potencias se caracterizan sobre todo por la amplitud de sus intereses, que son virtualmente globales: son pocos los asuntos internacionales de cierta relevancia que no involucran a las grandes potencias. En atención a esta situación, las grandes potencias movilizan considerables instrumentos de acción en el sistema internacional, tanto de carácter diplomático como militar, económico, etc. La representación diplomática, por ejemplo, ha sido utilizada como un indicador del *status* internacional atribuido a diferentes estados. Las grandes potencias se caracterizan por acreditar en el exterior numerosas representaciones diplomáticas, las que generalmente se encuentran entre las de mayor tamaño en los estados que las reciben. Estas mismas potencias reciben la mayor cantidad de misiones diplomáticas de otros estados. Por lo general, las misiones acreditadas y recibidas por las grandes potencias son actualmente más de cien; en cambio, la mayoría de los pequeños estados o potencias menores intercambian misiones con alrededor de veinte estados.[30]

Después de la Segunda Guerra Mundial, el término "grandes potencias" no es unívoco. Se ha popularizado la expresión "superpotencia" para aludir a Estados Unidos y la URSS como potencias rectoras de bloques en el sistema internacional bipolar. Ocasionalmente se ha extendido el uso del término a China, que sería una superpotencia en ciernes, y se ha aludido a Japón como una superpotencia económica. La expresión sugiere que estas potencias formarían una categoría especial dentro de las grandes potencias. Alternativamente, podría implicar que Estados Unidos y la URSS son hoy las únicas grandes potencias propiamente dichas, debido a que las antiguas grandes potencias habrían dejado de jugar el rol de tales en el contexto bipolar de la posguerra, puesto que carecen de bases de poder suficientes para promover intereses a escala global.

Algunas caracterizaciones de la estratificación mundial procuran tomar en cuenta esta nueva realidad convirtiendo las antiguas grandes potencias en "grandes potencias de carácter regional". Entre las potencias de este tipo se menciona a Gran Bretaña, Francia, Alemania Federal y Japón. Esta perspectiva es acertada en cuanto los estados mencionados han sufrido la evolución referida. Una tabulación de nó-

[30] Russett y Starr, *op. cit.*, p. 201.

minas de potencias medianas en cuatro estudios especializados revela que solamente hay acuerdo unánime en los casos de India, Italia y Canadá. Tres especialistas califican a Australia en la categoría; dos especialistas se pronuncian por Francia, España, Argentina, Brasil, México, Indonesia y Japón. China, Pakistán, Irán, Israel, Gran Bretaña, Alemania Federal, Suecia, Yugoslavia y Sudáfrica son potencias medianas sólo para un autor (un especialista considera que Gran Bretaña, Francia, Alemania Federal, China y Japón son grandes potencias).[31]

La base de la pirámide internacional de estados agruparía a la gran mayoría de los estados que se consideran potencias menores. Sin embargo, esta categoría es tan vaga y heterogénea que resulta difícil generalizar sobre la potencia menor o el pequeño estado. Primero, suponiendo que existiera acuerdo sobre las categorías anteriores, la presente incluiría en todo caso muchos países en situaciones profundamente diferentes. Es difícil imaginar contrastes económicos y políticos más pronunciados que los existentes, por ejemplo, entre Bolivia y Dinamarca, Suiza y Bangladesh o Nueva Zelandia y Paraguay. Es posible que la distinción entre países altamente desarrollados y en vías de desarrollo sea por lo menos tan útil en la práctica como los perfiles tradicionales de estratificación, que conceden gran importancia al tamaño del estado. Es necesario tener presente, además, que la aparición en la escena internacional de los llamados "miniestados" impone la necesidad de elaborar criterios de diferenciación entre estos casos especiales y las potencias menores en general.

CONCLUSIÓN

Este capítulo ha analizado el estado como principal actor internacional. Para mayor claridad de la discusión, en general se han omitido las relaciones del estado con actores no estatales. Como demostrarán los capítulos 5 y 6, estos actores tienen gran importancia en el sistema internacional, aunque no han desplazado al estado de su posición de protagonista del acontecer político.

[31] Estudios de George Schwarzenberger, la Sociedad Alemana de política exterior, y Handel y Barston, citados por Hans Peter Schwarz, "Der Faktor Macht im heutigen Staatssystem", en Karl Kaiser y Hans Peter Schwarz, editores, *Weltpolitik*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1985, p. 60, Nota 17.

CAPÍTULO 5

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES

INTRODUCCIÓN

Las organizaciones internacionales han modificado la estructura de la política internacional contemporánea, ejerciendo una gravitación significativa, aunque no decisiva, en el funcionamiento de los procesos mundiales o regionales. La cooperación e integración político-económica en gran medida se debe al impulso que han puesto en ellas algunos organismos intergubernamentales; también es evidente, aunque insuficiente, el papel asumido por éstos en la mantención de la paz y estabilidad entre las naciones. El estilo de las relaciones interestatales adquirió nuevas connotaciones con el advenimiento del multilateralismo de fines del siglo pasado, el que se afianzaría a partir del término de la Primera Guerra Mundial y se consolidaría desde 1945 en adelante. Las guerras mundiales y la senda de conflictos que siguieron redefinieron la manera de enfocar las vinculaciones entre países: a fin de asegurar la paz y evitar la guerra no era suficiente atenerse al esquema de una tradición diplomática decimonónica; era imprescindible estimular la creación de instancias en las cuales manifestar acuerdos y discrepancias. El bilateralismo de fines de siglo pasado y principios del actual no satisfacía los requerimientos de una paz duradera; al menos, ésa era la impresión prevaleciente al concluir la Primera Guerra Mundial. En la medida en que el bilateralismo privilegiara una relación apegada al equilibrio político-estratégico y/o político-comercial, las posibilidades de paz o guerra dependían directamente de la existencia o inexistencia de tal equilibrio. Este fenómeno trascendía a los países directamente implicados; en realidad, envolvía a otros, por el hecho de verse compelidos a servir compromisos políticos o jurídicos, o debido a que el carácter y amplitud de las crisis y conflictos desbordaban sus fronteras. Está claro que la extensión geográfica y las consecuencias humanas y materiales de la guerra de 1914 a 1918 repercutieron en la concepción que entonces se tenía de la guerra y la paz, lo cual posibilitó la emergencia de nuevas instancias multilaterales.

La experiencia contemporánea indica que a fin de compatibilizar la estructura y el funcionamiento de las organizaciones internacionales con el sistema internacional, y viceversa, deben satisfacerse entre ambos ciertas exigencias mutuas, en el entendido de que los actores del sistema internacional deben demandar a éste el cumplimiento de ciertas funciones esenciales para la estabilidad del sistema. En primer término, debe existir una articulación de los requerimientos que se le formulan;

este papel hoy lo asume la Asamblea General de las Naciones Unidas y en su tiempo lo intentó la Asamblea de la Sociedad de las Naciones. Organismos regionales como el Parlamento Europeo o la Asamblea de la Organización de Estados Americanos cumplen con este requerimiento. En segundo término, las demandas al sistema tienen que ser agregadas, lo que básicamente consiste en una combinación —no siempre armoniosa y racional— de peticiones conjuntas; el Grupo de los 77 en la UNCTAD, el Grupo Latinoamericano y los países afro-asiáticos en las Naciones Unidas, los países caribeños en la Organización de Estados Americanos y todo bloque de países que incentiva una acción concertada al interior de las organizaciones mundiales o regionales, son algunas instancias de agregación. La socialización —incorporación de nuevos actores— y la transacción y la resolución de conflictos por medios jurídicos constituyen formas adicionales de incentivar un nuevo contexto para las relaciones internacionales; las organizaciones internacionales han cumplido y cumplen un papel significativo en ambos sentidos. La Declaración Universal de los Derechos del Hombre, de 1948, el Nuevo Derecho del Mar, las opiniones y los fallos de la Corte Internacional de Justicia, los debates de la UNCTAD y los esfuerzos que en esta misma dirección han desarrollado los organismos regionales constituyen la mejor prueba de esta dedicación.

Finalmente, la experiencia reciente también señala que ninguna organización internacional, mundial o regional, subsiste sin el respaldo efectivo de la voluntad política de sus miembros. Tampoco subsiste si no está dotada de una infraestructura orgánico-administrativa mínima, que garantice la plena idoneidad de las políticas que se proponen y que proyecte la labor y la imagen de la organización en el tiempo. De ahí la necesidad de un secretariado permanente, llamado no sólo a cumplir una función burocrática, sino esencialmente una labor asesora e innovadora, que pueda ir ampliando el espacio y la proyección de la organización internacional en el sistema internacional.

EL MULTILATERALISMO MUNDIAL

A grandes rasgos, las organizaciones internacionales son asociaciones de estados establecidas e integradas por éstos para desarrollar funciones de interés común mediante una estructura orgánica permanente. Este concepto alude sólo a las organizaciones de tipo *intergubernamental*; el Capítulo 6 trata, entre otros temas, las organizaciones no gubernamentales, integradas por personas e instituciones de derecho privado que persiguen las más diversas finalidades.[1]

Aunque existe un relativo consenso sobre las características de la

[1] Manuel Medina, *Las Organizaciones Internacionales*, Madrid, Alianza Editorial, 1979, pp. 33-36; Modesto Seara Vásquez, *Tratado General sobre la Organización Internacional*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 36-79; Claude Albert Colliard, *Institutions des Relations Internationales*, París, Dalloz, 7ª edición, 1978, pp. 357-374.

organización intergubernamental y —hasta cierto punto— sobre sus requerimientos políticos o jurídicos, no lo hay en relación con el "deber ser" de la misma. Mientras algunas corrientes postulan abiertamente su importancia, otras adoptan al respecto una actitud más cautelosa y menos entusiasta. Entre las primeras destaca el funcionalismo y las corrientes que privilegian el integracionismo regional, en tanto que las segundas se acercan al realismo en sus distintas interpretaciones. La teorización en torno de las organizaciones internacionales es muy reciente, habiendo sido iniciada durante la Segunda Guerra Mundial y continuando durante los años '50 y '60. En la década de 1970 se produce la peor crisis que ha sufrido el multilateralismo desde los años '40; sus implicaciones aún no han sido totalmente superadas. Esta crisis repercute en el ámbito de la reflexión teórica, donde se tiende a adoptar posturas críticas hacia el actor que nos interesa.

Sin embargo, el impacto de las teorías en el desarrollo de las organizaciones internacionales ha sido menos relevante que el aporte del Derecho Internacional. Ello se debe a que la generación de una organización internacional es producto de un compromiso político que vincula jurídicamente a los estados a través de acuerdos o tratados ratificados por las instituciones de cada estado. Esto mismo explica el tradicional predominio de la perspectiva normativa en el estudio de las organizaciones internacionales.

Pero la preocupación por lo estrictamente jurídico suele desmerecer la presencia y/o influencia de otros factores. Resulta difícil comprender, por ejemplo, la compleja institucionalización de los mecanismos de cooperación e integración africanas sin tener en cuenta la perspectiva histórica del colonialismo europeo, por un lado, y las peculiaridades étnico-culturales de cada país o subregión, por otro. La institucionalización de la cooperación regional y subregional latinoamericana tampoco escapa al contexto social y cultural en que se desenvuelve, y ha sido especialmente dependiente de la evolución política de cada país y de los tipos de gobierno que éstos se han dado desde el siglo pasado. La propia organización regional europea —occidental y oriental— supeditada en primera instancia al comercio subregional, también ha estado muy ligada a la evolución política de cada país, pero sobre todo a la forma en que se ha redefinido la presencia mundial europea en el sistema internacional. Todo esto nos lleva a afirmar que el origen, crecimiento e influencia de las organizaciones regionales no sólo depende del grado de complejidad de su estructura orgánica o del desarrollo de su marco jurídico; es evidente que la dinámica política, los contrastes culturales y los procesos socio-económicos de los países miembros de cada organización influyen determinantemente en el rol que le cabe a ésta en los sistemas políticos regionales y en la política mundial. La permanente interacción entre estos elementos define el sentido de la estructura orgánica de los organismos intergubernamentales, orientando por lo mismo sus principales líneas de acción.[2]

[2] Inis Claude Jr., *Swords Into Plowshares*, Nueva York, Random House, 4ª edición, 1971, pp. 213-233.

Un hito determinante en el multilateralismo mundial del siglo xx fue la creación de la Sociedad de las Naciones (SdN) en 1919. Esta organización se inspiró en el último de los famosos "Catorce Puntos" de paz propuestos por el Presidente Woodrow Wilson en un mensaje al Congreso de su país a comienzos de 1918, reiterando conceptos ya formulados en 1916, en el sentido de establecer una organización multilateral permanente basada en los principios de autodeterminación, independencia e igualdad jurídica.

Más adelante, la Conferencia de Paz de París adoptó esta proposición y el Pacto de la SdN entró en vigencia en enero de 1920.

La SdN fue una organización de orientación universalista, que siguió el modelo institucional desarrollado a fines del siglo xix, de una Asamblea de todos los miembros, un Consejo permanente y una Secretaría administrativa. Reunió a 27 estados soberanos además de dominios y colonias (como la India) pero, debido a la negativa del Senado norteamericano a autorizar la ratificación del Tratado de Versailles, que puso fin a la Primera Guerra Mundial y creó la SdN, Estados Unidos no se incorporó. También ingresaron países invitados a incorporarse y hubo además veinte admisiones hasta 1937. Sin embargo, en la década de 1930 hubo una serie de retiros y se produjo además la exclusión de la URSS, que había desencadenado hostilidades contra Finlandia en 1939. Cabe agregar que, como consecuencia del principio de igualdad jurídica de los miembros, las decisiones de la SdN se tomaban por unanimidad, lo que en la práctica entrabó notablemente el funcionamiento de la entidad.

La SdN terminó su existencia legal en 1947. En realidad, después de 1940 tuvo una vigencia casi nula y se puede afirmar que su existencia se finiquita en el instante en que estalla la Segunda Guerra Mundial, es decir en setiembre de 1939. La SdN logró solucionar algunas controversias menores, pero los conflictos más graves sobrepasaron con creces su capacidad de acción. Poco o nada logró frente a la agresión japonesa en China (1932) y frente a la flagrante invasión de Italia en Etiopía (1936). Esta misma impotencia se vería frente a las constantes violaciones del Tratado de Versailles por parte de Alemania (1935 y 1936). Tampoco adoptó medidas durante la guerra civil española (1936-1939), ni frente al desmembramiento de Checoslovaquia (1938) ni con la anexión de Austria (1938). No reaccionó cuando Alemania ocupó la ciudad de Danzig (1939); no obstante que esta ciudad estaba explícitamente colocada bajo su protección. Las debilidades y concesiones de las potencias democráticas respecto de las exigencias de las potencias fascistas fueron minando la legitimidad de la SdN hasta hacerla completamente inoperante a fines de los años '30.

El multilateralismo mundial de las primeras décadas de este siglo no se limita a la Sociedad de las Naciones. Paralelamente, y a título de organismos auxiliares y especializados, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Corte Permanente de Justicia Internacional (CPJI) también desplegaron una intensa actividad, la que perdura hasta hoy.

La Corte Permanente de Justicia Internacional se creó bajo los auspicios de la Sociedad de las Naciones, aunque conservando plena autonomía administrativa y orgánica. Entre 1920 y el estallido de la Segunda Guerra Mundial intervino en más de veinte oportunidades en cuestiones contenciosas y aproximadamente en otras treinta su opinión fue requerida por el Consejo de la Sociedad. En 1946 pasó a denominarse Corte Internacional de Justicia (CIJ) y, conforme al artículo 92 de la Carta de Naciones Unidas, constituye el principal órgano judicial de la ONU. Su sede está en La Haya y sus miembros son los de la ONU, más algunos que no forman parte de esta organización (Suiza y Liechtenstein, por ejemplo). La competencia de la CIJ es doble; por un lado, tiene jurisdicción sobre asuntos contenciosos; paralelamente, la CIJ tiene atribuciones de índole consultiva, conforme al artículo 96 de la Carta de la ONU. A pesar del *status* del que goza la Corte en el ámbito jurídico internacional, es sintomática la escasa actividad que registra desde hace un tiempo. En parte esto se debe a que los gobiernos manifiestan una creciente desconfianza hacia instituciones jurídicas que de una u otra forma sobrepasan el ámbito de su jurisdicción. Por otro lado, la composición de la Corte obedece cada vez más a criterios de representatividad regional de los jueces, lo que no necesariamente la fortalece. De esta manera, problemas como el terrorismo y otras evidentes violaciones del Derecho Internacional no han podido ser remediados por la Corte, que en la práctica ha visto disminuir su ritmo de actividad jurisdiccional.[3]

La fundación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) se remonta a principios de siglo, aunque la idea de crear un organismo centrado en la discusión y preparación de convenios laborales se esbozó a mediados del siglo xix. En 1919, durante la Conferencia Preliminar de la Paz en París, se estructura una "Comisión Internacional del Trabajo", que tuvo por objeto poner en marcha un organismo especializado, ligado con la naciente Sociedad de las Naciones. De esta forma se origina la OIT, entidad que entre 1920 y 1939 elaboró más de 50 convenciones y recomendaciones en su materia. Con motivo de la Segunda Guerra Mundial, en 1940 la Secretaría de la OIT se trasladó de Ginebra a Montreal. No obstante, en marzo de 1944 se llevó a cabo la 26ª Conferencia Internacional del Trabajo, manteniendo una continuidad muy poco usual en las organizaciones internacionales. Posteriormente, la OIT se agregó a la familia de las Naciones Unidas, conservando su estructura tripartita (gobiernos, trabajadores, empresarios) y se reinstaló en Ginebra.

Otra entidad de gran tradición es la Organización Mundial de la Salud (OMS), también con sede en Ginebra. Es necesario aclarar que la preocupación por regular algunos aspectos básicos en la salud internacional se remonta varios siglos atrás. Basta recordar la antigüedad de disposiciones como la cuarentena y otras medidas que se adoptaban en puertos europeos, americanos y del Oriente durante los siglos xviii y xix.

[3] Colliard, *op. cit.*, pp. 333-336.

La primera conferencia sanitaria internacional se reunió en París en 1851. A raíz de la Conferencia Sanitaria de Roma en 1907, se crea la Oficina Internacional de Higiene Pública, con representación de 55 estados. La SdN establece un Comité de Higiene y, en 1946, el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC) convoca a una Conferencia Intergubernamental en Nueva York, la cual sancionó la creación de la OMS. La OMS mantiene organismos regionales en todos los continentes, descentralizando considerablemente sus actividades. La Asamblea se reúne anualmente, mientras que el Consejo Ejecutivo lo hace al menos dos veces al año. El secretariado de la OMS está presidido por un Director General nombrado por la Asamblea a proposición del Consejo Ejecutivo. La Asamblea de la OMS, al contrario de otros organismos mundiales especializados, tiene atribuciones reglamentarias que por lo general son escrupulosamente respetadas por los países miembros de la organización.

Un prestigio similar, aunque menos tradición histórica, tiene la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), cuya sede central está en París. El primer intento por crear una entidad mundial destinada a la cooperación educacional e intelectual data de poco antes de 1914; la Primera Guerra Mundial frustró ese primer ensayo, que fue retomado en 1921 y 1924. A iniciativa del gobierno francés, en 1924 se forma el "Instituto Internacional de Cooperación Internacional", que fue establecido bajo el auspicio de la SdN. En 1945 se reúnen en Londres 44 estados, entre los cuales se contaban los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, con excepción de la Unión Soviética. A fines de ese año se funda la UNESCO, entidad que ha tenido un papel relevante en la lucha contra el analfabetismo y ha apoyado la organización de sistemas escolares en países en desarrollo. En el plano de la cooperación cultural y científica, ha favorecido el intercambio internacional de experiencias en todos los campos. Ha promovido una sistemática campaña para la conservación de bienes y monumentos que son patrimonio cultural de la humanidad, ayudando a los países más pobres a restaurarlos y mantenerlos.[4]

Las cuatro organizaciones mundiales aludidas están directamente relacionadas con el desarrollo social y cultural de la comunidad internacional, así como con la elaboración de normas para un mejor avenimiento entre las naciones. Sin embargo, todo intento de desarrollo concertado queda trunco si los estados no aportan la voluntad política necesaria; la ausencia de ésta ha constreñido, por ejemplo, la influencia de la Corte Internacional de Justicia y así también ocurrió con la SdN. El respaldo político y el crecimiento económico colaboran en mantener vigente el desarrollo de la comunidad mundial e, indudablemente, estos factores han sido gravitantes en el desarrollo y en las limitaciones de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). Durante la

[4] Colliard, *op. cit.*, pp. 631-648; Richard A. Falk, *Legal Order in a Violent World*, Princeton, Princeton University Press, 1968, pp. 109-184.

Segunda Guerra Mundial, las potencias aliadas se abocaron a esbozar una nueva organización multilateral, cuyos principios están parcialmente contenidos en la Carta del Atlántico, de 1941, suscrita por los gobiernos británico y norteamericano. Ese documento alude a la seguridad colectiva, a la renuncia del uso de la fuerza, al acceso igualitario a las materias primas y, por primera vez, a la necesidad de impulsar el progreso económico y la seguridad social a nivel mundial. La Conferencia de Moscú, de 1943, recoge en cierta forma el espíritu de los "Catorce Puntos" del mensaje del Presidente Wilson, haciendo mención de la necesidad de crear una organización fundada en la igualdad soberana de todos los estados pacíficos, abierta a todos los países, grandes y pequeños. En 1944 se reúnen en Dumbarton Oaks, Estados Unidos, representantes de ese país y de China, Gran Bretaña y la Unión Soviética; en esa ocasión se trazan los lineamientos básicos de la futura organización, los que fueron ratificados en la Conferencia de Yalta a principios del año siguiente. En dicha Conferencia se fija el 25 de abril de 1945 para la Primera Conferencia de las Naciones Unidas, evento que tuvo lugar en San Francisco. La Carta de la Organización de las Naciones Unidas entra en vigencia en octubre de 1945, cuando la Segunda Guerra Mundial ya ha terminado. Aunque la Carta se aproxima al espíritu del Pacto de la Sociedad de Naciones, la composición formal y la estructura orgánica de la ONU son bastante más complejas que en el caso de la SdN.[5]

Según el Art. 4 de la Carta, la calidad de miembro de la ONU es otorgada a los estados pacíficos que aceptan las obligaciones que impone la Carta y que están en condiciones de cumplir sus exigencias. La Carta establece un doble control de admisión; por un lado, la Asamblea General debe pronunciarse favorablemente por dos tercios, pronunciamiento que recae en una recomendación del Consejo de Seguridad. En este último, los miembros permanentes pueden ejercer el veto, por lo que toda candidatura debe necesariamente contar con su aceptación antes de acceder al *status* de miembro de las Naciones Unidas. Ello significó que entre 1950 y 1955 fueron bloqueadas numerosas postulaciones de ingreso; entre 1946 y 1950 se habían admitido nueve postulaciones. Lo concreto es que durante los años '50 el conflicto Este-Oeste se agudizó considerablemente, afectando el funcionamiento de los foros multilaterales. De esta manera, la admisión de algunos Estados europeo-occidentales fue sistemáticamente vetada por la Unión Soviética y lo mismo —aunque en menor grado— ocurría con las potencias occidentales cada vez que la URSS patrocinaba el ingreso de un país de su órbita. Una vez superada la *impasse*, a fines de 1955 ingresaron a la Organización 16 estados, entre los cuales había 6 europeo-occidentales, 4 europeo-orientales y 6 afro-asiáticos. Cuatro nuevos miembros se aceptaron en 1956 y entre 1960 y 1977 ingresaron más de 60 estados, siendo la gran mayoría de estos países recientemente independientes.

[5] Claude, *op. cit.*, pp. 57-80.

El actual número de miembros de la Organización (159) pone de manifiesto el carácter universalista de las Naciones Unidas, (ver Anexo 1). Una de las peculiaridades del sistema de Naciones Unidas ha sido incorporar como miembros plenos a los llamados "microestados". Las Naciones Unidas no anteponen ningún impedimento para acceder al *status* de miembro de la Organización en atención a las diferencias de tamaño y de poder que objetivamente existen entre los países. Por otro lado, si la ONU favorece la independencia política de los estados y la autodeterminación de los pueblos (Art. 1, Nº 2 de la Carta), sería una inconsecuencia no admitir a cualquier país que cumpla los requisitos del artículo 4 (sobre los micro o miniestados, véase el Capítulo 4).

La Carta enuncia los siguientes postulados básicos de la Organización. En primer lugar, está el de *igualdad soberana* de los estados miembros (Art. 2, Nº 1). No obstante este principio —conforme al cual cada estado tiene un voto en la Asamblea General— los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen un *status* privilegiado al poseer la facultad de veto en dicho órgano (Art. 27), que se ocupa de los asuntos concernientes a la paz y seguridad internacionales. En segundo lugar, la soberanía de cada estado implica reconocer la competencia de éste en sus propios asuntos, lo que impone la obligación de *no intervención* en los asuntos internos de cada uno. Este principio está claramente consagrado en el Art. 2, Nº 7 de la Carta, que prohíbe la intervención en materias que se encuentran esencialmente dentro de la jurisdicción interna de los estados. En tercer término, el Art. 2 Nº 4 enfatiza la *prohibición del uso o amenaza de la fuerza* contra la integridad territorial o la independencia política de los estados. El Art. 51, que reconoce a los miembros el derecho de defensa individual o colectiva contra un ataque armado, y el uso de la fuerza por las Naciones Unidas con el fin de restablecer la paz y seguridad internacionales (Art. 42), constituyen los únicos casos de utilización legítima de la fuerza en las relaciones interestatales. Finalmente, en cuarto lugar, las obligaciones que contraen los Estados miembros de la ONU están basados en la *buena fe* y en el *espíritu de solidaridad* que se deben todos los copartícipes de la comunidad mundial. De ello se desprende el énfasis en la solución pacífica de las controversias y la cooperación que cada estado se compromete a otorgar a las Naciones Unidas con el objeto de mantener y afianzar la paz y la seguridad mundial y regional en términos reales (Art. 2, Nos. 2 y 3).[6]

La Carta también destaca entre los objetivos centrales de las Naciones Unidas la promoción y defensa de los derechos del hombre, de acuerdo con lo señalado en los artículos 1, Nº 3; 13, Nº 1 b); 55 c) y 62, Nº 2. La amarga experiencia recogida durante la Segunda Guerra Mundial tuvo gran influencia entre quienes redactaron la Carta de San Francisco en 1945 y, a fin de impedir una repetición de violaciones reiteradas y flagrantes de los derechos humanos, los países de las Naciones Unidas se comprometen a realizar un esfuerzo concertado en esta materia.

[6] Claude, *op. cit.*, pp. 118-140; Falk, *op. cit.*, pp. 39-80.

En 1966 la Asamblea General aprobó los Pactos sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales de los Estados, así como sobre los Derechos Civiles y Políticos. Una Comisión de Derechos del Hombre está encargada de velar por el cumplimiento de las obligaciones respectivas en aquellos estados que han suscrito y ratificado dichos Pactos y, del mismo modo, una Comisión de Derechos Humanos con sede en Ginebra está facultada para informar a la Asamblea General sobre el cumplimiento de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, la cual fue aprobada por resolución de la propia Asamblea en diciembre de 1948. La Declaración, a diferencia de los Pactos, no es un tratado internacional, y su contenido debe considerarse de carácter programático.[7]

La ONU procura incentivar los mecanismos de cooperación en materias económicas y sociales, además de los educativos, culturales y sanitarios, como apreciamos en la reseña de la UNESCO y la OMS. A fin de fomentar el desarrollo socio-económico de los países, los artículos 7 y 61 de la Carta instituyeron el Consejo Económico y Social (ECOSOC), instancia directamente dependiente de la Asamblea General y de la cual a su vez dependen la mayor parte de los organismos especializados de la familia de la Naciones Unidas. Corresponde al ECOSOC la realización de estudios, informes y proposiciones sobre cuestiones del desarrollo económico y social internacional y regional; sin embargo, la experiencia de funcionamiento de este órgano no ha correspondido a las expectativas originales. En los últimos tres decenios, el diagnóstico y proposición de políticas tendientes a mejorar el bienestar social y material de la humanidad ha sido llevado a cabo por los órganos dependientes de ECOSOC y no al revés. La excesiva burocratización de la Asamblea General y la influencia de las divisiones políticas en el Consejo Económico y Social han limitado el potencial de este órgano. Más consistente ha sido, entre otros, el aporte de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), órgano formalmente vinculado a la Asamblea General, pero con líneas de acción más explícitas y con un sólido respaldo político de los países en desarrollo. No obstante, la UNCTAD no ha sido un foro de negociación de acuerdos de importancia entre los países en desarrollo y los países altamente industrializados (ver Capítulo 10).

Las observaciones anteriores adelantan algunos puntos relativos a la estructura de las Naciones Unidas, materia que debemos abordar de manera sistemática; nos concentraremos en los órganos principales.

El primer órgano en tamaño y jerarquía es la *Asamblea General*, que reúne a todos los miembros de la Organización, constituyendo sin duda el principal foro político mundial. En la medida en que ostente la mayor representatividad dentro de las instancias de la ONU, la Asamblea es el órgano en que se discute la generalidad de los asuntos de interés internacional. Por lo mismo, ha sido éste el órgano que más ha acogido

[7] Leon Gordenker, editor, *The United Nations in International Politics*, Princeton, Princeton University Press, 1971, pp. 80-97.

las reivindicaciones de los miembros menos poderosos. Sus decisiones se adoptan por mayoría simple, salvo en casos de materias definidas como *importantes*, que se aprueban por dos tercios de los miembros presentes y votantes. Los asuntos de esta índole comprenden los relativos a la paz y seguridad, el presupuesto, la admisión, suspensión y expulsión de miembros, y la elección de miembros de los diversos Consejos de la Organización (Art. 18, Nº 2). Es posible ampliar, por simple mayoría, la nómina de asuntos que deben decidirse por los dos tercios (Art. 18, Nº 3).

El *Consejo de Seguridad* está compuesto por quince miembros, cinco de los cuales son permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y URSS) y diez son "no permanentes". Estos últimos son elegidos anualmente por mitades, siguiendo un criterio de representación geográfica. En la práctica, cinco corresponden a los estados afroasiáticos, uno a los europeo-orientales, dos a América Latina y dos a los países europeo-occidentales y afines. El Consejo es el órgano político por excelencia en la Organización, por cuanto su competencia comprende todo lo relativo a la paz y seguridad internacionales (Art. 24, Nº 1). Por ello, sus resoluciones tienen mayor peso que las de la Asamblea General, toda vez que pueden incluir la imposición de sanciones, incluyendo el uso de la fuerza armada, como ocurrió en la guerra de Corea. El restablecimiento de la paz mediante acciones coercitivas se coordina por medio de un Comité de Estado Mayor dependiente del Consejo. Sin embargo, no ha existido consenso para mantener en funcionamiento este organismo, por lo que las operaciones militares han sido organizadas por la Secretaría General. Estas operaciones no corresponden a la idea de seguridad colectiva de la Carta —que se aplicara en el caso coreano— sino al concepto de prevención de hostilidades en teatros de conflicto internacional. La diferencia básica consiste en que en las operaciones de paz el rol de la ONU es imparcial, preventivo y en alguna medida disuasivo, mientras que en la seguridad colectiva se trata de repeler un acto de agresión mediante la acción mancomunada.[8] Los principales casos de utilización imparcial de la fuerza han sido: la mantención de la paz entre Egipto e Israel, luego de la intervención anglo-francesa (1956); la operación contra la secesión de la provincia de Katanga en el recién independizado Congo (1960), que involucró una fuerza de 20.000 hombres; la separación de fuerzas árabes e israelíes después de la guerra de 1973, y la acción colectiva de pacificación en Chipre (1974). En la operación congoleña, la URSS sostuvo que la Secretaría General se había aliado con las potencias occidentales, acusación que desató una de las más severas crisis que ha vivido la ONU. En efecto, Moscú exigió la división de la Secretaría en una dirección colectiva con representación de los bloques y de los no alineados, y dejó de pagar sus contribuciones financieras a la Organización.[9]

[8] Claude, *op. cit.*; Leland Goodrich, "The Security Council", en L. Goodrich y D. A. Kay, editores, *International Organization: Politics and Process*, Madison, The University of Wisconsin Press, 1976, pp. 193-208.

[9] Brian Urquhart, "The UN Peace Forces and the Changing United Nations: An Institutional Perspective", en Goodrich y Kay, *op. cit.*, pp. 223-240.

Las resoluciones del Consejo de Seguridad se aprueban por mayoría, la que de conformidad con el Art. 27, Nº 2 es de nueve miembros; en las cuestiones que *no son de procedimiento*, o sea, materias de fondo, la mayoría debe incluir a los cinco miembros permanentes del Consejo. Por tanto, el voto negativo de cualquiera de éstos es suficiente para que no haya resolución (Art. 27, Nº 3). Esta regla, conocida como "derecho de veto" de los miembros permanentes, ha sido puesta en práctica en numerosas oportunidades. Entre 1945 y 1976, la URSS utilizó el veto 110 veces; Estados Unidos registró 18 vetos, Gran Bretaña 12, Francia 8 y China 3.

El tercer órgano de las Naciones Unidas es la *Secretaría General*. El Secretario General es nombrado por la Asamblea General, a proposición del Consejo de Seguridad, y es el funcionario de Naciones Unidas con mayor rango. Además de sus atribuciones administrativas, el Secretario General reúne funciones políticas y diplomáticas muy importantes; asume la representación de la ONU ante la comunidad internacional y su rol como mediador y conciliador de crisis y conflictos entre estados ha sido importante para la paz y la estabilidad mundial. La Carta lo faculta para convocar al Consejo de Seguridad, atribución de la que ha hecho uso en varias oportunidades. Su mandato es por cinco años, pudiendo ser reelegido, lo que ha sucedido con varios Secretarios Generales (Dag Hammarskjöld, U Thant y Kurt Waldheim. En el caso del primer Secretario General, no habiendo acuerdo sobre su sucesor, se optó por prorrogar su mandato). La composición funcionaria del Secretariado se ha ajustado aproximadamente a criterios de representación geográfica. Los funcionarios de la ONU son alrededor de 17.000.

Es interesante destacar las diferentes trayectorias y estilos que cada Secretario General ha impuesto a la Organización, especialmente en sus momentos más críticos. El primer Secretario General fue el noruego Trygve Lie (1946-1953), cuyo mandato coincide con el primer período de la Guerra Fría y corresponde a los años más difíciles que tuvo que enfrentar la Organización y el sistema internacional en general. La guerra de Corea polarizó las posiciones al interior de la Organización y frente a ello Lie optó por las que sustentaban las potencias occidentales; hay que agregar que los países occidentales disponían de amplia mayoría en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad. Esto provocó las obvias protestas de la Unión Soviética, que llegó a abandonar las sesiones del Consejo de Seguridad a partir de 1950. Durante esta ausencia, las potencias occidentales lograron aprobar varias resoluciones, algunas de las cuales condenaban la invasión de Corea del Sur por tropas norcoreanas. A mediados de 1950 la delegación soviética se reintegra al Consejo de Seguridad a fin de continuar ejerciendo el derecho a vetar sus resoluciones, produciéndose un virtual estancamiento en la actividad del Consejo. Esto obligó a los estados occidentales a presentar una moción ante la Asamblea General, en orden a que ésta podría tomar medidas de seguridad colectiva para restablecer la paz cuando el Consejo de Seguridad se encontrase paralizado por el

ejercicio del veto de uno de sus miembros permanentes (Resolución "Unión Pro Paz", del 3-11-50). La resolución produjo una total recomposición de la influencia de los países occidentales y socialistas en la Organización, que se sintieron políticamente impotentes y aislados. La gestión de Lie —que debe analizarse en el marco de la Guerra Fría— para algunos se caracterizó por sus decisiones abruptas y tajantes, mientras que para otros el noruego fue la encarnación misma de la prudencia que debe caracterizar al Secretario General. Su perseverancia permitió la mediación de la ONU en el primer conflicto árabe-israelí, como asimismo la mediación en varias otras crisis producidas durante el proceso de descolonización afro-asiática. La mayoría de los organismos especializados de la ONU fue creada bajo su mandato y, gracias a su gestión, las Naciones Unidas desempeñaron un rol importante en la reconstrucción europea y en la asistencia a los refugiados.

Entre 1953 y 1961 la Secretaría General fue ejercida por Dag Hammarskjöld, de nacionalidad sueca, quien enfocó su labor desde una óptica más pragmática; hizo hincapié en la necesidad de formular mecanismos de transacción entre las superpotencias, propiciando la negociación de las resoluciones e incrementando por esa vía el grado de legitimidad de las Naciones Unidas en el sistema internacional. Durante su período, la Organización duplicó el número de sus miembros: hacia 1960 eran 120, mientras que a fines de 1953 habían sido sólo 60. Es también durante esos años que la Organización desarrolla una presencia más propiamente política en el ámbito mundial, la que se pone de manifiesto frente a las crisis del Medio Oriente (1956) y congoleña (1960-1961). Hammarskjöld logró cambiar los procedimientos de la diplomacia tradicional con la adopción de medidas y/o proposiciones inmediatas e incluso audaces. Hábilmente consiguió aplacar la persistente oposición soviética a resoluciones concertadas en el Consejo de Seguridad, al mismo tiempo que inducía a las potencias occidentales a buscar fórmulas de aproximación hacia el bloque soviético. Sin embargo, como ya se ha visto, su gestión fue seriamente cuestionada por la URSS en el contexto de la crisis del Congo.

En 1961 asume la Secretaría General el diplomático birmano U Thant. Su mandato coincide con la declinación de la Guerra Fría y el período de distensión, aunque también es la fase más álgida de la guerra de Vietnam. En 1967 fue reelegido en su cargo y cuando termina sus funciones en 1971, los Estados Unidos empiezan a replegarse del Sudeste asiático y se pone en marcha el proceso de ingreso de la República Popular China a las Naciones Unidas, poniendo fin a la ocupación del asiento chino por el gobierno nacionalista instalado en la isla de Formosa (Taiwan) en 1949. Entre 1950 y 1971, Estados Unidos había logrado bloquear el desplazamiento del régimen de Taiwan, llamado República de China, por la República Popular China, sin que los países socialistas y del Tercer Mundo reunieran suficientes votos en la Asamblea General para vencer la oposición de Estados Unidos y de sus aliados. Eventualmente, la posición norteamericana variaría bajo la pragmática conducción diplomática de Henry Kissinger y la "diplomacia

silenciosa" de U Thant, superándose uno de los mayores absurdos de la política internacional de posguerra. Pero la excesiva confianza de U Thant en las negociaciones confidenciales infravaloró la adopción de medidas políticas de envergadura; a pesar del envío de tropas de las Naciones Unidas a Chipre en 1963, el Secretario General optó por asumir un papel más opaco que su predecesor, convencido de que de esta forma las Naciones Unidas asumirían una postura más alejada de las presiones de los bloques mundiales. Estrictamente suya fue la decisión (1967) de retirar de territorio egipcio la Fuerza de Paz instalada bajo Hammarskjöld en 1957, sin que mediara consulta alguna ante el Consejo de Seguridad. En cierto modo, la ausencia de tropas de la ONU polarizó la tensión árabe-israelí, provocándose durante ese año la "Guerra de los Seis Días", que alteró profundamente las relaciones de fuerzas en el Medio Oriente.

Cabe señalar que es bajo el mandato de U Thant que las Naciones Unidas pasan a centrar su actividad en favor de la cooperación económica para dar solución al subdesarrollo socio-económico del Tercer Mundo. En 1964 se celebra la Primera Conferencia Mundial de Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y en 1966 se crea el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). No obstante, la expansión de actividades de la ONU exigió el acceso a medios económicos que los países altamente industrializados no estaban en disposición de suministrar, lo cual fue creando una brecha entre las aspiraciones de la Organización y la posibilidad real de acceder a ellas.

Entre 1971 y 1982 la Secretaría General es ocupada por el austríaco Kurt Waldheim. Durante los primeros años de su gestión, se consolida la participación de China Popular y se produce el ingreso simultáneo de la República Federal de Alemania y de la República Democrática Alemana (1973). El Medio Oriente sigue requiriendo atención prioritaria: la ONU envía fuerzas de pacificación al desierto del Sinaí, a las alturas de Golan y al sur del Líbano, donde permanecen desde 1978. Pese a pronunciados altibajos, continuó sesionando la UNCTAD y el PNUD extendió sus actividades, financiando múltiples programas de asistencia. También le cupo a Waldheim observar la reconstitución del sistema económico internacional, luego de la crisis petrolera de 1973, e intervenir con prudencia en la discusión y frustrada implementación del Nuevo Orden Económico Internacional entre 1974 y 1975. La recesión económica global y el surgimiento de potencias intermedias en la política mundial reestructuran notoriamente las relaciones internacionales hasta nuestros días, proceso que afectó considerablemente a las Naciones Unidas como un todo, más allá de la labor emprendida por el Secretario General de la Organización.[10] Desde diciembre de 1981, la Asamblea General designó al ciudadano peruano Javier Pérez de Cuéllar como Secretario General de la ONU. Su mandato termina en diciembre de 1986, siendo reelegido.

De la actividad desarrollada por los últimos Secretarios Generales

[10] Claude, *op. cit.*, pp. 191-214; Robert W. Cox, "The executive head: an essay on leadership in international organization", en Goodrich y Kay, *op. cit.*, pp. 155-182.

de las Naciones Unidas y de la labor que en general ha desplegado la Organización mundial desde 1945, se desprende que al multilateralismo mundial no sólo le cabe un rol político mediador, sino además un papel imprescindible en pro del desarrollo y el crecimiento socio-económico de la comunidad internacional. En rigor, los organismos abocados al estudio y proposición de líneas de acción relacionadas con los programas y políticas de desarrollo económico y social son los que han sobrevivido en mejor forma a las crisis y conflictos políticos mundiales y regionales; prueba fehaciente de ello son la OIT, la OMS, la UNESCO, la FAO, sin contar otras organizaciones menores como la UPI (Unión Postal Internacional). Es evidente que la subsistencia de un organismo guarda relación con el régimen imperante en su área de competencia y es también evidente que el desarrollo económico-social y la cooperación internacional resaltan como áreas temáticas que en las dos últimas décadas ya no se encuentran inmunes a las presiones políticas de los actores internacionales. Por otra parte, resulta más fácil entablar una relación fluida entre países y mantener un "régimen" de gestión cuando se abordan problemas comunes, siempre que no estén de por medio intereses nacionales definidos como no negociables por actores de primera línea. En este último caso, es improbable que se consolide un régimen internacional con suficiente respaldo político. Alternativamente, el régimen puede funcionar aunque lo objeten ciertos actores internacionales, si éstos se marginan de la organización internacional correspondiente, y su participación no es esencial en la materia de que se trata. El principal ejemplo es la no participación soviética en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF) o Banco Mundial. En la última década también ha hecho crisis la participación de importantes potencias occidentales, especialmente Estados Unidos y Gran Bretaña, en organizaciones como UNESCO, OIT y FAO, en la medida en que los gobiernos han percibido un clima de hostilidad de mayorías tercermundistas hacia sus posiciones e intereses propios y de sus aliados —como Israel— en esas entidades. El segundo ejemplo, sin embargo, apunta a una situación de marginación que puede llegar a afectar seriamente a las organizaciones referidas.[11]

La UNCTAD constituye el esfuerzo más amplio efectuado para conciliar posiciones diversas en relación con los problemas del comercio y el desarrollo. Sus reuniones se celebran cada tres o cuatro años. Su objetivo es favorecer la expansión del comercio internacional a fin de elevar el nivel de desarrollo de los países subdesarrollados. Su instancia máxima es el Consejo de Comercio y Desarrollo, órgano permanente de la Conferencia; a pesar de la dependencia de la Asamblea General, en términos prácticos sus funciones se llevan a cabo de manera autó-

[11] David Mitrany, *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle, 1966, pp. 20-56; sobre el concepto de régimen internacional y sobre las diferencias entre países del Norte y del Sur en las organizaciones internacionales, ver Stephen D. Krasner, *Structural Conflict - The Third World against Global Liberalism*, Berkeley, University of California Press, 1985.

noma. El Consejo está compuesto por más de cincuenta países, elegidos cada vez que se celebra una reunión; al igual que en todos los organismos de Naciones Unidas, la composición del Consejo debe ajustarse a una equitativa repartición geográfica. La Conferencia de Ginebra en 1964 adoptó los llamados "principios generales" y "principios particulares" de la UNCTAD, los que en general se han mantenido durante todas las reuniones posteriores. Entre los "generales" están la soberanía, que atribuye a cada estado la libertad de disponer de sus recursos y de su comercio externo, en el entendido de que de esta forma se preserva el bienestar de su población. Otro principio es el de la igualdad y discriminación, es decir, la necesidad de fomentar el comercio internacional sobre la base del entendimiento entre sistemas económicos distintos, lo cual lleva a un tercer "principio general", la necesidad de concebir dicho comercio sobre la base de una comunidad internacional. Este principio se postula como denominador común del comercio y desarrollo mundial: si bien son los países —separada y soberanamente— los que se benefician de un incremento del comercio internacional, en definitiva es la comunidad de países la que recibe mancomunadamente sus utilidades. Por último, la UNCTAD hace suyo el principio de la especificidad de cada país y/o de cada región, a partir del cual se reconocen las peculiaridades socio-económicas, políticas y étnico-culturales de sus países miembros.

Los "principios particulares" se refieren a tres temas centrales que constituyen la principal preocupación de la UNCTAD como organismo especializado: la industrialización, las materias primas y los problemas financieros. Cada uno de estos temas ocupa gran parte de la agenda de cada conferencia y la mayoría de los documentos de trabajo y de investigación que ha elaborado este organismo guardan relación directa con los mismos.

Pero es necesario reconocer que la UNCTAD no ha alcanzado el nivel de importancia como foro de discusión y regulación del comercio internacional que corresponde al Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). Esta entidad entró en vigencia en 1948, sobre la base de un acuerdo provisional, sustitutivo de una Organización Internacional de Comercio que no llegó a establecerse como habían proyectado las potencias occidentales. Los principios del GATT —no discriminación, reciprocidad y prohibición de restricciones comerciales cuantitativas— se comentan en el Capítulo 10. En general, el GATT es un mecanismo que ha servido para liberalizar los intercambios entre los países altamente industrializados. La influencia de los países en desarrollo en el GATT ha sido, en cambio, secundaria. Precisamente por esta razón estos países han tratado de fortalecer a la UNCTAD más que al GATT; sin embargo, este organismo sigue constituyendo el foro principal para la discusión de las cuestiones relativas al comercio internacional.

Las actividades de las instancias multilaterales dedicadas al comercio y al desarrollo están insertas en un contexto financiero mundial, que en las últimas décadas se ha caracterizado por una marcada

inestabilidad. El sistema financiero internacional combina elementos de carácter transnacional con elementos de control intergubernamental. En la segunda dimensión corresponde mencionar al Fondo Monetario Internacional (FMI), organización que tiene por objeto recomendar los procedimientos y políticas monetarias acordes con los postulados de liberalización del comercio, prestar asistencia a los estados que enfrentan dificultades transitorias de financiamiento de la balanza de pagos e incentivar las políticas de ajuste apropiadas para la remoción de los factores que originan tales dificultades. El FMI fue creado en la Conferencia de Bretton Woods en 1944; si bien formalmente es parte del sistema de Naciones Unidas —depende del Consejo Económico y Social— en la práctica opera de manera autónoma. En cuanto a su funcionamiento, podría decirse que mientras el régimen de la Asamblea General de Naciones Unidas se parece a una democracia parlamentaria y el del Consejo de Seguridad a una oligarquía política, el régimen del FMI es una oligarquía de las potencias financieras (países altamente industrializados y principales exportadores de petróleo), que maneja el sistema mediante una eficiente burocracia. A la cabeza del Fondo se encuentra un Director Gerente, encargado de la gestión administrativa y de organizar las reuniones del Consejo de Gobernadores. Las Asambleas de Gobernadores del Fondo se realizan regularmente y en las votaciones rige el principio de mayoría ponderada. En efecto, cada país dispone de una cuota de votos en virtud de su calidad de miembro del Fondo, cuota a la que se añaden otras complementarias, según sea su aporte al FMI. En cierto modo, el Fondo es una especie de entidad bancaria en la que los gobiernos suscriben un aporte en capital, y ello explica que la mayoría de los lineamientos monetarios que se aprueban estén más próximos a los requerimientos de los países que aportan más —los más ricos y/o industrializados— que de aquellos que aportan menos. Muchas de las recomendaciones del FMI son percibidas como proposiciones compulsivas, en especial cuando se trata de aplicarlas en políticas económicas de países en vías de desarrollo; no pocos gobiernos de estos últimos ven en el Fondo una velada forma de intervencionismo por parte de los países desarrollados, habida cuenta de las fuertes presiones económicas de éstos cuando los primeros no hacen suyas las recomendaciones del FMI. Este problema se ha agudizado en el contexto de las sucesivas crisis recesivas que han castigado con especial dureza a los países en desarrollo desde 1974, obligándolos a recurrir una y otra vez al FMI (ver Capítulo 10).

Juntamente con el FMI, se creó en Bretton Woods el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento —BIRF—, entidad más conocida como Banco Mundial. Al igual que el Fondo, el Banco Mundial se compone de un Consejo de Gobernadores y de un Consejo de Administración. Un Presidente tiene la responsabilidad administrativa y de implementación de las políticas financieras que acuerda el Banco. El Banco complementa y refuerza los lineamientos que propone el FMI; mientras éste se ocupa del contexto monetario del comercio internacional, la competencia del Banco es la aplicación de políticas o esquemas

de desarrollo y crecimiento compatibles con las recomendaciones monetarias. Durante sus primeros años, el Banco Mundial se dedicó a financiar proyectos sectoriales en los países en desarrollo, y paralelamente financiaba parte importante de la reconstrucción europea después de la Segunda Guerra Mundial. Hacia fines de los años '60 y durante toda la década pasada, el Banco incursionó en el apoyo de políticas de desarrollo más integrales, enfatizando la necesidad de proveer a las necesidades básicas del Tercer Mundo. Además de alterar sustancialmente el contenido de esquemas tradicionales de crecimiento y desarrollo, el Banco tuvo que ayudar a reencauzar políticas económicas muy afectadas por la recesión del decenio pasado. Desde 1981 dicha línea se altera un tanto, evolucionando hacia un conjunto de políticas que, si bien no están enteramente en desacuerdo con lo sustentado en los años '70, han reaproximado al Banco a los lineamientos del FMI, insistiendo en los ajustes estructurales de las economías en el contexto de severas crisis en sus sectores externos.[12]

EL MULTILATERALISMO REGIONAL

Paralelamente a las organizaciones de corte universal, existe una extensa variedad de organizaciones regionales. Éstas no están imbuidas del mismo tipo de consistencia internacional que las Naciones Unidas, por cuanto los intereses que postulan son bastante más diversificados y su campo de acción no es tan vasto como el multilateralismo mundial. Desde ya, no existe un modelo general de organismo regional, ni en su estructura ni en su ámbito de trabajo; cada uno es producto de su propio contexto y obedece a procesos históricos y políticos que no son extrapolables. Se da el caso de organismos regionales que abarcan toda la gama de actividades referidas a una región o subregión; los hay otros, en cambio, que comprenden áreas o aun ámbitos temáticos y/o geográficos muy específicos que aparentemente se superponen con otros más generales. En el primer caso se inscriben las organizaciones panamericanas y africanas y el segundo corresponde netamente a las instituciones europeo-occidentales. Algunas abarcan amplias áreas geográficas, como la *Commonwealth* (Comunidad Británica de Naciones), así como otras comprenden regiones pequeñas, como lo fue en un tiempo el Mercado Común Centroamericano. Es la referencia a un conglomerado específico de países lo que distingue a una organización regional de una de tipo mundial. Tienen en común el hecho de definirse como ámbitos e instituciones al servicio de la formulación e implementación de políticas concertadas de interés para sus miembros.[13]

[12] Sobre el GATT, ver Arthur Dunkel, "El comercio internacional y la función del GATT", *Estudios Internacionales 59*, 1982, pp. 295-503; sobre la trayectoria del Banco Mundial, ver Edward Mason y Robert Asher, *The World Bank Since Bretton Woods*, Washington, D.C. Brookings, 1973; una fuente actualizada sobre el Banco y el Fondo es la revista editada por éste, *Finanzas y Desarrollo*.

[13] Norman J. Padelford, "Regional organization and the UN", en Goodrich y Kay, *op. cit.*, pp. 383-396; Joseph Nye, editor, *International Regionalism*, Boston,

Las organizaciones mundiales cumplen un rol insustituible al favorecer el incremento de las comunicaciones entre prácticamente todos los países. El mismo hecho de la interdependencia política y económica determina la necesidad de contar con foros para debatir materias de interés común; en ese sentido, la Asamblea General de las Naciones Unidas y, en momentos de crisis, el Consejo de Seguridad permiten a los países en pugna confrontar sus puntos de vista; aunque no se alcance algún acuerdo, el simple hecho de contar con un foro justifica la existencia de estas entidades. En las organizaciones regionales el tenor de la discusión no se agota en el mero intercambio de puntos de vista; debido a que la mayoría de éstas postula aspiraciones integracionistas o una posición común en foros más amplios, la necesidad de implementar acuerdos o un mínimo consenso frente a tal o cual situación es más apremiante. Ello explica la relativa rapidez con que surgen y desaparecen las organizaciones regionales y subregionales, lo que hace compleja, por no decir a veces tediosa, la descripción de la trayectoria de diversas instituciones regionales. Los altibajos de la problemática integracionista han significado el surgimiento y declinación de muchos organismos en este campo, fenómeno que no se da a nivel de los organismos mundiales. Ciertas organizaciones regionales se definen como contrapeso de otras que pertenecen a un mismo ámbito geográfico o a ámbitos vecinos; la Organización del Tratado del Atlántico Norte y el Pacto de Varsovia son los casos típicos. En suma, el marco de referencia regional lo define un grupo preciso de países, que pueden incorporar en él desde actividades secundarias hasta asuntos que les son de vital importancia.

La Carta de San Francisco (Artículos 52 a 54) permite el establecimiento de organismos regionales, incluyendo aquellas organizaciones destinadas a coordinar una legítima defensa (Artículo 51). En la perspectiva de las competencias que abarca cada una de ellas, estas entidades pueden clasificarse en cuatro grupos.

El primero comprende a organizaciones cuya competencia es directamente *política*, sin perjuicio de otras actividades que pueden denominarse como generales. Dentro de esta categoría están el Consejo de Europa (Europa Occidental), la Organización de Estados Americanos (OEA), la Organización de Unidad Africana (OUA) y la Liga Árabe. Cabe señalar que algunos estados norafricanos forman parte de la OUA y de la Liga Árabe, simultáneamente.

El segundo grupo comprende a las organizaciones de corte *militar*. Se destacan en esta categoría la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), a la que durante los años '50 y '60 se agregaban otros pactos funcionales para la defensa de los intereses occidentales; tal fue el caso de la Organización del Tratado del Sudeste Asiático (SEATO), disuelta luego de la retirada militar norteamericana de Indochina a mediados de la década anterior. En 1951 se creó el Consejo de ANZUS

Little, Brown, 1969; Richard Falk y Wolfram Hanrieder, editores, *International Law and Organization*, Filadelfia, Lippincott, 1971.

(Australia, Nueva Zelandia y Estados Unidos), creado con objetivos similares a los de la SEATO, cuya vigencia ha tenido muchos altibajos. La Organización del Tratado Central (CENTO) establecía un nexo político-estratégico entre la OTAN y la fenecida SEATO; inesperados cambios de gobierno en varios de sus países miembros diluyeron el consenso en la organización, la que desde 1979 es prácticamente inexistente. El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), firmado en Río de Janeiro en 1947, también cumple con los requisitos de un pacto de seguridad al invocar el derecho de legítima defensa, individual y colectivo, que consagra el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Es necesario aclarar que el TIAR no es estrictamente un pacto militar como la OTAN o el Pacto de Varsovia, en especial por cuanto carece de una organización militar permanente. El Pacto de Varsovia reúne a la URSS y sus aliados europeos, y es la contraparte de la OTAN en el continente europeo. Los países de la OUA han mantenido consultas de tipo defensivo, como también las tuvieron los estados del sistema interamericano en la Segunda Guerra Mundial. Los países de la Liga Árabe también han coordinado acciones militares conjuntas, como ocurrió en 1948 con motivo de la creación del Estado de Israel.

Un tercer grupo lo componen las organizaciones de *cooperación económica*, actualmente las organizaciones multilaterales más numerosas. Europa Occidental y América Latina son las regiones con la mayor cantidad de organismos de este tipo, a mucha distancia de los países africanos, asiáticos y europeo-orientales. Entre las entidades europeo-occidentales más destacadas figuran la Comunidad Económica Europea (CEE), la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), la Unión Económica del Benelux, el Acuerdo Monetario Europeo, etc. En América Latina funcionó la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), hoy sustituida por la ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración); el Acuerdo de Integración Subregional Andina (Pacto Andino), el Mercado Común Centroamericano (MCCA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), son algunas entidades regionales de cooperación. Gran importancia ha tenido la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que no es una organización autónoma (depende directamente de Naciones Unidas).

En el continente africano proliferan más las organizaciones subregionales, habida cuenta de las dificultades suscitadas por los contrastes políticos y étnico-culturales que caracterizan a la región. Entre las agrupaciones que cabe destacar se cuentan la Organización Común Africana y Mauriciana (OCAM), la Unión Monetaria Oeste-Africana y otras. En Asia Meridional están la Asociación de Estados del Sudeste Asiático y el Banco Asiático para el Desarrollo. El Consejo de Ayuda Económica Mutua (CAEM o COMECON) agrupa a varios países europeo-orientales y asume funciones parecidas a las de la CEE, aunque con menos peso resolutivo. El Banco Árabe de Desarrollo y la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP) reúnen a países árabes, norafricanos y de Asia Menor.

Por último, una cuarta categoría la constituyen organismos regio-

nales cuyo cometido es muy concreto y normalmente muy circunscrito a una actividad *cultural, social o técnica*; en este rubro pueden citarse como ejemplos la Comisión Intergubernamental para las Migraciones (CIME), la Organización Iberoamericana de Seguridad Social, la Organización Panamericana de la Salud, el Centro Europeo para la Investigación Nuclear (CERN), representativos de un numeroso y cambiante grupo de organizaciones regionales y subregionales. En estas entidades la participación de los gobiernos se canaliza por medio de los organismos especializados de sus respectivas burocracias y, salvo excepciones muy notables, la concertación de políticas y procedimientos conjuntos ha sido significativamente más viable que en las organizaciones políticamente más prominentes.[14]

Las organizaciones interamericanas y de cooperación latinoamericana

La idea y la concepción política del panamericanismo no son de origen reciente. Durante el primer tercio del siglo XIX y luego de una larga guerra por la independencia, los países latinoamericanos se vieron confrontados con la búsqueda de un espacio político en el sistema mundial de entonces. Aunque la mayor parte del esfuerzo en este sentido lo hicieron los gobiernos latinoamericanos separadamente, siempre estuvo subyacente un sentimiento de solidaridad que tuvo diversas y hasta encontradas expresiones. En el año 1820 el Congreso norteamericano debate por primera vez el reconocimiento de los estados latinoamericanos como países libres; es el primer esbozo de lo que posteriormente sería la política norteamericana hacia América Latina, que tomaría mayor forma en 1823 con el Mensaje del Presidente Monroe. El reconocimiento de los países latinoamericanos por parte del gobierno norteamericano se inicia en 1822 cuando éste recibe al Encargado de Negocios de la entonces Gran Colombia; en años sucesivos serán reconocidos el resto de los nuevos estados. El significado de este gesto era inequívocamente político, sobre todo porque constituyó el primer paso para una incorporación más plena de América Latina al sistema internacional del siglo XIX.

Algunos han interpretado este gesto como paternalista, mientras otros lo interpretaron como solidario y americanista. En verdad para Estados Unidos fue importante intentar una política americanista por cuanto era funcional para su *status* internacional de entonces. En igual sentido, para los países latinoamericanos era muy relevante su inclusión en el concierto de las naciones soberanas, única manera de afianzar diplomática y políticamente su nuevo *status*. En buenas cuentas, para unos y otros existía una mutua conveniencia y de esta manera, muy pragmáticamente, se empezó a bosquejar un espíritu panamericanista que adoptaría distintas formas institucionales.

Las primeras tentativas para institucionalizar un esquema unitario

[14] Medina, *op. cit.*, pp. 114-118.

entre los países latinoamericanos fueron sugeridas y llevadas a la práctica por Simón Bolívar. En su perspectiva, la independencia no se limitaba a la autonomía político-administrativa a la que accedían estos estados, sino que implicaba la creación de una entidad jurídica y política integrada. Para Bolívar, libertad e integración eran facetas de un solo proceso, y en ese empeño el visionario líder redacta en 1815 su "Carta de Jamaica", instando a la formación de una comunidad política hispanoamericana. En 1826 tiene lugar el Primer Congreso Panamericano en Panamá, al cual asisten representantes de la Gran Colombia, del Perú, de los Estados Unidos y de la Federación Centroamericana; asistieron como observadores representantes del Reino Unido y de Holanda. Este evento acordó un Pacto de ayuda mutua para reafirmar la independencia de los países hispanoamericanos, estableciendo las bases de un acuerdo más amplio, que involucraba una Confederación o Liga Perpetua. Este último propósito no logró ser alcanzado en la forma que Bolívar lo había diseñado y, más aún, la celebración de un Segundo Congreso en Tucubaya (México) tampoco se materializó. En cuanto al pacto militar, éste no pasó de una etapa incipiente. Sin embargo, el denominado "espíritu bolivariano" siguió vigente; en 1847 se lleva a cabo el Congreso de Lima, durante el cual se acuerdan algunas medidas concertadas en materia de comercio, navegación, comunicaciones postales y servicios consulares. Nueve años después, durante el Congreso Continental de Santiago, se firma un Tratado Continental de Alianza y Asistencia Recípoca, documento que será ampliado en el Segundo Congreso de Lima, de 1864. En esa oportunidad se firman los tratados con finalidad política: el de Unión y Alianza Defensiva y el de Conservación de la Paz.

En las postrimerías del siglo pasado, el panamericanismo es asumido por el gobierno norteamericano. Estados Unidos, que ya se perfila como gran potencia, toma la iniciativa de convocar y organizar la Primera Conferencia Panamericana de 1889. Esta reunión se efectuó en Washington y tuvo como resultado la creación de la "Unión Internacional de las Repúblicas Americanas", con una oficina comercial y un Comité Ejecutivo que integraban cuatro diplomáticos latinoamericanos, bajo la presidencia del Secretario de Estado norteamericano. La sede de esta entidad obviamente se radicó en Washington. Entre 1901 y 1902 se llevó a cabo la Segunda Conferencia Panamericana en México, a raíz de la cual la oficina comercial se transformó en la "Oficina Internacional de las Repúblicas Americanas". También en 1902 se establece la Oficina Sanitaria Panamericana, preludio de la actual Organización Panamericana de la Salud. Al final de la Tercera Conferencia Panamericana de Río de Janeiro (1906) se establece una "Comisión Permanente de las Conferencias Internacionales Panamericanas", a cargo de un Director General con sede en Washington. En la Cuarta Conferencia de Buenos Aires (1910) se abrevia la denominación de la "Unión", denominándose en adelante "Unión Americana" y por primera vez se decide que el Presidente del Comité Ejecutivo puede ser de cualquier país americano y no exclusivamente norteamericano. Was-

hington comienza a percibir —en plena fase de política intervencionista— que la organización regional es una materia en la que los latinoamericanos desean tener ingerencia.

Así como entre fines del siglo XIX y la Primera Guerra Mundial se consolidaron los primeros pasos institucionales del panamericanismo, del mismo modo los países latinoamericanos se abocaron a la creación de variadas instancias de cooperación intrarregional para examinar tópicos específicos y atingentes a todos los países, tradición que se mantuvo en el presente siglo y se conserva hasta el día de hoy.[15]

Las Conferencias Panamericanas se interrumpieron durante la Primera Guerra Mundial y se retomaron en 1923, con motivo de la Quinta Conferencia. Entre otros acuerdos, se establecen los mecanismos para prevenir conflictos intrarregionales, ratificándose la implementación de procedimientos jurídicos para la solución de controversias. En 1928, la Sexta Conferencia, reunida en La Habana, aprobó el Código de Bustamante, referido a normas de Derecho Internacional privado, además de otros convenios sobre la composición y estructura de la Unión Panamericana y una convención sobre el derecho de asilo. La Unión Panamericana incorporó un procedimiento periódico de conferencias cada cuatro o cinco años, estableciéndose al mismo tiempo un Consejo Directivo Permanente en Washington. El recrudecimiento de diferendos limítrofes durante los años '20 motivó la celebración de la Conferencia Internacional Americana de Conciliación y Arbitraje, la que tuvo lugar entre 1928 y 1929. Durante la Séptima Conferencia Panamericana de Montevideo (1933) se ratificaron los acuerdos de la Conferencia anterior, así como los de la Conferencia de Conciliación, de 1929. Esta vez se aprobaron medidas y lineamientos para hacer efectivos los convenios de extradición, nacionalidad y derecho de asilo, además de otros relacionados con normas sobre procedimientos de Derecho Internacional público y privado. Pero lo más importante fue el reconocimiento del principio de no intervención por los Estados Unidos, como se verá más adelante. A iniciativa del gobierno de los Estados Unidos, en 1936 se llevó a cabo una Conferencia Interamericana Especial, efectuada en Buenos Aires. Además de respaldar y corroborar las resoluciones y recomendaciones de conferencias previas, el acuerdo más relevante de esta reunión fue sentar las bases de un mecanismo de consulta permanente a nivel gubernamental. Estas consultas debían preparar la coordinación de una postura continental ante un conflicto armado intrarregional o extrarregional.

Las Conferencias de 1936 y 1938 traen a colación el debate sobre la seguridad hemisférica, uno de los tópicos más polémicos del interamericanismo. La Declaración de Lima puede considerarse como la primera expresión de una solidaridad hemisférica, lo que se ha interpretado como una multilateralización de la Doctrina Monroe; pero lo concreto es que, durante la Conferencia de 1938, los países latinoamericanos no adhieren explícitamente al pacto formal de ayuda mutua militar que preconizaba el gobierno de los Estados Unidos. No obstante, convienen en apoyar la Declaración de Lima, documento que recogía el planteamiento central del Departamento de Estado y que estaba plenamente inspirado en el Mensaje del Presidente Monroe, enunciado poco más de un siglo antes.

[15] Ver Gunter Kahle, "Problemas fundamentales de la integración en América Latina desde la Independencia (1810-1948)", en Manfred Mols, editor, *Integración y Cooperación en América Latina*, Maguncia, v. Hase y Koehler, 1981; Gordon Connell-Smith, *El Sistema Interamericano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1971, pp. 19-138; G. Pope Atkins, *América Latina en el Sistema Político Internacional*, México, D.F., Gernika, 1980, pp. 335-380.

Luego del inicio de las hostilidades en Europa (1939), se celebra en Panamá la Primera Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, acordándose una Declaración General de Neutralidad que delineaba una zona neutral alrededor del continente americano. Se creó un Comité Interamericano de Neutralidad a cargo de siete juristas, con sede en Río de Janeiro. En 1940 se convocó en La Habana a la Segunda Reunión de Ministros, aprobándose la Declaración de Asistencia Recíproca y Cooperación para la Defensa de las Américas. Por primera vez se afirmaba que cualquier ataque armado contra cualquiera de los países americanos sería considerado como un ataque a todo el continente, lo que obligaba a estos países a la adopción de medidas y políticas conjuntas en materia de defensa. La Tercera Reunión de Cancilleres se celebró esta vez en Río de Janeiro y fue convocada poco después del ataque japonés a Pearl Harbor. Salvo Chile y Argentina, todos los países americanos propiciaban la ruptura inmediata de relaciones diplomáticas con Alemania, Italia y Japón; con el objeto de no malograr el consenso mínimo que siempre había existido en estas reuniones, en esa ocasión se acordó sólo recomendar la ruptura de relaciones, lo que permitía una relativa libertad de acción para cada país. Lo importante es que a raíz de esta Reunión se crea la Junta Interamericana de Defensa, constituida por asesores militares de todos los países americanos y cuyo objetivo era la elaboración de un proyecto de defensa conjunta. Del mismo modo, se acordó la creación de un Comité Asesor de Emergencia para la Defensa Política del Hemisferio, organismo de siete miembros cuya tarea consistía en examinar y proponer medidas para contrarrestar la influencia de los países del Eje en América. El Comité Jurídico Interamericano reemplazó al Comité Interamericano de Neutralidad y, finalmente, doce países latinoamericanos decidieron suspender sus vinculaciones diplomáticas con el Eje. En el plano bélico, la labor de las fuerzas armadas latinoamericanas se circunscribió a actividades de patrullaje y a una colaboración esporádica y asistemática en materias de inteligencia militar. Brasil, no obstante, destacó un Cuerpo Expedicionario en Italia y su marina efectuó un patrullaje permanente en el Atlántico Central. México, por su parte, dispuso el envío de un contingente de aviación a las Filipinas. A principios de 1945 se llevó a efecto la Cuarta Reunión de Cancilleres en el marco de la seguridad interamericana de la Segunda Guerra Mundial. Ésta se reunió en México y su resultado fue el Acta de Chapultepec, documento que amplía el alcance de una eventual agresión:

no sólo se contempla la defensa colectiva ante el ataque de un estado no americano, sino ante la agresión de cualquier estado. El acuerdo de Chapultepec además instituyó un mecanismo anual de conferencias interamericanas y reforzó las atribuciones del Comité Ejecutivo de la Unión Panamericana. En suma, esta Reunión de Cancilleres trazó las primeras líneas de lo que en 1948 pasaría a ser el nuevo sistema interamericano. En lo que directamente concierne a la defensa hemisférica, en México se sugirió la idea de un Tratado Permanente de Asistencia Recíproca, documento que sería aprobado en la Reunión de Cancilleres de Río de Janeiro en 1947.

El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) distingue entre la agresión bélica y otras formas de agresión; asimismo, se refiere a actos de agresión originados dentro del ámbito geográfico americano o fuera de él. A grandes rasgos, reúne las características propias de todo pacto o acuerdo de defensa colectiva, debiendo mencionarse que fue el prototipo de otros acuerdos de seguridad establecidos durante la Guerra Fría. En ese sentido, el TIAR fue característico del contexto internacional de los años '50, profundamente condicionado por la confrontación Este-Oeste. La postura del gobierno norteamericano respecto de una intervención anticomunista concertada se manifestó claramente en la Décima Conferencia Interamericana, celebrada en Caracas (1954). En dicha oportunidad los miembros de la OEA acuerdan una resolución que define explícitamente al movimiento comunista internacional como antagónico a los intereses hemisféricos y una amenaza contra la independencia política de los estados americanos. A instancias del gobierno norteamericano, diez países latinoamericanos solicitaron la convocatoria del Órgano de Consulta del TIAR, motivada por la inquietud que suscitaba la inestabilidad interna en Guatemala, la que, a juicio de los gobiernos de estos países, estaba incentivada por el movimiento comunista internacional, amenazando la paz y seguridad de la región. El Órgano de Consulta fue el Consejo de la OEA, que finalmente no se reunió debido al brusco cambio de gobierno en Guatemala hacia fines de ese año, que resultó de una invasión rebelde apoyada por Washington.

Hasta 1982, todas las aplicaciones del TIAR se verificaron en disputas interamericanas y en todos los casos se aplicó en el área del Caribe o en el istmo centroamericano, que de este modo demostraron ser las zonas de mayor inestabilidad en la región. Entre 1948 y 1980 se aplicaron sanciones en cuatro oportunidades: contra la República Dominicana en 1960 y en contra de Cuba en 1962, 1964 y 1967. En cuanto a las disputas intrarregionales, el TIAR fue invocado en diez oportunidades, generalmente para zanjar conflictos provocados por diferendos limítrofes o diferencias políticas importantes. En una sola ocasión, en 1964, la convocatoria involucró como parte a los Estados Unidos; se trató de una acusación de Panamá a raíz de enfrentamientos entre ciudadanos de ese país con residentes norteamericanos en la zona del Canal. Con motivo del conflicto armado anglo-argentino en el archipiélago de las Malvinas (1982), el TIAR fue convocado por Argentina en el marco de una Reunión Extraordinaria de Cancilleres. La reticencia norteamericana a utilizar los mecanismos de defensa colectiva contra la respuesta militar británica a la ocupación argentina de las islas Malvinas impidió que prosperara una acción efectiva del TIAR. Esto repercutió negativamente entre los países latinoamericanos, reforzando la creciente deslegitimación política que sufre el sistema interamericano de seguridad desde la década de 1970.[16]

Otra dimensión en la que se ha experimentado una voluntad colectiva en materia de seguridad es la referida al armamento nuclear. Culminando un complejo proceso diplomático multilateral en el que correspondieron roles protagónicos a Brasil, México y Chile, que contaron con la activa cooperación de otros países como Bolivia y Ecuador, se firmó en 1967 el Tratado de Tlatelolco, que prohíbe la adquisición de armas nucleares por los estados latinoamericanos y —en protocolos adicionales— compromete a las potencias nucleares a respetar el *status* desnuclearizado de América Latina. En 1969 se pone en funcionamiento la Organización para la Prescripción de Armas Nucleares en América Latina (OPANAL), cuya sede está en México. El régimen de Tlatelolco, sin embargo, no tiene vigencia plena debido a que algunos estados no ratificaron el tratado o lo hicieron de manera condicional.

Por último, a fin de configurar un marco de referencia para la seguridad subregional en América Central, Colombia, México, Panamá y Venezuela deciden en 1983 crear el Grupo de Contadora, que se ha empeñado en evitar una guerra generalizada en el contexto de las crisis de El Salvador y Nicaragua y ha procurado buscar soluciones pacíficas con los estados interesados. Contadora no es, sin embargo, una organización, sino un mecanismo de concertación política, que mencionamos como una alternativa frente a las instancias tradicionales.

En 1948, los estados latinoamericanos y Estados Unidos concurren a la fundación de la Organización de Estados Americanos (OEA), principal organización del sistema interamericano contemporáneo. Como consecuencia del proceso de descolonización del Caribe, la OEA ha admitido un numeroso contingente de nuevos miembros, alcanzando en la actualidad 32 estados (Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Chile, Dominica, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos, Grenada, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, St. Kitts y Nevis, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Suriname, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela). La principal ausencia es sin duda Canadá, un estado americano de gran importancia que ha preferido mantenerse fuera de la entidad. Cuba, si bien es técnicamente miembro de la OEA, no participa en sus actividades desde que su gobierno fuera excluido de la organización en el contexto de la confrontación política entre La Habana y Washington y sus aliados a comienzos de la década de 1960. Como consecuencia de conflictos territoriales con países vecinos (Venzuela y Guatemala, res-

[16] Atkins, *op. cit.*, pp. 355-373; Connell-Smith, *op. cit.*, pp. 351-390; *Estudios Internacionales 60*, 1982, número especial sobre las repercusiones del conflicto de las Malvinas en las relaciones internacionales de América Latina.

pectivamente), tampoco han ingresado Guyana y Belice, dos estados surgidos del antiguo Imperio Británico, pero la reforma de la Carta de 1985 deja abierta la puerta a una eventual admisión de estos estados a partir de 1990.

La estructura y funcionamiento de la OEA se estatuyen en la Carta de la entidad, aprobada en 1948 y modificada en varias oportunidades; las reformas más recientes se introdujeron por medio del Protocolo de Cartagena de Indias, a fines de 1985. Los objetivos de la OEA son: afianzar la paz y seguridad de la región, prevenir las dificultades y conflictos entre los miembros y promover la solución pacífica de las controversias que surjan entre los mismos, organizar la acción solidaria en caso de agresión, y fomentar la cooperación regional para el desarrollo económico, social y cultural. Para el logro de estas finalidades la Organización ha creado los siguientes órganos: la *Asamblea General*, máxima autoridad de la OEA, que se reúne anualmente en forma ordinaria y, concurriendo circunstancias especiales, en forma extraordinaria; la *Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores*, que se convoca para tratar materias de carácter urgente y para servir de Órgano de Consulta en la aplicación del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), principal instrumento jurídico del sistema interamericano para la mantención y/o restablecimiento de la paz; el *Consejo Permanente*, que es el consejo político de la Organización, con las facultades del caso y las de Órgano de Consulta provisional del TIAR; el *Consejo Interamericano Económico y Social* y el *Consejo Interamericano para la Educación, la Ciencia y la Cultura*, competentes en los asuntos y programas de los ámbitos que indican sus denominaciones; el *Comité Jurídico Interamericano*, órgano legal de carácter consultivo; la *Comisión Interamericana de Derechos Humanos*, encargada de promover la observancia y la defensa de los derechos humanos y de servir de órgano consultivo de la Organización en esta importante materia; y la *Secretaría General*, órgano central y permanente de administración de la OEA. Además, la OEA celebra ciertas conferencias especializadas y ha fundado organismos especializados para desarrollar tareas específicas. Entre las entidades regionales de trayectoria más destacada se encuentran el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), principal organismo financiero del desarrollo regional, y la Organización Panamericana de la Salud (OPS), entidad interamericana que se encuentra además ligada con el sistema de las Naciones Unidas, desarrollando en la región las actividades propias de la Organización Mundial de la Salud (OMS).

Históricamente, la OEA surge del proceso de institucionalización del sistema interamericano a través de la diplomacia de conferencias a que se ha hecho referencia anteriormente, el que como se ha visto tiene su origen en la promoción de los intereses norteamericanos en la región. No obstante, la iniciativa para la fundación de la OEA al comienzo del período de posguerra provino de los países latinoamericanos, cuyos dirigentes esperaban consolidar los compromisos norteamericanos de no intervención, asegurar cierta cooperación económica y oponer un dique regional a lo que entonces percibían como una Organización de las Naciones Unidas dominada por un grupo de grandes potencias decididas a regir en forma inconsulta los destinos de todo el mundo, sin reparar en las particularidades e intereses de cada región.

La Carta de la OEA, en efecto, consagró de manera amplia el principio de no intervención, proscribiendo las acciones de cualquier índole —política, económica, militar— destinadas a interferir directa o indirectamente en los asuntos internos o externos de los estados miembros; solamente permite acciones colectivas destinadas a la mantención o el restablecimiento de la paz y seguridad en la región, acciones que no constituyen intervención. En la práctica, sin embargo, los órganos de la OEA han prestado su aprobación a actuaciones que han sido verdaderas intervenciones (por ejemplo, en Guatemala en 1954 y la República Dominicana en 1965). Tales situaciones resaltan las limitaciones reales de la no intervención, que los miembros —particularmente los más poderosos— tienden a subordinar a sus intereses políticos. Por otra parte, algunos gobiernos que desarrollan políticas que se desvían significativamente de consensos y acuerdos regionales, en materias sensibles como los derechos humanos, pretenden ampliar el alcance del principio para sustraerse al escrutinio colectivo de sus conductas. Un ejemplo es el régimen de Anastasio Somoza en Nicaragua, fuertemente censurado en el seno de la OEA en sus últimos años, hasta que la 17ª Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores llamó a su reemplazo por un régimen democrático.

En el campo económico, la labor de la OEA no ha correspondido a las expectativas de sus miembros latinoamericanos y caribeños. La OEA no ha logrado constituirse en un foro eficaz para la resolución de las diferencias económicas entre sus miembros, un grupo de más de treinta países en desarrollo empeñados en dialogar con la primera potencia económica mundial. En la década de 1960, la OEA canalizó parte de los mecanismos del programa de cooperación denominado Alianza para el Progreso, pero esta iniciativa eventualmente se estancó por falta de voluntad política de Washington y por diferencias de apreciación sobre realidades y políticas económicas regionales. El rol de la OEA como agencia de desarrollo es secundario, limitándose principalmente a la asistencia técnica; no obstante, la proporción de los recursos presupuestarios destinados a fines de cooperación es muy alta (alrededor de 80%). Más que un problema de asignación de recursos, la OEA enfrenta una crisis de recursos financieros así como de incumplimiento de las obligaciones financieras de los miembros, incluyendo a los Estados Unidos.

Este tema se vincula con los aspectos institucionales de la entidad regional. Como organización política y burocrática, la OEA ha sido menos estable que Naciones Unidas. En la década de 1960, los estados latinoamericanos procuraron realzar sus funciones económicas, sociales y culturales mediante una reforma de la Carta que estableció Consejos en estas materias al mismo nivel del Consejo encargado de las materias políticas. Más recientemente, se ha identificado la debilidad relativa de la Secretaría General como un

problema importante, procurándose sacar al Secretario General de su condición de mero funcionario administrativo y de conferirle una función política. La última reforma también procura fortalecer los mecanismos de solución pacífica de controversias, sin menoscabar el derecho de los estados de recurrir a Naciones Unidas. Cada cierto tiempo se debate también si la ubicación de la sede en Washington, D.C., es la más conveniente para la Organización. Aunque se suele argumentar que un traslado a América Latina fortalecería la legitimidad regional de la OEA, en la práctica pocos gobiernos se inclinan por enfrentar a Estados Unidos en este plano, prefiriendo mantener un foro regional con la presencia norteamericana. Por otra parte, anticipan pugnas entre los países latinoamericanos que tratarían de servir de sede y, en la medida en que no estimen probable obtenerla, se inclinan por mantener las cosas en su estado actual. La discusión deriva, por otra parte, hacia la sustitución eventual del esquema de organización interamericana por un esquema netamente latinoamericano. El apoyo a esta idea se da principalmente a nivel retórico, sobre todo cuando la OEA pasa por crisis agudas (como en la guerra de las Malvinas en 1982). De hecho, sin embargo, la mayoría de los gobiernos está por mantener una organización que —con todas sus insuficiencias— canaliza algunos aspectos de la política y la cooperación regionales, y no obstaculiza el desarrollo de formas alternativas de organización (por ejemplo, en el plano económico, el SELA).[17]

La gran mayoría de las organizaciones multilaterales latinoamericanas de cooperación e integración económicas fueron diseñadas durante los años '50 y entraron en funciones durante el decenio siguiente. Ya en la Novena Conferencia Panamericana (1948) se adoptó un Convenio Económico, el que tomaría forma durante una reunión del Comité Interamericano Económico Social en 1954. La Declaración de Buenos Aires (1957) se refiere explícitamente a la necesidad de proveer capitales externos para financiar los programas de desarrollo. Después de largas negociaciones, en 1959 se firma un convenio instituyendo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), que opera desde 1960. El objetivo fundamental del BID consiste en facilitar y promover las inversiones de capitales públicos y privados. Para ello el Banco cuenta con un capital suscrito por los países miembros y con fondos propios y otros obtenidos en mercados financieros internacionales, que presta para proyectos sectoriales específicos de desarrollo. Además de otorgar los créditos que solicitan separadamente los países, el BID también ha participado en el financiamiento de proyectos de mayor envergadura; el programa de la "Alianza para el Progreso" —patrocinado por el gobierno norteamericano— permitió al Banco disponer de US$ 525 millones para el "Fondo Fiduciario de Desarrollo Social". Este Fondo —que continúa vigente— canaliza recursos para el desarrollo social de los países cuyos proyectos resulten aprobados, labor que se sigue ampliando hasta ahora. Además existe un Fondo de Operaciones Especiales que concede créditos en condiciones ventajosas, especialmente a los países de menores recursos. A mediados de los años '70, trece países industrializados materializaron su ingreso al BID, incrementando su capital y ampliando sus operaciones en los mercados de capitales de América, Europa occidental y el Lejano Oriente. La organización se asemeja a la del Banco Mundial y a la de otras agencias internacionales de financiamiento: una Asamblea de Gobernadores (integrada por representantes de los Bancos Centrales de los países miembros), un Directorio Ejecutivo (ambos con sistema de voto ponderado), un Presidente (que hasta ahora ha sido un latinoamericano) y dos Vicepresidentes. La sede del BID se encuentra en Washington, D.C.

[17] Ver *Estudios Internacionales 60*, ensayos pertinentes al tema; Francisco Orrego Vicuña, "La búsqueda de un nuevo papel para la OEA: el Protocolo de reformas de la Carta de 1985", de próxima publicación en *Estudios Internacionales*. Sobre la desnuclearización, Pilar Armanet, "La seguridad regional: hacia la consolidación de la zona desnuclearizada", *Estudios Internacionales 67*, 1984, pp. 324-336.

La integración regional y subregional es un tema recurrente de la organización internacional latinoamericana. Desde poco después de su creación, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) abogó por la integración regional para encarar el problema de la estrechez de los mercados nacionales y mejorar la debilitada inserción latinoamericana en la economía mundial. La integración también compensaría el desequilibrio económico de Latinoamérica frente a Estados Unidos, traducido muchas veces en presiones políticas internas y regionales.

Las concepciones de la CEPAL y otros factores (insatisfacción por el estado de la cooperación interamericana e influencia del movimiento de integración europea) contribuyeron a fortalecer el consenso en torno de la fundación de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y el Mercado Común Centroamericano (MCCA). La ALALC, fundada en 1960, agrupó a los estados sudamericanos y México, logrando un modesto nivel de liberalización del comercio zonal, sin entrar en el ámbito de la integración económica propiamente dicha. En 1969 los estados del área andina firmaron el Acuerdo de Integración Subregional Andina, Acuerdo de Cartagena, conocido también como Pacto Andino. Formalmente el Acuerdo se inscribió en el marco de la ALALC, pero en realidad constituyó un intento de dinamizar el proceso entre los estados participantes (Venezuela, Colombia, Ecuador, Bolivia, Perú y Chile: este último país se retiró en 1976). Los logros del Pacto Andino han sido modestos si se los compara con las expectativas de su época fundacional, pero han constituido un progreso en la integración regional, sobre todo en los aspectos institucionales.

En 1980 la ALALC dio paso a una nueva entidad regional, la Asociación Latinoamericana de Integración Económica (ALADI), que en la práctica no se propone un objetivo de integración económica, como lo sugiere su denominación, sino sólo una flexibilización de los mecanismos de apertura comercial en la región. Una institución multilateral relativamente reciente es el Sistema Económico Latinoamericano (SELA), creado en 1975, del cual forman parte 25 miembros, incluida Cuba. El SELA es una entidad de consulta, coordinación y promoción conjunta del desarrollo económico-social de la región. SELA tiene una

dimensión política en cuanto se proyecta como un eventual vocero regional en los foros económicos multilaterales, especialmente en las relaciones Norte-Sur. La entidad procura encarar los problemas críticos del comercio latinoamericano fuera de la región, y al interior de ésta impulsa iniciativas concretas de coordinación e integración. Para ello se ha servido de una red de Comités de Acción, dispositivos flexibles y no burocratizados para promover tareas específicas entre los estados interesados. El Secretariado Permanente está en Caracas, lo que refleja la fuerte influencia que —junto con México— ha correspondido al gobierno venezolano en esta entidad.[18]

Las organizaciones europeas y atlánticas

En el ámbito atlántico, las principales organizaciones son la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN). La OCDE es básicamente una instancia de consulta y coordinación de relaciones económicas entre los países altamente industrializados. Forman parte de esta entidad la mayoría de los estados de Europa occidental, Estados Unidos, Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelandia; se trata, en buenas cuentas, del "club" de los países principales del Norte, lo que se ha llamado el "Primer Mundo". En el campo de las relaciones externas, la OCDE cuenta con un Comité de Asistencia para el Desarrollo (DAC), que analiza las relaciones con los países en desarrollo.[19]

La OTAN es una alianza político-militar que ha asumido la forma institucional de organización internacional, al amparo del Art. 51 de la Carta de Naciones Unidas, que reconoce el derecho de defensa individual y *colectiva* contra un ataque armado. Básicamente, la OTAN une a los estados de Europa occidental y Turquía con Estados Unidos. En Europa occidental sólo se excluyen los estados neutrales o neutralizados: Suiza, Suecia, Finlandia, Austria e Irlanda; Islandia, aunque carece de fuerza militar propia, integra la estructura política de la OTAN y mantiene en su territorio una base aérea importante. Desde 1966 Francia se marginó de la estructura militar de la OTAN, pero forma parte de sus órganos políticos. Desde 1980 Grecia ha imitado parcialmente la política francesa. Los elementos centrales de la organización política de la entidad son el Consejo, que se reúne periódicamente a diversos niveles (desde representantes permanentes hasta ministros y aun jefes de estado y de gobierno), y la Secretaría General, tradicionalmente a cargo de un personero civil europeo. En el plano militar existe a nivel superior un Comité Militar de representantes de los estados mayores nacionales, y una red de comités especializados, que acuerdan criterios operativos a cargo de una estructura de comandos regionales. El principal comando integrado es SACEUR, que comprende el

[18] Ver Manfred Mols, "El Sistema Económico Latinoamericano (SELA)" en Mols, *op. cit.*, pp. 297-375; CINDA, Manual de la Integración Latinoamericana, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1987.

[19] Miriam Camps, " 'First World' Relationships: The Role of the OECD", *Atlantic Council Papers on International Affairs*, 2/1975.

teatro europeo terrestre, y que siempre ha estado a cargo de un general norteamericano. Aunque la OTAN no es una simple extensión de la organización militar de Estados Unidos, esta convención refleja el rol esencial de ese país en la alianza occidental.[20]

En el ámbito europeo, la organización de mayor trascendencia es la Comunidad Europea, que congrega a las antiguas Comunidades del Carbón y del Acero (CECA) y de la Energía Atómica (EURATOM) con la Comunidad Económica Europea (CEE). Como proyecto político, la Comunidad Europea se caracteriza por la tendencia *supranacional*, esto es, la aptitud para prescribir e implementar normas de comportamiento directamente aplicables a los países miembros y a las personas naturales y jurídicas de toda la Comunidad. De este modo, los órganos de la Comunidad constituyen una manifestación primaria de autoridad política internacional.

Las Comunidades Europeas surgieron como reacción de las élites gobernantes de ese continente ante el desastre de la última guerra mundial. Se trataba tanto de evitar el rebrote del nacionalismo exacerbado en Alemania como de oponer un dique común al expansionismo soviético, además de salvar la viabilidad de Europa occidental en un mundo dominado por las superpotencias. El planteamiento *funcionalista* de integración, según el cual debía establecerse un sistema económico comunitario, que proveería una base para la integración posterior en otros campos —especialmente el político— más adelante se impuso sobre la tesis *federalista*, para la cual estaban dadas las condiciones para una unión política. En 1957 se firma el Tratado de Roma, mediante el cual se crea la Comunidad Económica Europea y la Comunidad Europea de la Energía Atómica (EURATOM); la CECA había sido establecida a comienzos de los años '50. El mismo Tratado contempla la puesta en marcha del Parlamento Europeo y del Tribunal Europeo como órganos comunes a las tres Comunidades. En 1967 éstas se fusionaron en una sola entidad.

La CEE postuló explícitamente la creación de un mercado común europeo, y con ese objetivo se propuso como metas la eliminación de los derechos aduaneros, el establecimiento de un arancel externo común (unión aduanera), una política agrícola común, y la libertad de establecimiento de los factores de la producción (libre circulación de inversiones y de trabajadores). Durante las décadas de 1960 y 1970 la Comunidad fue progresando hacia la realización de estos objetivos; la tarea ha sido compleja en atención a los múltiples intereses en juego en las economías en proceso de integración y a la incorporación de nuevos miembros. En efecto, con el ingreso en 1973 de Gran Bretaña, Dinamarca e Irlanda, la "Europa de los Seis" (Francia, Alemania, Italia, Bélgica, Holanda, Luxemburgo) experimentó una primera gran am-

[20] El principal problema político en la OTAN es la distribución de los esfuerzos económicos para financiar los programas militares. Ver Klaus Knorr, "Burden sharing in NATO: Aspects of U.S. policy", *Orbis*, otoño 1985, pp. 517-536; M. Wilhelmy, "La OTAN: aspectos de cooperación y conflicto, en Wilhelmy, editor, *La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1987.

pliación. Ésta debilitó considerablemente a la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), entidad que Gran Bretaña había organizado como contrapeso a la CEE; recientemente, el ingreso de Grecia, España y Portugal ha dado lugar a una segunda ampliación que incrementa aún más la importancia de la Comunidad, que ahora es la "Europa de los Doce".

Los órganos principales de la Comunidad son los siguientes:

1. El *Consejo de Ministros* es un órgano básicamente legislativo, compuesto de representantes nacionales a nivel ministerial, bajo una Presidencia rotativa. De este órgano —que por acuerdo de 1966 adoptó la regla de decisiones por unanimidad, descartando las decisiones por mayoría— emanan las normas generales que rigen a la Comunidad. El convenio de unanimidad revela las limitaciones de la voluntad integracionista: en la medida que algunos gobiernos han estimado que las decisiones afectan sus intereses vitales, no aceptan que éstas se tomen contra la voluntad expresa de ninguno de los participantes. Este veto significa que es necesario negociar cuidadosamente todos los pasos del proceso de integración.

2. La *Comisión*, compuesta por 14 miembros independientes de los gobiernos, aunque designados por ellos, es la autoridad ejecutiva de la Comunidad, dotada además de la facultad de elevar propuestas al Consejo de Ministros. Sus decisiones de implementación de los acuerdos comunitarios son vinculantes para los gobiernos y los particulares dentro de la Comunidad.

3. El *Parlamento Europeo* es la representación de los pueblos de la Comunidad. Aunque carece de facultades legislativas propias, debe ser oído en relación con las propuestas de la Comisión. Además tiene facultades de fiscalización de la Comisión y facultades presupuestarias, todo lo cual, unido a su condición de foro de debate comunitario, le ha dado considerable importancia, sobre todo desde que se genera por sufragio universal (elecciones de 1979 y 1984; en estas elecciones la participación del electorado europeo ha sido relativamente baja. Algunos observadores piensan que eventualmente esta situación podría cambiar).

4. El *Tribunal de Justicia* de la Comunidad, que interpreta y aplica el derecho comunitario de manera supranacional, está integrado por once jueces.

Aparte de estos órganos principales existe el Consejo Europeo, verdadera institucionalización de la "conferencia en la cumbre" de los jefes de estado y de gobierno de la Comunidad. Este órgano fue creado para contar con una instancia de expresión de voluntad política de alto nivel, lo que es importante especialmente cuando se enfrentan crisis institucionales. El Consejo Europeo, que se reúne en promedio tres veces cada año, decidió la elección por sufragio universal del Parlamento Europeo, y coordina la Cooperación Política Europea, verdadero germen de política exterior común a cargo de los Cancilleres y de los

respectivos Ministerios nacionales (sobre la importancia de la Comunidad, ver Capítulo 9).[21]

Las organizaciones afro-asiáticas

La principal organización de los países árabes es la *Liga Árabe*, constituida en 1945 por Egipto, Arabia Saudita, Yemen, Jordania, Irak, Siria y Líbano. Actualmente cuenta con 22 miembros, incluyendo a Palestina, considerada para estos efectos como un estado soberano. No obstante, Egipto fue marginado del funcionamiento de la Liga debido a la firma de los acuerdos de paz con Israel (1979). La Liga se ha caracterizado por las permanentes disputas entre sus miembros, lo que le ha impedido proyectarse como una entidad regional influyente.

En África es importante la *Organización para la Unidad Africana* (OAU), que tiene 50 miembros. El principal motor de la OAU ha sido la causa de la descolonización y la lucha contra las políticas sudafricanas de *apartheid*. Sin embargo, en la medida en que se ha logrado la independencia de prácticamente todos los países africanos, han surgido numerosas disputas internas, que han socavado la causa unitaria. Recientemente se advierte una seria división entre miembros radicalizados como Libia, Etiopía, Angola y Mozambique, y miembros moderados como Egipto, Marruecos y Zaire, que se disputan el apoyo de los demás miembros, entre los cuales los más influyentes son Nigeria y Kenia.

La *Asociación de Estados del Sudeste Asiático* (ASEAN), fundada en 1967, reúne a Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur, Tailandia y (desde 1984) Brunei. Aunque el énfasis de ASEAN ha sido la cooperación económica, la crisis regional —especialmente el desenlace de la guerra de Vietnam— ha dado lugar a un acercamiento político. La ASEAN se ha caracterizado por su desarrollo institucional gradual, que ha permitido disponer la coordinación de iniciativas comerciales, industriales, culturales, etc., de manera progresiva y flexible.

CONCLUSIONES

Este capítulo ha entregado una visión general de las organizaciones internacionales de carácter intergubernamental. Otras referencias a estos importantes actores se encuentran en los capítulos 8, 9 y 10. El tratamiento del tema no ha pretendido ser exhaustivo, ni podría serlo en el marco de esta obra. El lector interesado podrá proseguir su estudio en obras clásicas como la de Inis Claude y demás fuentes señaladas en las notas bibliográficas. Nuestra reflexión sobre el tema sugiere las siguientes conclusiones centrales:

1) Las organizaciones internacionales de tipo intergubernamental son actores internacionales relativamente nuevos, no obstante lo cual su presencia en el sistema contemporáneo parece encontrarse virtual-

[21] Ver Raymundo Barros, "Comunidad Económica Europea: la incertidumbre compartida", *Estudios Internacionales 67*, 1984, pp. 378-400, y el ensayo de Rudolf Hrbek en la obra colectiva citada en la nota anterior.

mente consolidada, tanto a nivel global como regional. En efecto, si bien entre los actores políticos y los estudiosos del tema se suelen formular críticas a determinados aspectos de la estructura y funcionamiento de estos actores, hay un consenso —muchas veces tácito— en orden a estimar que se trata de elementos útiles y necesarios en el sistema. Confirma esta impresión el hecho de que los esquemas o modelos de orden mundial de carácter normativo, elaborados por autores de distintas convicciones, regularmente contemplan lugares destacados para estos actores en la promoción de objetivos de paz, desarrollo y cooperación.

2) La contribución de las organizaciones internacionales a la paz y seguridad ha sido hasta ahora más bien modesta. Los conflictos entre las grandes potencias —y especialmente entre las superpotencias— exceden las capacidades actuales de las organizaciones internacionales. En la medida en que estos actores logren un control significativo sobre las grandes potencias, el sistema internacional habrá sufrido una transformación esencial, ya que existiría un verdadero gobierno internacional. Parece altamente improbable una evolución en este sentido, ya que los estados —creadores de las organizaciones internacionales del tipo intergubernamental— tienen interés en mantener a estas entidades mientras sirvan para sus fines, y no apoyan la idea de erigir sobre ellos un conjunto de autoridades internacionales.

No obstante, el sistema de Naciones Unidas tiene cierta capacidad de control de conflictos en el campo de la seguridad internacional, especialmente en la medida en que se produzca consenso entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Esta situación, por cierto, es poco frecuente en un sistema bipolar, pero: a) algunos conflictos pueden escapar a la lógica de este sistema, especialmente en el Tercer Mundo, y b) dentro de la competencia bipolar pueden darse intereses convergentes en torno a la limitación de situaciones riesgosas para la estabilidad del sistema. En cualquier caso, los esquemas de utilización de la fuerza por las Naciones Unidas bajo el sistema de seguridad colectiva (un ataque contra un estado miembro se estima dirigido contra todos, y es respondido colectivamente) no han demostrado ser viables. En cambio, parecen serlo las operaciones militares de separación de fuerzas, control de armisticios y patrullajes de zonas en disputa, cuya finalidad es preventiva y disuasiva antes que punitiva.

3) También es limitada la contribución de las organizaciones internacionales en el ámbito del desarrollo económico y social. Esta situación se debe fundamentalmente a la insuficiencia de recursos financieros internacionales para fines de desarrollo (ver capítulo 10) y a la voluntad débil e inconstante de los principales actores político-económicos para apoyar los mecanismos multilaterales de desarrollo. No obstante, las agencias internacionales de financiamiento del desarrollo a nivel mundial y regional y entidades como la CEPAL han acumulado un rico acervo de experiencias en materia de desarrollo, que puede servir de fundamento para conferir un rol estable en este campo a estos actores internacionales.

4) Las actividades de cooperación internacional canalizadas por medio de organizaciones internacionales, en materias como salud, empleo, agricultura, educación, ciencia y cultura, constituyen una eficaz y muchas veces insustituible ayuda a los gobiernos. En estos campos las organizaciones internacionales han registrado sus mayores logros. No obstante, la politización de algunos aspectos de estas actividades ha creado serias divisiones en el seno de diversas organizaciones, restándoles apoyo en estados importantes y amenazando su estabilidad. La tendencia reciente parece ser que las funciones de *servicio* de algunas organizaciones pueden verse afectadas por los conflictos que ocurren en las mismas en cuanto *foros* internacionales expuestos a los embates de las divisiones Este-Oeste, Norte-Sur, y de variados conflictos regionales.

ANEXO 1

PAÍSES MIEMBROS DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS

País	*Año de ingreso*	*País*	*Año de ingreso*
Afganistán	1946	Camerún	1960
Albania	1955	Canadá	1945
Alemania (Rep. Democrática)	1973	Cabo Verde	1975
Alemania (Rep. Federal)	1973	Chad	1960
Algeria	1962	Chile	1945
Angola	1976	Chipre	1960
Antigua y Barbuda	1981	China (Rep. Popular)	1945
Argentina	1945	Checoslovaquia	1945
Australia	1945	Colombia	1945
Austria	1955	Comores	1975
		Congo	1960
Bahamas	1973	Costa Rica	1945
Bahrain	1971	Costa de Marfil	1960
Bangladesh	1974	Cuba	1945
Barbados	1966		
Bélgica	1945		
Belice	1981	Dinamarca	1945
Benin	1960	Djibouti	1977
Bhutan	1971	Dominica	1978
Bolivia	1945		
Botswana	1966	Ecuador	1945
Brasil	1945	Egipto	1945
Bulgaria	1955	El Salvador	1945
Burkina-Faso	1960	Etiopía	1945
Birmania	1948	España	1945
Burundi	1962	Estados Unidos	1945
Bielorrusia	1945	Emiratos Árabes Unidos	1971

País	*Año de ingreso*
Fiji	1970
Finlandia	1955
Francia	1945
Filipinas	1945
Gabón	1960
Gambia	1965
Ghana	1957
Grecia	1945
Grenada	1974
Guatemala	1945
Guinea	1958
Guinea Ecuatorial	1968
Guinea Bissau	1974
Guyana	1966
Haití	1945
Honduras	1945
Hungría	1955
Holanda	1955
Islandia	1946
India	1945
Indonesia	1950
Irán	1945
Irak	1945
Irlanda	1955
Islas Salomón	1978
Israel	1949
Italia	1955
Pakistán	1947
Panamá	1945
Papua Nueva Guinea	1975
Paraguay	1945
Perú	1945
Jamaica	1962
Japón	1956
Jordania	1955
Kampuchea	1955
Kenia	1963
Kuwait	1963
Laos	1955
Líbano	1945
Lesotho	1966
Liberia	1945
Libia	1955
Luxemburgo	1945
Madagascar	1960
Malawi	1964
Malasia	1957
Maldives	1965
Mali	1960
Malta	1964
Mauritania	1961
Mauricio	1968
México	1945
Mongolia	1961
Marruecos	1956
Mozambique	1975
Nepal	1955
Nueva Zelanda	1945
Nicaragua	1945
Niger	1960
Nigeria	1960
Noruega	1945
Omán	1961
Polonia	1945
Portugal	1955
Qatar	1971
Reino Unido de G. Bretaña	1945
Rep. Centroafricana	1960
Rep. Dominicana	1945
Rumania	1955
Rwanda	1962
Santa Lucía	1979
San Vicente y Granadinas	1980
Samoa Occidental	1976
Santo Tomás y Príncipe	1975
Senegal	1960

País	*Año de ingreso*
Seychelles	1976
Sierra Leona	1961
Singapur	1965
Somalía	1960
Sudáfrica	1945
Sri Lanka	1955
Sudán	1956
Suriname	1975
Swazilandia	1968
Suecia	1946
Siria	1945
Tanzania	1961
Tailandia	1946
Togo	1960
Trinidad y Tobago	1962
Túnez	1956
Turquía	1945
Uganda	1962
Ucrania	1945
Unión Soviética	1945
Uruguay	1945
Vanuatu	1981
Venezuela	1945
Vietnam	1977
Yemen	1947
Yemen del Sur	1967
Yugoslavia	1945
Zaire	1960
Zambia	1964
Zimbabwe	1980

Fuente: United Nations Handbook 1984. New Zealand Ministry of Foreign Affairs.

CAPÍTULO 6

LOS ACTORES NO ESTATALES EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

En los estudios contemporáneos sobre política internacional es fácil encontrar frases como "el mundo se ha encogido", o referencias al mundo como una "aldea global". De este modo, se trata de mostrar gráficamente los cambios del escenario sobre el cual se desarrolla la política mundial.

Los años transcurridos desde la finalización de la Segunda Guerra Mundial han traído consigo una serie de avances científicos y tecnológicos que han ido erosionando el orden internacional creado a la luz de las consecuencias políticas de la misma. Las comunicaciones, los armamentos, los transportes y la energía se han desarrollado de manera portentosa. Los contactos entre las distintas sociedades se han multiplicado enormemente, generando relaciones a través de las fronteras entre agentes autónomos o semiautónomos, que no se originan en las entidades creadas para el manejo de las relaciones políticas externas.

Todo esto ha aumentado el grado de vulnerabilidad de los diversos participantes en la política mundial, en la medida en que la acción de cada uno de ellos repercute con mayor fuerza sobre los demás. La vulnerabilidad de los estados ha aumentado —en forma costosa para todos—, lo que ha generado oportunidades para que en forma creciente la *interdependencia* se constituya en una de las características fundamentales de la realidad internacional.

La interdependencia surge de la gran cantidad de actores que interactúan en la esfera internacional, así como del número de interacciones que permite la nueva tecnología en información, comunicaciones y transporte a través de las fronteras. El estudio de todos estos elementos obliga a fijar el análisis en algunos aspectos que, dentro de la concepción tradicional de la política internacional, habían sido considerados como marginales, principalmente los actores no estatales.

Si bien han existido actores no estatales en todas las épocas históricas, y algunos de ellos han jugado incluso papeles de importancia en las relaciones internacionales, el "encogimiento" del mundo les ha abierto un nuevo papel que jugar: uno que tiene estrecha relación con la interdependencia de todos los agentes y que, además, la determina recíprocamente. Éste es el tema del presente capítulo.

En una primera parte, en consecuencia, se describirá en forma muy breve el paradigma tradicional de la política internacional y se

señalarán las principales críticas que se le han hecho. Posteriormente se analizará el crecimiento que han tenido los actores no estatales, subrayando el período de la posguerra, y luego se pasará a describir los intentos de construir nuevos paradigmas para el estudio de la realidad internacional. En éstos, obviamente, se ha hecho un esfuerzo para subsanar las fallas del modelo "clásico" para entender el efecto político de las relaciones entre las sociedades y no exclusivamente entre los estados. Finalmente, se observarán algunos de los efectos de las relaciones transnacionales sobre el proceso político a nivel internacional, incluyendo el papel de los estados en un mundo crecientemente interdependiente y "encogido".

LIMITACIONES DE LA CONCEPCIÓN ESTATISTA DE LO INTERNACIONAL

El concepto tradicional de política internacional hace hincapié en la interacción entre los estados. Recientemente, sin embargo, numerosos analistas han dirigido sus trabajos hacia el estudio de otros actores, en la medida en que estiman que el papel y el número de estos últimos ha aumentado lo suficiente como para influir sobre la naturaleza y características del sistema internacional y sobre los determinantes de su comportamiento. Con base en esta idea, desde finales de los años sesenta han aparecido nuevos paradigmas que han desviado de los análisis hacia entidades y organismos no estatales.

El concepto relativamente sencillo de "política internacional" se ha aceptado durante mucho tiempo. En realidad, se trata de una herencia del siglo XIX y de los procesos de formación del estado-nación. Así, los actores fundamentales a nivel mundial son los estados, entendidos como naciones hasta el punto de que se habla de "relaciones internacionales" cuando muy seguramente quiere significarse "relaciones interestatales". Desde mediados de este siglo, además, el auge del realismo político en los años de la segunda posguerra alimentó, reforzándola, la idea de que los estados intervienen en el escenario mundial constituyéndose en los principales actores políticos (ver capítulos 1, 2 y 4).

"La política de poder significa un tipo de relaciones entre estados", según George Schwarzenberger [1], y otros teóricos de la época se le unieron para construir sobre dicha idea el paradigma tradicional del realismo político; Hans Morgenthau, en su conocido texto *Política entre las naciones* [2], elabora una teoría de la política internacional en la cual los estados son los principales actores y actúan para satisfacer el interés nacional entendido como poder.

Desde este punto de vista, en consecuencia, el estudio de la política internacional se dirige hacia el análisis de las relaciones entre los estados. El poder como característica de la política hace que no todos ellos tengan el mismo grado de participación en la política internacional, pues algunos realizan acciones encaminadas a lograr fines diferentes al poder dentro de la esfera internacional. Éstos, simplemente, no son actores de la política.[3]

[1] George Schwarzenberger, *La Política del Poder*, México, Fondo de Cultura Económica, 1960, p. 12.
[2] Hans J. Morgenthau, *Política entre las naciones*, GEL, Buenos Aires, 1987. Sudamericana, 1963.

A su vez, el espacio en donde se llevan a cabo las relaciones interestatales para satisfacer los intereses individuales entendidos como poder (la política internacional) se localiza entre las fronteras de los diversos estados. Allí se centra y canaliza el principal interés de los teóricos, lo cual conduce a dejar fuera del análisis a todo el conjunto de procesos que tiene lugar dentro de los estados. De la misma manera, esto hace que muchos actores que tienen origen doméstico y que afectan las relaciones entre las naciones, no tengan un lugar en el acervo de conceptos y categorías utilizado por los analistas como instrumentos para explicar la política internacional. Ello se debe, además del énfasis que la concepción tradicional le ha dado al estado como actor, a que autores como Morgenthau consideran que la naturaleza de la lucha por el poder entre los estados y dentro de ellos es exactamente la misma. Según sus palabras:

> La escena de la política internacional es idéntica a su contraparte interior. Ambas políticas, la interna y la internacional, constituyen una lucha por el poder, modificada solamente por las diferentes condiciones bajo las cuales esta lucha por el poder tiene lugar, tanto en la esfera nacional como en la internacional.[4]

La lucha por el poder implica que un conjunto particular de aspectos de las relaciones entre los estados tiene la mayor preponderancia para el estudio de la política internacional: aquellos que tienen que ver con la defensa y la seguridad. Los países actúan en la esfera mundial buscando la maximización de su seguridad y de su prestigio. En consecuencia, la búsqueda de otros fines de naturaleza diferente no es considerada parte de la política internacional o, en el mejor de los casos, lo hace como una "baja política" que está subordinada a la "alta política", constituida por los elementos más importantes para la satisfacción de los intereses nacionales de un estado. Este aspecto de la concepción tradicional deja de lado también el estudio del comportamiento de actores que no pertenecen al conjunto de instituciones estatales y que sin embargo actúan por fuera de las fronteras de sus países con el fin de alcanzar metas de tipo económico, humanitario, social, religioso, etc.

La política entre las naciones ha tenido de tiempo atrás varios actores no estatales o gubernamentales. Además de los ya anotados —instituciones nacionales que se desempeñan en el nivel internacional o que afectan las acciones en esta esfera de las instituciones estatales—, desde hace mucho tiempo se ha observado la presencia de agentes como

[3] *Ibid.*, p. 44.
[4] *Ibid.*, pp. 52-53.

la Iglesia Católica, los movimientos laborales, las asociaciones partidistas internacionales y muchas otras, las cuales han afectado en alguna medida las relaciones entre las naciones. Por esta razón, una corriente importante de analistas del proceso político internacional se ha ocupado de la acción de los actores no estatales, así como de los procesos políticos domésticos que tienen que producirse dentro de la definición de las decisiones que encauzan el comportamiento de un país a nivel mundial. Algunos de estos análisis han desviado el foco de su estudio desde el estado hacia el sistema mundial: el conjunto de los países y la naturaleza de la inserción de cada uno de ellos en el sistema internacional. Otros se han ocupado de los actores que intervienen fuera de las fronteras de sus países: los *actores transnacionales*. Unos y otros, con perspectivas muy diferentes y con ensayos que no necesariamente tienen los mismos objetivos, buscan sin embargo proveer paradigmas y métodos de análisis que reparen las deficiencias arrojadas por la concepción tradicional de la política internacional.

Para los objetivos del presente capítulo, conviene examinar los intentos que buscan responder a las principales críticas que se le han formulado al esquema tradicional, y las propuestas de investigación y construcción de nuevos paradigmas, que han surgido de tales cuestionamientos. Como sería de esperar, estos nuevos enfoques hacen hincapié en aquellos elementos que han sido dejados al margen de la concepción tradicional: el papel de los actores no estatales y la "baja política".

Desde épocas tempranas de la historia de la humanidad han existido relaciones entre entidades no estatales que tienen orígenes en diferentes países o estados-nación. La definición de estas interacciones entre diversas organizaciones, que generalmente se denominan "relaciones transnacionales", ha sido objeto de estudios que han logrado un aceptable nivel de claridad y precisión. Robert Keohane y Joseph Nye han elaborado la definición que ha alcanzado el mayor nivel de aceptación y ha servido de base para quienes han seguido trabajando el tema del comportamiento de los actores no estatales en la política mundial.

Dichos autores distinguen entre "relaciones transnacionales" e "interacciones globales". Lo primero es entendido como "contactos, coaliciones e interacciones a través de fronteras estatales que no son controladas por los organismos centrales de política exterior gubernamentales", mientras que el segundo término es entendido como "movimientos de información, dinero, objetos físicos, personas u otros elementos tangibles e intangibles a través de las fronteras estatales".

Finalmente, Keohane y Nye definen el concepto de "interacciones transnacionales" como el "movimiento de elementos tangibles o intangibles a través de fronteras estatales cuando por lo menos uno de los actores no es agente de una organización gubernamental".[5]

[5] Robert Keohane y Joseph Nye, *Transnational Relations and World Politics*, Cambridge, Harvard University Press, 1972. Los trabajos incluidos en esta obra fueron publicados en *International Organization*, Vol. XXV, Nº 3, 1971, bajo el mismo título. Las citas para el presente trabajo se harán sobre la base de esta última. Véase "Introduction", especialmente las pp. 331-332.

Este tipo de interacciones, que son solamente una parte de las "relaciones transnacionales", ha existido desde tiempo atrás. Arnold Wolfers había escrito en 1959 que:

> El Vaticano, la Compañía Petrolera Árabe-americana y un grupo de entidades no estatales tienen en ocasiones la posibilidad de afectar el curso de los eventos internacionales. Cuando esto sucede, estas entidades se convierten en actores en la arena internacional y en competidores del estado-nación.[6]

Raymond Aron, por su parte, se refirió a la existencia de una "sociedad transnacional" en su obra *Paz y Guerra entre las Naciones*, publicada por primera vez en 1962. Éstas son sus características: "La sociedad transnacional se manifiesta por los intercambios comerciales, las migraciones de individuos, las creencias comunes, las organizaciones que trascienden más allá de las fronteras".[7]

Y más adelante agrega:

> Es fácil ilustrar con ejemplos la vitalidad de la sociedad transnacional. Antes de 1914, los intercambios económicos disfrutaban, en toda Europa, de una libertad que el patrón oro y la convertibilidad monetaria garantizaban mejor aún que la legislación. Los partidos obreros estaban agrupados en una Internacional. La tradición griega de los Juegos Olímpicos había sido reanimada.[8]

Posteriormente menciona algunos casos más, relevantes para el sistema internacional, de acciones emprendidas por la "sociedad transnacional": una cierta homogeneidad existente en el fondo de las creencias religiosas por parte de todas las iglesias; la existencia, desde la sociedad helénica del siglo v, de tratados y otros instrumentos para lograr una convivencia pacífica, y el derecho internacional público basado en la aceptación de las partes de los compromisos adquiridos en ellos: el principio de *pacta sunt servanda*.

Antonio Truyol y Serra se refiere en su libro *La Sociedad Internacional* a la existencia de "fuerzas transnacionales", las cuales agrupa en cinco categorías: las religiosas y espirituales; las ideológicas, políticas y sindicales; las intelectuales y culturales; las económicas; el individuo y la opinión pública.[9]

En cuanto a la primera de ellas, menciona como ejemplo "la primacía de lo religioso sobre lo político en la vida internacional de la

[6] Arnold Wolfers, "The actors in World Politics", en *Discord and Collaboration: Essays on International Politics*, Baltimore, The Johns Hopkins University Press, 1962, p. 23.

[7] Raymond Aron, *Paz y Guerra entre las Naciones*, Madrid, Ediciones Castilla, 1963, p. 140.

[8] Raymond Aron, *ibid.*, p. 140.

[9] Antonio Truyol y Serra, *La Sociedad Internacional*, 4ª edición, Madrid, 1983, p. 137. Ver el capítulo 4.

Edad Media Cristiana", el carácter universal-católico de la Iglesia, el avance de otros credos como el protestantismo a través de las fronteras estatales, y la existencia de un movimiento ecuménico que intenta buscar mecanismos de cooperación y acercamiento entre las distintas iglesias.

En cuanto a las fuerzas ideológicas, políticas y sindicales, se mencionan varios tipos de actores que forman parte del sistema internacional al lado de los estados, y que desempeñan un papel significativo en las relaciones internacionales. El movimiento obrero internacional, por ejemplo, se inició en Londres en 1864 con la creación de la Asociación Internacional de Trabajadores, y luego fue continuado con la creación de la Segunda Internacional, en 1864, y la Tercera Internacional, en 1919. También han existido tendencias semejantes en el movimiento sindical. En 1945 se creó la Federación Sindical Mundial, seguida dos años después por la Confederación Internacional de Sindicatos Libres, que buscaba representar un contrapeso anticomunista a la primera. En 1919, por su parte, se había creado la Confederación Internacional de Sindicatos Cristianos, que luego se transformó en la Confederación Mundial del Trabajo.

En lo que se refiere a las fuerzas transnacionales en los campos intelectual y cultural, Truyol y Serra menciona el cosmopolitismo del siglo XVIII, heredero del universalismo medieval, y a su vez precursor de una notable cooperación en el siglo XIX. Algunas de las organizaciones que surgieron al finalizar este último son: la Unión Postal Universal, en 1874; la Unión Telegráfica Universal, en 1875; y la Unión de pesas y medidas, en 1875. Se pueden encontrar también actividades de cooperación transnacional en los campos de la enseñanza, la cultura y la ciencia (en relación con estas materias desde la perspectiva intergubernamental, ver Capítulo 5).

Desde el punto de vista económico, la actividad de intercambio de bienes, ampliada en la medida en que se hizo posible la navegación y el transporte marítimo, creó una serie de contactos e interacciones entre las naciones antes del siglo XIX, que no siempre tuvieron como principal protagonista al estado.

El desarrollo del capitalismo posteriormente llevó consigo un proceso de transnacionalización, descrito con algún detalle en la famosa obra de Lenin, *El Imperialismo, Fase Superior del Capitalismo.*[10] Dicho proceso, desde luego, implicó la participación de una serie de actores no estatales que en muchos casos verdaderamente encarnaron la idea de Aron según la cual la sociedad transnacional incluye agentes que compiten con el estado-nación. El desarrollo de las empresas multinacionales, por ejemplo, trajo consigo nuevas realidades en los procesos mundiales.

Este hecho se vio reforzado por el desarrollo alcanzado en la tecnología de las telecomunicaciones y de nuevos sistemas de transporte. Éstos a su vez permitieron la integración de funciones con compañías

[10] V. I. Lenin, "El Imperialismo, fase superior del Capitalismo", en *Obras Escogidas*, Moscú, Editorial Progreso, pp. 169-271.

subsidiarias y filiales. Hacia el final de la década de 1920, las empresas estadounidenses, por ejemplo, ya controlaban más de mil subsidiarias en Europa y un número considerable en Canadá y América Latina.

Con todo, los años de la segunda posguerra fueron los que sirvieron de escenario para el crecimiento más rápido —tanto en número como en actividades— de las organizaciones no estatales. Este hecho tuvo que superar el llamado al nacionalismo del período de la Guerra Fría y la disminución en interacciones, especialmente de tipo económico, entre Occidente y los países socialistas. Más recientemente, la proyección externa de los actores no estatales y de sus intereses se ha visto estimulada por la ampliación de los espacios de maniobra externa que se ha dado en el contexto del paso de un sistema rígidamente bipolar a un sistema cada vez más caracterizado por la multipolaridad (ver capítulos 7 a 9).

El crecimiento de los actores no estatales vino a poner de manifiesto la insuficiencia del concepto tradicional de política internacional, en respuesta a lo cual desde finales de los años sesenta se inició una serie de intentos de construcción de nuevos paradigmas. En éstos, los principales elementos debieron necesariamente ser un cuestionamiento del "estado-centrismo", así como la atención dedicada por los analistas a los aspectos de seguridad y defensa, ya que en múltiples áreas de actividad internacional se hizo explícito el desarrollo de los actores no estatales.

LOS ACTORES NO ESTATALES

Definir un concepto de "actores no estatales" en las relaciones entre las naciones no es tarea fácil. Si bien muchos de ellos no ofrecerían dificultades para ser reconocidos, como los que se citaron atrás (las federaciones sindicales, los movimientos revolucionarios, las iglesias), otros no lo son tanto y algunos más ofrecen incluso dificultades para ser localizados.[11]

La Unión de Asociaciones Internacionales (UAI) ha venido publicando desde hace algunos años un anuario en el cual aparece la lista de las organizaciones a nivel mundial.[12] En sus versiones más recientes —desde 1985— ésta es complementada con información sobre los países de origen y las áreas de actividad de las entidades que menciona. Aunque obviamente los mecanismos e instrumentos de recolección de información tienen algunas deficiencias, constituyen el conjunto más fiable de estadísticas sobre la materia.

La UAI distingue varias categorías de organizaciones a nivel internacional, de las cuales hay tres principales: las Organizaciones Gubernamentales (OIG); las Organizaciones Internacionales No Gubernamen-

[11] James A. Field Jr., "Transnationalism and the New Tribe" en *International Organization, op. cit.*, p. 366.

[12] Union of International Associations, *Yearbook of International Organizations 1984-1985*, 21º Edición, vol. 1, Bruselas, p. 1631.

tales (ONG) y las Empresas Multinacionales (EMN). Para la selección de las primeras se utiliza un criterio basado en tres requisitos principales: 1) Que estén constituidas por instrumentos formales de acuerdo entre los gobiernos de algunos estados-naciones; 2) Que incluyan tres o más estados-naciones como partes del acuerdo; y 3) Que tengan una secretaría permanente para tratar las actividades ordinarias.[13]

> Los editores del anuario consideran que una OIG es cualquier organismo que "está establecido por firma o acuerdo entre gobiernos, el cual implica obligaciones, independientemente de que el acuerdo sea público o no. Si cualquier organización se declara a sí misma como no gubernamental, así se acepta por los editores.[14]

Existe, por otra parte, una definición para Organizaciones No Gubernamentales que ha sido formulada por el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas (ECOSOC). Según ésta:

> Cualquier organización internacional que no sea establecida por acuerdos intergubernamentales se considera una organización no gubernamental (...), incluyendo a organizaciones que acepten miembros designados por autoridades gubernamentales, siempre y cuando esta calidad de miembro no interfiera con la expresión libre de las opiniones de la organización.[15]

Un autor ha realizado algunas críticas a esta última definición, sobre la base de que se trata de:

> Un criterio legalista para distinguir entre Organizaciones Inter-Gubernamentales (OIG) y Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (...) La mayoría, aunque no todas las OIG, solamente incluyen miembros gubernamentales y en la práctica muchas ONGs tienen tanto miembros gubernamentales como no gubernamentales.[16]

Estas definiciones deben aceptarse con cautela, en la medida en que se conozcan las dificultades para avanzar hacia algo más preciso. Desde el punto de vista del interés del presente análisis —el papel de los actores no estatales en las relaciones internacionales—, puede hacerse hincapié en los aspectos cualitativos en la evolución de las mismas, tanto en el crecimiento y auge de organizaciones como en sus respectivos comportamientos. Algunos interrogantes que deben formularse en relación con el concepto de "organización internacional" y que en última instancia pueden afectar las relaciones internacionales, son los siguientes:

[13] *Ibid.*, p. 1632.
[14] *Ibid.*, p. 1632.
[15] *Ibid.*, p. 1632.
[16] Kjell Skjelsbaek, "The Growth of International Nongovernmental Organization in the Twentieth Century", en *International Organization, op. cit.*, p. 422.

— Hay instituciones internas que pueden jugar un papel en el contexto internacional en forma independiente de la política exterior gubernamental. Tal es el caso de Centros de Estudios Internacionales o de empresas que se endeudan en moneda extranjera con entidades foráneas. Asimismo, puede pensarse en grupos interés que buscan defender ciertos principios (los derechos humanos, la libertad, el Evangelio) y ejecutan actividades en el contexto interno encaminadas a influir sobre el comportamiento del estado o de otras organizaciones no gubernamentales.
— Un medio de comunicación local, a su vez, puede influir en el comportamiento de agentes externos, estatales o no, mediante el tipo de opiniones a las cuales sirve como vehículo o mediante la orientación que le da a la información de acontecimientos que pueden afectarlo, al estar relacionados con la política mundial.
— En general, hay diversas interacciones entre agentes internos de un país que pueden jugar un papel por fuera de las fronteras nacionales o influir sobre el comportamiento de otros actores. Desde este punto de vista, es pertinente la crítica al modelo tradicional, en cuanto ve los estados como unidades coherentes y tiende a omitir la variedad de fuerzas que operan en su interior.

El incremento en número y relevancia de los actores no estatales está acompañado de un gran aumento en la intensidad de interacciones a nivel interestatal y transnacional.

Solamente así puede explicarse el hecho de que el crecimiento de la ONG sea una larga constante histórica que en los años de la posguerra se aceleró dramáticamente.

Esta conclusión puede obtenerse a partir de los datos ofrecidos por la UAI, aunque para ello nuevamente aparecen dificultades de definición. ¿Qué debe tomarse como actores no estatales? Los datos consignados en el Anuario de la UAI ofrecen diversas alternativas. Entre 1909 y 1984 las OIG han aumentado de 37 a 365 entidades, y las ONG de 176 a 4615, cómputo que considera el criterio más restrictivo de definición: los cuerpos internacionales convencionales. Es claro que aquí quedan fuera instituciones de gran importancia en el escenario de la política internacional, como son las organizaciones internas de inclinación internacional y las empresas multinacionales. Unas y otras tienen una mayor importancia por las funciones que han ido asumiendo que por sus números absolutos. Parece claramente aconsejable, por consiguiente, incluirlas entre los actores no estatales. En este caso, según la UAI se podría llegar a una cifra de más de 22.400 ONG. Un estudio basado en cifras de esta entidad y de otras fuentes[17] corrobora la conclusión de que hay un importante aumento en el número e importancia de las ONG, especialmente en el período de la posguerra. Los criterios utilizados en esta investigación fueron: 1) el número de ONG, que, como se ha visto, aumenta en forma sostenida: la tasa de crecimiento de la

[17] *Ibid.*, p. 433.

cantidad de ONG sube notablemente después de la Segunda Guerra Mundial y, en cambio, presenta períodos de declinación en los años de los conflictos mundiales, 1914-1918 y 1938-1945; 2) el número de representaciones nacionales en las ONG, entendido como el número de países que tienen individuos, organizaciones o representantes gubernamentales en estas entidades: por este concepto se observa también un crecimiento; 3) el alcance e intensidad de actividad de las ONG; 4) la interconexión entre las ONG; 5) la distribución de las ONG por áreas de actividad, y 6) la distribución de estos actores a través de los países. En general, el autor encuentra una tendencia hacia el crecimiento, y considera que las motivaciones nacionales para participar en las ONG obedecen a un doble criterio: los altos niveles de desarrollo tecnológico y económico, y la vigencia de ideologías pluralistas. La conclusión general es que "cuanto más desarrollado está un país, mayor será su participación en las ONG".[18]

Si bien el incremento cuantitativo de actores no estatales registrado en la sección anterior es un buen indicio de la importancia que éstos han ido adquiriendo en la política internacional, vale la pena intentar una aproximación al mismo fenómeno desde un punto de vista cualitativo.

Se puede observar, en primer lugar, el papel que han desempeñado las empresas multinacionales o transnacionales después de la Segunda Guerra Mundial.[19] Desde la fase de estructuración del sistema de posguerra, se ha producido un auge inusitado en la actividad de estas empresas, que han llegado a ser agentes significativos en el contexto internacional. Las grandes compañías cuentan con oficinas de asuntos extranjeros, cuyos miembros negocian con representantes de estados soberanos sobre una amplia gama de asuntos, que van desde las normas jurídicas destinadas a regular sus actividades hasta complejos problemas políticos. Como consecuencia de la magnitud de las operaciones de estas empresas, se han desarrollado múltiples interconexiones con entidades estatales y otros actores no estatales. Las relaciones con los estados son tanto de cooperación como —en muchos casos— de conflicto.[20] El Capítulo 10 aporta mayores antecedentes sobre este importante tema.

En el campo de las *organizaciones políticas* también ha existido una actividad transnacional relevante, que se ha intensificado durante los últimos cuarenta años. Antes se mencionó la existencia, desde finales del siglo XIX, de organizaciones internacionales de sindicatos. En la actualidad se mantienen estas y otras alianzas y acuerdos de cooperación, en la medida en que han persistido las disputas ideológicas a la división bipolar del mundo. En América Latina, por ejemplo, durante la década de 1950 se crearon varias confederaciones sindicales a nivel internacional, las cuales tuvieron —y aún mantienen— estrechas relaciones con entidades mundiales que han tomado posiciones oficiales en torno de los principales hechos de la política internacional. Entre ellas pueden mencionarse la Central Única de Trabajadores de América Latina (CUTAL) creada en 1949; La Confederación Interamericana de Trabajadores (CIT), creada en 1948; la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT), fundada en 1951; la Agrupación de Trabajadores Latinoamericanos Sindicalizados (ATLAS), creada por Juan Domingo Perón en 1952; y la Confederación Latinoamericana de Sindicalistas Cristianos (CLSC), que nació en 1954 como versión regional de otra agremiación mundial, la International Federation of Christian Trade Unions, que había sido fundada en La Haya en 1920.[21]

Los partidos políticos han tenido también una larga tradición de alianzas e interconexiones transnacionales. En la actualidad existen "internacionales" social-demócrata, demócrata cristiana y liberal; cada una agrupa a partidos nacionales con los cuales comparten principios ideológicos. En algunos casos, la cooperación entre éstos ha alcanzado niveles considerables. Tal fue el caso de la Segunda Internacional, la cual agrupó a los principales partidos socialistas europeos durante la primera mitad del presente siglo. Sus acciones más notorias estuvieron relacionadas con el apoyo prestado a los socialistas durante la Guerra Civil Española y la posterior oposición al régimen autoritario de Francisco Franco. Después de la Segunda Guerra Mundial, la organización mencionada desapareció, lo mismo que el Comité en que agrupaba los partidos comunistas del mundo, cuyos hilos eran manejados desde Moscú. De la primera de ellas, sin embargo, surgió la Internacional Socialista, una nueva versión que se acercó ideológicamente a la social-democracia y que intentó en la Guerra Fría combatir contra las amenazas a la democracia impuestas tanto por el comunismo como por la extrema derecha. La IS aceptó en 1952 ampliar el alcance regional de sus partidos miembros y recibió a una serie de organizaciones de América Latina. En 1984, pertenecían a la IS 49 partidos políticos, de los cuales 14 pertenecían a países americanos. En ese mismo año, 19 partidos o movimientos políticos formaban parte de la Organización Demócrata-Cristiana de las Américas, la que a su vez pertenecía a la Unión Demócrata-Cristiana Mundial, de origen europeo y en cierta medida la contrapartida de la IS.[22]

Algunas de estas ONG llegaron a tener una participación muy activa en algunos procesos políticos a nivel internacional. La IS alcanzó un gran éxito con la llegada de la social-democracia al poder en Alemania, Austria, Suecia, Francia, Israel, Portugal y España, conducida por Helmut Schmidt, Bruno Kreisky, Olof Palme, François Mitterrand, Shimon Peres, Mario Soares y Felipe González, respectivamente. Esta corriente también alcanzó algunos éxitos electorales en América Latina,

[18] *Ibid.*, p. 433.
[19] Louis T. Wells, "The Multinational Business Enterprise", en *International Organization, op. cit.*, pp. 449-450.
[20] *Ibid.*, p. 448.
[21] Robert W. Cox, "Labor and Transnational Relations", en *International Organization, op. cit.*, pp. 554-584.
[22] Laurence Whitehead, "International Aspects of Democratization", en Guillermo O'Donell, Phillippe Schmitter y Laurence Whitehead, *Transitions from Authoritarian Rule*, Baltimore y Londres, The Johns Hopkins Univerity Press, 1986, Capítulo 1.

y se vio envuelta en algunos de los procesos más importantes de la zona, como la crisis centroamericana. En el momento de la victoria de la revolución sandinista, varios países europeos se encontraban bajo gobiernos de partidos afiliados a la IS y entraron a apoyar la revolución nicaragüense. Aún antes de la victoria, el 17 de julio de 1979, habían existido contactos entre las dos partes. El "Comandante Cero", Edén Pastora, había asistido al Congreso de Vancouver y, luego de la victoria, otros países europeos que adoptaron la línea de la IS en varios casos entraron a apoyar al nuevo gobierno nicaragüense.

La relevancia de las relaciones de partido a partido para los procesos mundiales se hizo evidente para los Estados Unidos, país que permaneció largo tiempo al margen del creciente volumen de actividades en este campo. En 1983 Washington creó el Fondo Nacional para la Democracia (*National Endowment for Democracy*, NED), con el fin de coordinar los esfuerzos de partidos políticos, sindicatos y organizaciones empresariales de todo el continente americano, para promover la democracia.

Otro campo de actividad política en donde han existido interconexiones transnacionales es el de la lucha revolucionaria.[23] Éste se basa en la creencia de que la lucha para instalar el socialismo es un fenómeno internacional que tendrá éxito inevitablemente como resultado de las contradicciones que lleva consigo el sistema capitalista. El llamado de Marx y Engels, "Proletarios de todos los países, uníos", se ha reflejado en varios intentos por consolidar formalmente instituciones y organismos que "empujen" la lucha revolucionaria. El Partido Comunista de la Unión Soviética buscó relaciones de cooperación con partidos comunistas de todo el mundo mediante la creación del Cominform y del Comintern. Posteriormente se han observado relaciones transnacionales entre grupos revolucionarios. En 1967, por ejemplo, uno de los principales asesores estratégicos de Fidel Castro en la revolución cubana, el argentino Ernesto "Ché" Guevara, fue muerto en Bolivia en momentos en que intentaba crear una serie de "focos" guerrilleros para promover la revolución en todo el continente. En el diario que llevaba consigo en el momento de su muerte, Guevara se refería a la necesidad de crear varios "Vietnams" en el continente. Ello condujo a que algunos grupos guerrilleros que nacieron o se fortalecieron durante la época contaran con el apoyo del régimen de Fidel Castro, lo cual a su vez alteró las relaciones políticas con varios países, especialmente aquéllas que se dieron en el seno de las organizaciones del Sistema Interamericano, de las cuales fueron excluidos los representantes cubanos en 1962. Ante el fracaso de los intentos por repetir el experimento cubano en otras naciones americanas, Cuba dejó de apoyar actividades insurreccionales en el continente y en cambio las dirigió hacia el África,

[23] J. Bowyer Bell, "Contemporary Revolutionary Organizations", en *International Organization*, *op. cit.*, 503-518. También, Ernesto Che Guevara, *Pasajes de la Guerra Revolucionaria*. México, Serie Popular Era, 1969 y Walter Laqueur, *The Guerrilla Reader*, Meridian Printing, 1977.

en donde obtuvo éxitos con la ayuda a movimientos que alcanzaron el poder por las armas en Angola y Etiopía en los años 70.

En 1966, en La Habana, fue creada la llamada "Tri-Continental", a la cual pertenecieron varios partidos revolucionarios marxistas-leninistas de Asia, África y América Latina. Esta organización creó una Secretaría Permanente, la cual ha sido activa en la promoción de publicaciones revolucionarias y ha realizado varias reuniones internacionales, con diferentes grados de éxito.[24]

En África se han conocido varios tipos de interconexiones y relaciones transnacionales de parte de los movimientos revolucionarios. En la lucha contra el colonialismo portugués, seis movimientos de liberación crearon la Conferencia de Organizaciones Nacionales en las Colonias Portuguesas (CONP), la cual llegó a firmar acuerdos de cooperación militar con el Congreso Nacional Africano (CNA), que lucha contra el régimen de minoría blanca en Sudáfrica, y con la Unión Popular del Zimbabwe Africano (ZAPU), que luchó exitosamente por el cambio de régimen en Rhodesia. Por otra parte, organizaciones rivales de las ya mencionadas han actuado en forma coordinada.[25] La transnacionalización de los movimientos revolucionarios, tanto en África como en otras regiones, se ha visto sin embargo limitada por los objetivos particulares de los diversos grupos. Aunque comparten muchos intereses y objetivos a nivel ideológico, aparecen numerosas diferencias prácticas, en función de los objetivos de toma del poder estatal de estos grupos. Recientemente se ha notado también el surgimiento de agentes y vinculaciones transnacionales de carácter contrarrevolucionario, que han emulado algunos métodos de las organizaciones revolucionarias. Tampoco es posible ignorar, entre los grupos que recurren a las formas no convencionales de violencia internacional, a los grupos terroristas, que suelen coordinar acciones entre sí. En todos estos casos, sin embargo, se presentan grandes dificultades para determinar los márgenes de autonomía real de los grupos y la naturaleza de sus relaciones —generalmente encubiertas— con diversos gobiernos que se valen de estos agentes como instrumentos de hostilización de otros actores.

La proliferación de organizaciones internacionales en los últimos cuarenta años se ha visto acompañada de un fenómeno de extensión hacia las más diversas áreas de la política internacional. Sobre todo en los países desarrollados se encuentran instituciones autónomas comprometidas con causas como la promoción de los derechos humanos, el desarme, o la eliminación del *apartheid* y otras formas de racismo. Estas organizaciones tienen objetivos fuera de las fronteras de sus propios países, aunque realizan parte de su acción dentro de los mismos, buscando influir sobre las decisiones de los parlamentarios o de los miembros del gobierno en defensa de sus intereses.

También existen organizaciones creadas para fomentar la cooperación internacional en áreas específicas de actividad económica, social

[24] J. Bowyer Bell, *op. cit.*, p. 506.
[25] *Ibid.*, p. 507.

y tecnológica. La Federación Internacional de Fútbol Asociado (FIFA), el Comité Olímpico Internacional (COI), diversas organizaciones para la ciencia y la cultura, o para las comunicaciones, como INTELSAT y la Unión Internacional de Telecomunicaciones, hoy por hoy constituyen actores que participan activamente —y en algunos casos con gran poder— en las relaciones internacionales. Por todo esto, los investigadores del tema se han dedicado a desarrollar paradigmas que superen al tradicional de "política internacional", en el sentido de que dén cabida a ese importante conjunto de interacciones e interconexiones que tienen lugar a través de las fronteras estatales y que son ejecutadas por entidades no gubernamentales y en campos que no necesariamente están subordinados a los objetivos de defensa y seguridad de los estados nacionales.

LOS NUEVOS PARADIGMAS

La atención prestada por los analistas de las relaciones internacionales a los actores no estatales conduce necesariamente al estudio de temas y aspectos que se apartan de la seguridad y la defensa. Aunque podrían citarse ejemplos de organizaciones internacionales no estatales que se ocupan de estos temas, resulta claro que ellos son fundamentalmente objeto de las políticas estatales. En otras palabras, junto con los cuestionamientos del modelo estado-céntrico, que surgen de reconocer un papel de relevancia para otro tipo de agentes, surge también un cuestionamiento a la división de los asuntos internacionales, en una "alta política" y una "baja política", definidas como se mencionó más atrás.

Los intentos por construir nuevas aproximaciones parten de una rectificación de los presupuestos básicos del concepto internacional. Sin embargo, normalmente no llegan a diagnosticar la desaparición del estado y de los elementos de seguridad y defensa, aunque se podrían encontrar afirmaciones de este tipo en quienes se sitúan en el extremo de la crítica al concepto tradicional. La mayor parte de los estudios reconoce que el aparato estatal continúa siendo el actor primordial de las relaciones internacionales, pero considera que el estudio y análisis de su comportamiento deben complementarse con el de otros actores que intervienen con un grado de relevancia que ha aumentado con los cambios que ha sufrido el sistema internacional de la posguerra. Consideran asimismo que debe analizarse no solamente aquello que ocurre "entre" los estados, sino también "dentro" de los mismos, en donde se localizan otros actores que afectan tanto a las relaciones internacionales como a la propia política exterior del estado.

Desde este punto de vista, una gran importancia se le ha concedido a los asuntos económicos. "La baja política exterior —escribió Richard Cooper—, requiere muchas más horas-hombre de atención en los gobiernos, pero recibe mucha menos atención de alto nivel". Más adelante agrega:

> Históricamente los asuntos comerciales entraron con frecuencia y ocasionalmente incluso dominaron en la alta política exterior entre los países. Pero esta participación fue suspendida exitosamente durante los últimos 25 años por los acuerdos de posguerra (...) Éstos permitieron relegar al comercio a la condición de un elemento de bajo nivel.[26]

El mismo autor señala que, con el tiempo, los acuerdos de posguerra fueron debilitándose, lo cual llevó paulatinamente a que los asuntos comerciales "puedan antagonizar gobiernos, generar resentimiento en las poblaciones, herir las economías, influir sobre el poder de los gobiernos, aun provocar hostilidades".[27] De forma tal que entraron en la agenda de negociaciones entre los países, al lado de otros considerados como de "Alta Política". El análisis de Cooper sobre los asuntos comerciales se puede extender a otros temas de las relaciones económicas a nivel mundial y a los agentes que las ejecutan, que en medida significativa son de carácter no estatal. Edward Morse, por ejemplo, considera que la política económica internacional ha aumentado en importancia para tres tipos diferentes de estados por diferentes razones, que en conjunto estimulan la acción de los referidos agentes.[28] En primer lugar, las sociedades industrializadas intentaron, al finalizar la Segunda Guerra Mundial, crear una "Comunidad Atlántica", basada en aspectos tanto económicos (la reconstrucción de Europa, el Plan Marshall, el libre comercio) como de defensa (política de contención, ver Capítulo 8). En segundo lugar, en relación con los países de la esfera soviética existió por un tiempo la noción de que la política exterior económica podría ayudar a su liberalización interna (esta visión tiende a reaparecer en la medida en que se procura volver a condiciones de cierta distensión). En tercer lugar, en las sociedades relativamente atrasadas los asuntos económicos han ganado importancia en las políticas exteriores en la medida en que estos países tienen escasas oportunidades de competir en las cuestiones militares.

Los intentos de construcción de nuevos paradigmas incluyen, en consecuencia, los aspectos económicos. Robert Gilpin[29] ha elaborado un concepto de "economía política", según el cual la acción de los agentes internacionales está dirigida siempre a buscar riqueza o poder. Los elementos políticos y económicos se condicionan recíprocamente; en el mundo real, riqueza y poder están en estrecha vinculación, y la distinción entre economía y política es esencialmente analítica. El autor propone una definición de "política económica": "la interacción dinámica y recíproca en relaciones internacionales de búsqueda de riqueza y búsqueda de poder". Comentando dicho trabajo, Robert Keohane ela-

[26] Richard Cooper, "Trade Policy is Foreign Policy", en *Foreign Policy*, Nº 9, (1972-1973), pp. 18-19.
[27] *Ibid.*, p. 32.
[28] Edward Morse, "Transnational Economic Processes", en *International Organization*, op. cit., p. 28.
[29] Robert Gilpin, *US Power and the Multinational Corporation*, Nueva York, Basic Books, 1975, p. 43.

bora un poco más los conceptos de política y economía, para concluir que "muy poco en la unidad política de las sociedades modernas no está vinculado con la unidad económica y viceversa". Y más adelante agrega:

> Definidos en términos puramente económicos o políticos, la economía mundial y el sistema político internacional son abstracciones. En el mundo real de las relaciones internacionales los elementos más importantes son a la vez políticos y económicos.[30]

Un intento para construir una teoría de la política internacional ha sido realizado por Karl Kaiser.[31] Está basado, como se ha dicho más atrás, en el cuestionamiento al modelo tradicional y en la investigación de las interacciones y conexiones entre actores internacionales no estatales. Al lado de las relaciones transnacionales deben analizarse, sin embargo, aquellas interacciones que ocurren entre los estados, deben examinarse el grado de vulnerabilidad y la capacidad de manejo que éstos tienen sobre las relaciones internacionales. Kaiser sostiene que debe hablarse de una "política multinacional", la cual tiene tres componentes principales: la toma de decisiones multiburocrática, la integración multinacional y la política transnacional.

La primera está constituida por el conjunto de interacciones que se realiza entre entidades gubernamentales y entidades internacionales por parte de sus estructuras burocráticas. Ejemplos de este tipo de actividades son las de un país receptor de ayuda externa y el país que la otorga: las burocracias unen sus fuerzas a través de las fronteras nacionales, para estudiar la asignación de recursos para propósitos concretos. Otros ejemplos citados por el autor son las relaciones de la Unión Soviética con otros países comunistas en los primeros años de formación del bloque soviético, y algunos proyectos de cooperación técnica. Todos estos casos implican el intercambio a través de las fronteras de personas, objetos, dinero, equipos y muchos otros elementos necesarios para la coordinación y puesta en marcha de los proyectos.

Un segundo componente de la "política multinacional" es la integración multinacional. En estos casos, "el marco para preparar, hacer y ejecutar decisiones políticas, pasa del escenario exclusivamente nacional a uno regional multinacional en el cual participan actores sociales y gubernamentales y, si es necesario, organizaciones internacionales".[32]

Y finalmente está la política transnacional, a la que Kaiser dedica la mayor atención como "aquellos procesos políticos que ocurren entre gobiernos nacionales (y organizaciones internacionales) y que han sido puestos en marcha por interacciones dentro de la sociedad transnacional".[33] A su vez, la sociedad transnacional es definida como "un sistema de interacción en un área específica entre actores sociales de distintos sistemas nacionales". Finalmente, se refiere al tipo de procesos que ocurren dentro de estos últimos, afirmando que las interacciones transnacionales se deciden por las élites no gubernamentales involucradas y las decisiones se ejecutan directamente por los agentes sociales, económicos y políticos de cada sociedad.[34]

Kaiser considera que la política transnacional ha existido siempre, pero en el mundo contemporáneo "hay ciertas condiciones que conducen específicamente a la política transnacional y la hacen más importante". Éstas, básicamente, surgen del avance en las comunicaciones y en la tecnología, así como del crecimiento de las fuerzas participantes y de la apertura política de los sistemas nacionales. Todas ellas facilitan las interconexiones entre las sociedades.

El esquema de Kaiser tiene un aporte significativo en el planteamiento de instrumentos destinados al estudio de la vulnerabilidad de los estados ante la creciente presencia de las relaciones transnacionales, lo que abre paso a la idea de la interdependencia. Asimismo, incide en la discusión sobre las bases de poder en la política internacional, pues una sociedad internacional interdependiente tiene actores con mayores niveles de vulnerabilidad que otros. De esta realidad surgen nuevas concepciones de poder, que reemplazan el énfasis tradicional en la dotación militar como principal determinante del poder de las naciones (ver Capítulo 4).

Robert Keohane y Joseph Nye han trabajado rigurosamente esta problemática, y han intentado construir un paradigma para estudiar la política mundial, en el libro *Power and Interdependence: World Politics in Transition*.[35] Al igual que los demás autores ya citados, Keohane y Nye parten de una crítica al modelo tradicional. Sin embargo, ésta se centra en tres aspectos concretos, a partir de los cuales precisamente entran a construir un nuevo modelo, que es un tipo ideal, tal como lo es el tradicional. A partir de este paradigma, los autores buscan explicaciones sobre una serie de hechos de la política mundial: cuáles son las características del proceso político cuando se cumplen los postulados del modelo nuevo; cómo cambian los regímenes internacionales y cuáles son las implicaciones de la transición actual de la política mundial para la política exterior de los Estados Unidos.

El modelo de "interdependencia compleja" tiene como base una definición de interdependencia, y la evidencia de que ésta es un fenómeno que en forma creciente se hace presente en la política mundial. Dicha definición es la siguiente:

> En el lenguaje común, dependencia significa un estado en el cual se está determinado o significativamente afectado por fuerzas ex-

[30] Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1984, Capítulo 2, pp. 18-30.
[31] Karl Kaiser, "Transnational Politics: Toward a Theory of Multinational Politics", en *International Organization*, vol. XXV, Nº 4, 1971, pp. 790-818.
[32] *Ibid.*, p. 799.
[33] *Ibid.*, p. 804.
[34] *Ibid.*, p. 802.
[35] Robert Keohane y Joseph Nye, *Power and Interdependence: World Politics in Transition*, Boston, Little, Brown, 1977.

ternas. Interdependencia, en su definición más simple, significa dependencia mutua. Interdependencia en la política mundial se refiere a situaciones caracterizadas por efectos recíprocos entre los países o entre factores de diferentes países.[36]

Este fenómeno surge, como lo han sugerido otros autores, de la interconexión en la esfera internacional de los diversos agentes que participan, y de los cuales los estados constituyen solamente una parte. En este aspecto, lo más significativo para el fenómeno de la interdependencia es el conjunto de costos o restricciones implicados por dichas interconexiones, los cuales no son generalmente iguales para todos los actores. La interdependencia, en consecuencia, rara vez es simétrica, en el sentido de que afecte por igual a las distintas partes. Si bien las relaciones de interdependencia pueden traer beneficios para las partes, no puede establecerse *a priori* si éstos son mayores o inferiores a los costos. Esto es una función de la *sensibilidad* y la *vulnerabilidad* de los mismos.

Por sensibilidad, Keohane y Nye entienden la naturaleza del efecto que sobre un actor tiene una política ejecutada por otro. Se refiere al corto plazo, en el sentido de que el primero de ellos no tiene tiempo para reaccionar. Una acción de agente, como las características de la "interdependencia compleja" son, pues, las contrarias: [37] I) Hay múltiples canales de interconexión entre las sociedades. El estudio de la política internacional debe abarcar, por tanto, las múltiples interacciones entre burocracias gubernamentales y entre los distintos agentes no estatales. El concepto incluye —tal como el de Kaiser— las relaciones transnacionales y transgubernamentales.

II) No hay necesariamente jerarquía entre los asuntos políticos internacionales. La interdependencia compleja hace que una serie de asuntos no militares adquieran mayor importancia internacional. La agenda no militar ha crecido y se ha vuelto más compleja. Buenos ejemplos de ello son la crisis mundial de endeudamiento externo y el auge del narcotráfico entre América Latina y los Estados Unidos. Ambos temas han formado virtualmente parte de cualquier negociación reciente entre países del Primer y del Tercer Mundo, además de que han involucrado a una cantidad de actores (bancos, empresas endeudadas, FMI, narcotraficantes individuales y organizaciones de los mismos) que juegan papeles relevantes (sobre la deuda externa, ver Capítulo 10). En general, el mundo contemporáneo asiste al desarrollo de ámbitos de fuerte transnacionalización en campos como la energía, las finanzas, la transferencia de tecnologías y las telecomunicaciones, por mencionar sólo algunos. La ubicación de un actor en una posición de privilegio en uno de los regímenes funcionales que imperan en estos campos no garantiza, sin embargo, su predominio en otros. La tendencia resultante es una *fragmentación del poder* entre ámbitos específicos, aunque interconectados, del sistema internacional.

[36] *Ibid.*, p. 8.
[37] *Ibid.*, p. 24.

III) Tiende a reducirse el papel de la fuerza militar. Hay varias razones por las cuales la fuerza militar ha visto disminuida su disponibilidad y efectividad. En general, bajo el sistema de disuasión bipolar el margen de seguridad percibido por los gobernantes de muchos estados ha aumentado (lo que no quiere decir que el sistema sea en sí más seguro, ver Capítulo 7). Han aumentado los costos políticos de uso de la fuerza militar, por lo menos en algunas democracias. Ha desaparecido el temor a una guerra entre las democracias occidentales, y en algunos períodos ha disminuido significativamente el temor a una conflagración Este-Oeste. En la medida en que prevalezcan las condiciones de "interdependencia compleja", es posible transferir recursos potenciales de poder en resultados efectivos de interés social. Los objetivos de los actores cambian de un área a otra, al contrario del modelo tradicional en el cual la defensa y la seguridad lo dominaban todo, y también cambia de un tema a otro la distribución de poder. El proceso político bajo condiciones de "Interdependencia Compleja" puede tener diferentes características, como las siguientes:[38]

- Estrategias de vinculación de temas: en el modelo tradicional, la estructura mundial de poder estaba determinada ante todo por la distribución de la fuerza militar. Con base en ésta, los estados fuertes tienen capacidad para sacar adelante virtualmente todos sus objetivos, mediante la vinculación de todos los puntos de negociación a lo militar. En la medida en que esta última pierda importancia, como lo asume el modelo de interdependencia compleja, tal posibilidad se vuelve más remota. Aún más, se encontrarán dificultades por el hecho de que los recursos de poder están distribuidos heterogéneamente entre los distintos aspectos y con participación de actores transnacionales relativamente fuertes, y que tienen sus propios intereses y estrategias. Por el contrario, es posible que los agentes *débiles* puedan entrar a utilizar estrategias para vincular temas, en la medida en que éstas no hagan intervenir la distribución de fuerza militar que los desfavorece. Los estados más débiles pueden utilizar la interdependencia asimétrica como un recurso de poder.
- Establecimiento de la agenda: en la medida en que no exista una jerarquía de asuntos en las relaciones internacionales, la programación de la agenda de discusiones se hace más compleja y competitiva. Además, las interrelaciones entre el estado y otros actores internos conducen a un proceso de politización que puede afectar la formación de la agenda.

Relaciones transnacionales y transgubernamentales: en cuanto las características de Interdependencia Compleja se dan en un mayor grado, las negociaciones entre estados se ven más afectadas por los papeles

[38] *Ibid.*, p. 29.

desempeñados por agentes no estatales y por las relaciones transnacionales. Las diferencias entre política interna y política exterior tienden a hacerse difusas. Las relaciones entre burocracias de diferentes naciones pueden dar origen a coaliciones que afectan los resultados de las tratativas y negociaciones.

El papel de las organizaciones internacionales: en la medida en que las condiciones de Interdependencia Compleja existan, se esperaría un mayor papel a ser jugado por las Organizaciones Internacionales. Éstas permiten a algunos organismos gubernamentales formar alianzas, y a los estados débiles estructurar bloques políticos sobre la regla de "un estado, un voto", que existe en la mayoría de ellas. Además, muchas OIG han sido creadas para tratar asuntos más o menos específicos (relacionados con el desarrollo económico, alimentación, energía, derechos de la mujer, etc.) que en el modelo de Interdependencia Compleja adquieren mayor importancia, ya que pierde vigencia el supuesto del paradigma tradicional según el cual este tipo de materias son "baja política" (ver Capítulo 5).

Keohane y Nye insisten en que el modelo es ideal, como el de política internacional. Se trata, sin embargo, de proveer herramientas analíticas para aproximarse a una serie de interconexiones y fenómenos que, formando parte de las relaciones internacionales, escapan al modelo tradicional. Y a partir de dicho análisis, se trata de comprender las características de la política mundial a la luz de realidades de creciente relevancia en el sistema contemporáneo.

CONCLUSIONES

Los intentos de construcción de un paradigma más comprensivo que el basado en el concepto "estado-céntrico" abren una serie de interrogantes sobre los efectos de fenómenos como las relaciones transnacionales, el papel de los actores no estatales, las interconexiones transgubernamentales y el rol de las organizaciones internacionales. Dentro de este conjunto de inquietudes, aparece desde luego la relación entre el estado y los actores no estatales. En un extremo se localizan quienes, desde el paradigma tradicional, insisten en la primacía no disminuida del estado con argumentos que involucran las circunstancias más características de la era contemporánea. En el otro, se encuentran aquellos que ven en los fenómenos de transnacionalización un proceso que conduce virtualmente a la desaparición del estado en la política mundial, debido a que otros actores habrían crecido en importancia y contarían con instrumentos suficientes para gozar de un espacio de una amplitud sin precedentes. Algunos escritores de la escuela realista se acercan a la primera posición, demostrando poca inclinación a percibir y valorar los cambios en la escena internacional. En la posición opuesta también se incurre en error, ya que la expansión del ámbito transnacional no necesariamente tiene lugar a expensas de la gravitación interna y

externa de los estados. Estas prevenciones aconsejan la adopción de una posición fundamentalmente ecléctica en el tema (ver Capítulo 1).

No es posible negar, sin embargo, que los estados son más vulnerables en virtud del fenómeno de la interdependencia. Los elementos que han levado a un "encogimiento" del mundo, multiplicando el número de interconexiones de todo orden, permiten plantear la hipótesis de una serie de transformaciones en el sistema internacional, que socavan profundamente la idea del estado "impermeable" del modelo tradicional.

Al respecto, Keohane y Nye han planteado cinco efectos de las relaciones transnacionales sobre la política interestatal. Algunos de ellos coinciden con los procesos políticos propios de un marco de interdependencia compleja, que ya fueron reseñados.[39] En primer lugar, consideran los autores que la importancia y el crecimiento cuantitativo de las relaciones transnacionales implican cambios de actitud en diversas categorías de actores, los que repercuten en el comportamiento de los estados. Una creciente variedad de grupos sociales actualmente tiene acceso a contactos externos de diversa naturaleza, a través de medios como la televisión y los viajes. La exposición a productos y valores culturales del exterior por vía transnacional puede influir en las actitudes de las personas y las políticas de las instituciones sociales, afectando finalmente las políticas exteriores.

En segundo lugar, las relaciones transnacionales tienen el efecto de fomentar el pluralismo internacional mediante los vínculos que establecen entre grupos de interés a través de estructuras transnacionales que comunican y coordinan sus quehaceres. Puede esperarse la vinculación de entidades nacionales que tienen intereses e inquietudes comunes, lo cual a su vez puede alterar significativamente sus posibilidades de éxito y su disponibilidad de recursos e instrumentos políticos. En otras palabras, puede fomentar la internacionalización de las políticas internas.

Un tercer efecto de las relaciones transnacionales es la creación de dependencia e interdependencia. No obstante, como reconocen Keohane y Nye, es necesario tener en cuenta los efectos diferenciales de estos fenómenos entre estados fuertes y débiles. Los primeros tienen que considerar los efectos de sus propias políticas sobre el sistema internacional. Los débiles, en cambio, llevan a cabo políticas exteriores basadas en el análisis de las distintas estrategias disponibles, de los costos envueltos en cada una de ellas, para adelantar los ajustes que requiera cualquier acción adoptada por un estado fuerte. "Las percepciones sobre las relaciones transnacionales por parte de las élites son por ello un enlace crucial entre la dependencia y la interdependencia, de una parte, y las políticas estatales, de otra".[40]

Un cuarto efecto de las relaciones transnacionales es la creación de nuevos instrumentos de influencia para uso de algunos gobiernos

[39] Robert Keohane y Joseph Nye, "Introduction", en *International Organization, op. cit.*, pp. 336-342.
[40] *Ibid.*, p. 340.

sobre otros. Éste puede ser un fenómeno de poca importancia en el caso de estados aproximadamente iguales, pero muy significativo en cambio para aquellos que presentan una relación asimétrica: los estados fuertes pueden obtener nuevos métodos de influencia, porque se localizan en el centro de las relaciones transnacionales, en ventaja sobre los estados que de antemano tienen una debilidad relativa.

El último efecto se refiere a los actores no estatales, en el sentido de que algunas organizaciones transnacionales pueden convertirse en actores autónomos o semiautónomos, logrando un dinamismo propio y cada vez más independiente con respecto a las instituciones estatales.

Evidentemente, el fenómeno de interdependencia entre los actores internacionales hace más vulnerables a los estados. Si bien la desaparición de los mismos como centros fundamentales de la política entre las naciones no es hoy una alternativa política, otros agentes han entrado en el juego modificando la política mundial de tal forma que las políticas exteriores —es decir, el manejo de las relaciones de un estado con el resto del mundo— deben considerar los procesos generados por el fenómeno de interdependencia.

De este hecho surgen varios interrogantes. El primero tiene que ver con la relación entre los estados y los más poderosos agentes no estatales. Así como en el pasado existieron ocasiones en que se observaron intereses encontrados que llevaron a una competencia entre unidades estatales y no estatales, bajo la interdependencia surgida por el alto nivel de interconexiones a nivel internacional este tipo de fenómenos debería reeditarse, aunque bajo condiciones diferentes a las que existieron en el pasado. Las relaciones entre empresas multinacionales y estados débiles en los que operan cada vez en menor grado son de confrontación, como lo fueron a comienzos del siglo en América Central y el Caribe. Pero eso no quiere decir, sin embargo, que sean perfectamente armónicas. Estas empresas han aprendido a convivir con legislaciones que las obligan a tributar y a aceptar costos laborales que a veces son altos. Ello no quiere decir que no existan grandes presiones, políticas o económicas, para que las políticas económicas de los gobiernos favorezcan el desarrollo de los sectores productivos, comerciales o financieros en los cuales se desempeñan, o para que las decisiones de las entidades gubernamentales conduzcan a la compra de sus productos sobre los de la competencia. Casos de sobornos por parte de compañías multinacionales a empleados gubernamentales del Tercer y aun del Primer Mundo están a la orden del día. En general, las multinacionales han aprendido a convivir con los distintos instrumentos utilizados por los gobiernos tercermundistas para controlarlas[41], lo cual no ha conducido a una armonía de intereses, sino a caminos diferentes de la confrontación tradicional para solucionar los conflictos (ver Capítulo 10).

Otras ONG han visto aumentar el número de instrumentos a su disposición para competir con estados con los cuales tienen situaciones

[41] Richard Feinberg, *The Intemperate Zone*, Nueva York, Norton, 1983, pp. 93-98.

de conflicto. La Iglesia Católica en Polonia y en Nicaragua ha servido como vehículo de comunicación y acción para actores que encarnan la oposición a los regímenes colectivistas.

Los estados en un mundo de creciente interdependencia son más permeables que en el sistema internacional basado en los estados, como los concibe el modelo tradicional. Este hecho, sin embargo, tiene consecuencias que han dividido las conclusiones de los analistas. De una parte están quienes se refieren a una "pérdida de control" por parte de los estados con relación a los asuntos internacionales. De otra se localizan quienes consideran que no ha habido una pérdida como la mencionada, sino que se han modificado los mecanismos de control. Keohane y Nye consideran que los estados nunca han tenido un control total de sus relaciones con los diversos agentes del sistema internacional.[42] De hecho, en el concepto de "equilibrio de poder" implícito en el paradigma internacional estaban los estados afectados por sus relaciones con los demás (ver Capítulo 7).

En un mundo interdependiente puede haber "pérdida de control" sobre algunos actores particulares y en algunos campos específicos. Sin embargo, dicho fenómeno no es uniforme y constante en los distintos aspectos, países y momentos. Implica, eso sí, diferentes relaciones y procesos políticos, y lleva consigo un alto grado de permeabilidad que puede afectar a su vez la política interna y las relaciones de los agentes estatales con otros actores locales. Kaiser considera, incluso, que las propias estructuras institucionales se ven afectadas por el fenómeno de transnacionalización, lo que podría implicar una erosión del sistema democrático.

> Las fuerzas del progreso en nuestro mundo interdependiente tienen el efecto de profundizar una multinacionalización de actividades previamente internas, y de intensificar los choques en la toma de decisiones con marcos multinacionales.[43]

También surgen interrogantes sobre la estructura de poder a nivel internacional. Así, ¿tienen las relaciones transnacionales Norte-Sur exactamente la misma naturaleza que las relaciones interestatales?

¿Permite el mayor grado de vulnerabilidad de los agentes una apertura para los agentes originarios del Sur? Una vez más, las respuestas a estas preguntas son ambiguas. Es claro que la mayor parte de los actores de los países fuertes tienen a su disposición un mayor número de recursos de poder que aquellos provenientes de los países débiles. Keohane y Nye previenen sobre los peligros de una "nueva retórica de la interdependencia", en la medida en que ésta podría llegar a confundirse con una supuesta transición a un estado de armonía de inte-

[42] Robert Keohane y Joseph Nye, "Conclusión", en *International Organization, op. cit.*, pp. 742-745.

[43] Karl Kaiser, "Transnational Relations as a threat to the Democratic Process", en *International Organization, op. cit.*, p. 720.

reses, detrás del cual quedarían sepultadas las demandas de los países del Sur.[44]

Los mismos autores han señalado que la interdependencia implica costos y que por lo general es asimétrica. La interdependencia asimétrica puede utilizarse como un recurso de poder que podría prometer a sus usuarios lograr resultados efectivos. Puesto que la política internacional se caracteriza precisamente por la asimetría entre los actores en la mayor parte de los asuntos que los relaciona, el proceso de negociación tiene gran importancia, y en él se intentarán diversos tipos de estrategias. En general, sin embargo, los actores más fuertes son los que se encuentran en los estados más poderosos, lo que señala los límites de la difusión del poder y de la fragmentación de los recursos en el sistema internacional.

En síntesis, la adopción del enfoque transnacional es útil como crítica de algunos aspectos de los modelos tradicionales, y como corrección y complemento de las proposiciones formuladas a nivel interestatal. El enfoque permite identificar una amplia gama de actores no estatales, así como analizar la proyección hacia el sistema internacional de una variedad creciente de asuntos cada vez más interrelacionados debido al estrechamiento de las comunicaciones entre los estados y las sociedades. Aunque a fines del siglo pasado pueden haber sido relativamente mayores ciertos niveles de interdependencia internacional (ver Capítulo 1), el impacto de las relaciones interdependientes contemporáneas se incrementa debido a la velocidad y globalidad que alcanzan muchas interacciones. Aunque las nuevas formas de ejercicio de influencia y poder no están en vías de volver obsoletas a las instituciones estatales, éstas deben actuar bajo condiciones internas y externas profundamente distintas, y sobre todo más complejas que en el pasado.

[44] Keohane y Nye, *op. cit.*, pp. 6-8.

Tercera Parte

EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

CAPÍTULO 7

LOS PROCESOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL

INTRODUCCIÓN

Este capítulo y los siguientes se dedican al estudio del sistema político internacional. Primeramente se presentan los conceptos y proposiciones teóricas indispensables, para entrar luego al análisis de los procesos del actual sistema internacional. A partir de una tipología de sistemas se desarrollan los temas básicos para la discusión de los fenómenos de conflicto y cooperación internacionales: la diplomacia, el problema del uso de la fuerza, y los cambios en las relaciones de poder que tienden, a través del tiempo, a alterar los perfiles de estratificación de los actores.

En el tratamiento del sistema contemporáneo ha sido necesario distinguir —en forma un tanto esquemática— aspectos político-estratégicos y económicos. Tal distinción es importante para el ordenamiento de la exposición, pero no debería ocultar las conexiones entre los dos planos: el ejercicio del poder político-estratégico depende, entre otros, de factores económicos, como se estableció en el estudio del poder nacional y se reiterará posteriormente. Por otra parte, el poder político conforma un marco condicionante de las relaciones económicas internacionales. Los Capítulos 6, 9 y 10 aportan elementos de juicio para una adecuada integración de lo político-estratégico y lo económico, así como de lo interestatal y lo transnacional en el sistema contemporáneo.

Los capítulos precedentes han aportado elementos esenciales para el estudio de los sistemas internacionales. Los dos primeros capítulos delinearon las más importantes opciones teórico-conceptuales. El Capítulo 3 sintetizó la evolución histórica del sistema internacional, que configuró, a grandes rasgos, un sistema de balance de poder, hasta que dicho sistema se rompió en las primeras décadas de este siglo. Los capítulos 4 a 6 prepararon la presente discusión al presentar el panorama de los actores internacionales contemporáneos, tanto desde la perspectiva de los modelos tradicionales como de los de orientación transnacional. No está de más, por otra parte, recordar que la distinción entre actor y sistema es de carácter *analítico*, ya que en la realidad ambos aspectos operan en forma conjunta e inseparable. Una pluralidad de actores tiende a configurar un sistema, y éste es inconcebible en ausencia de actores. Se trata, por tanto, de considerar en una fase del análisis los miembros, unidades o actores, y en otra el conjunto y sus

interacciones. Mientras en los capítulos precedentes primó la *perspectiva de los actores*, en adelante nos situaremos ante todo en la *perspectiva del sistema*. No obstante, se retomará parcialmente la primera perspectiva al estudiar las políticas exteriores de las superpotencias, excepción que se funda en la particular incidencia "sistémica" de las políticas de estos estados.

BALANCE DEL PODER Y SISTEMA BIPOLAR

En el Capítulo 1 se definió el sistema internacional como el conjunto de *interacciones* de los *actores* políticos internacionales, las que tienen lugar bajo determinadas formas de *control*. A continuación se utiliza este concepto para contrastar los sistemas de balance del poder y bipolar, que son los dos tipos de sistema internacional de mayor importancia en la era moderna y contemporánea.

El concepto de *balance del poder* ha sido utilizado en diferentes sentidos. En primer lugar, se ha entendido por balance del poder el resultado de un conjunto de relaciones interestatales, consistente en una condición aproximada de *equilibrio* entre dos coaliciones o alianzas. Pero, dado que el balance puede entenderse también como un *proceso*, este equilibrio aproximado —es difícil hablar de un equilibrio matemático, en la medida en que las relaciones de poder están siempre sometidas a diversos grados de incertidumbre— tiende a ser inestable. Esta observación sugiere un nuevo sentido del balance, según el cual éste puede concebirse como un *principio de acción política*, una máxima de comportamiento diplomático destinada a producir o mantener un determinado estado de cosas, sea de equilibrio o, preferentemente, de *desequilibrio* a favor del actor interesado. De hecho, los actores individuales y las coaliciones generalmente no se conforman con la igualdad, sino que buscan cierto grado de superioridad para asegurar sus intereses frente a sus adversarios. Con todo, la desigualdad entre las coaliciones debe ser moderada: una fuerte asimetría terminaría con el sistema, permitiendo a un estado o coalición imponer su voluntad sobre los demás actores en forma indefinida. Pero habría, en todo caso, un "saldo de poder" [1] a favor de una coalición, cuyos miembros desarrollarían políticas protectoras de su ventaja, mientras la coalición contraria intentaría socavarla por diversos medios, incluyendo la posible reorganización de las alianzas. La potencia de cuya política depende la mantención o alteración del balance sería el estado "balanceador". Esta idea sugiere un principio de diferenciación entre los miembros del sistema, ya que por lo menos uno de ellos tendría que poseer una cuota de poder suficiente y una orientación diplomática adecuada para encauzar el sistema en una determinada dirección, preservándolo a través del tiempo. Por último, en la medida en que ninguna distribución del poder sea estable,

[1] Una de las acepciones de la palabra "balance" en inglés es, precisamente, "saldo".

se ha planteado que el balance podría referirse a la *estructura de poder existente*, cualesquiera que sean la forma de distribución de poder y las políticas de los miembros. Esta última acepción es tan vaga que el concepto pasaría a rotular cualquier descripción del cuadro de relaciones de poder, equiparándose a un reflejo de las permanentes oscilaciones, flujos y reflujos en las posiciones relativas de las unidades que compiten en el sistema.[2] En lo que sigue, se excluirá esta acepción en la discusión del balance del poder, sistema que a nuestro juicio comprende tanto situaciones de equilibrio como de moderado desequilibrio, con tal de que se trate de un mecanismo que genere contrapesos político-estratégicos a las pretensiones de uno o varios estados de alcanzar una posición de *preponderancia* sobre los demás.

Las características del sistema de balance del poder pueden sintetizarse en los siguientes puntos.[3]

1. *Número de miembros.* El sistema requiere por lo menos tres miembros. Por lo tanto, un sistema de dos miembros o sistema bipolar no sería, como propone Bull, un "balance simple", sino un tipo de sistema cualitativamente distinto. Para Bull, el concepto de balance que aquí se presenta sería un "balance complejo".[4] Tres miembros son, sin embargo, una cantidad muy reducida de actores, porque es muy probable que se den desequilibrios pronunciados en las inevitables combinaciones 2:1 que se forman con tan baja cantidad de miembros. Por esto se estima generalmente que un número de cinco o más actores puede hacer viable el balance. El número total de estados en el sistema internacional puede en realidad ser bastante superior a estas cifras, pero el cómputo de los miembros considera solamente las potencias más importantes, bajo el supuesto de que las potencias menores tendrán una participación marginal en el balance central. Muchas veces estas potencias menores interactúan en diversos balances locales o subregionales, que formarán *subsistemas* dentro del sistema central. Tales subsistemas presentarán diversas características políticas propias, que reflejarán circunstancias geográficas, históricas, etc., pero normalmente se desenvolverán bajo algún grado de condicionamiento del balance central. En tales casos pueden definirse como *balances subordinados*.

El número de miembros es, en fin, variable. Un actor secundario puede, a través del desarrollo sistemático de sus recursos y de una política "revisionista" exitosa, ganarse un lugar en el balance central. A la inversa, un actor central puede perder esta condición en la medida en que deje de contribuir significativamente a su funcionamiento. Los casos de Rusia y Prusia desde el siglo XVIII ilustran la primera situación, mientras el caso sueco ilustra la segunda.

2. *Poder nacional.* La distribución de atributos de poder en un

[2] Sobre estas concepciones, ver Inis Claude, *Power and International Relations*, Nueva York, Random House, 1962; Wight, *op. cit.*, pp. 173-179 y Reynolds, *op. cit.*, capítulo 9.

[3] Seguiremos, en líneas generales, el método expositivo que se basa en el clásico tratamiento del tema por Morton Kaplan, *System and Process in International Politics*, Nueva York, Wiley, 1957.

[4] Bull, *op. cit.*, p. 102.

sistema de balance no debe ser demasiado desigual. En la medida en que uno de los estados sea tan poderoso que por sí solo pueda enfrentarse a todos los demás, no puede darse un balance, y en cambio tiende a surgir un sistema hegemónico, por ejemplo, un imperio, que en caso extremo podría adquirir carácter universal (en esta hipótesis, el sistema internacional tendería a desaparecer, surgiendo una especie de gobierno mundial). Por otra parte, ningún miembro del sistema ha de ser tan débil que sea indiferente su pertenencia a una u otra coalición. Es irrelevante la participación de un estado cuyos recursos sean manifiestamente insuficientes para fortalecer una coalición; tal estado tiende a ser dejado de lado en las políticas de los actores centrales y debe limitarse a algún rol en un sistema local o subregional. En tal calidad, puede tener alguna influencia limitada, pero por lo general será un objeto de las políticas de los actores centrales más que un sujeto en el proceso de balance.

3. *Alineamientos.* El balance del poder se caracteriza por la *flexibilidad de alineamiento:* el sistema no coarta la opción de cada miembro de cambiar de bando o coalición, sin que sea admisible la intervención de otro estado para dictarle una determinada conducta diplomática. De este modo se pretende preservar la capacidad de cada estado de "inclinar la balanza" en el sentido que el gobierno considere más favorable a sus intereses, incurriendo, por cierto, en los costos diplomáticos, militares y económicos que implique la elección del realineamiento. La flexibilidad de alineamiento supone que las alianzas son entendimientos esencialmente transitorios, que deben acomodarse a las circunstancias cambiantes de las relaciones de poder y de los objetivos políticos de los actores.

4. *Preponderancia.* El balance del poder funciona en la medida en que los actores no busquen alcanzar una posición de tal predominio individual en el sistema, que pudiera llevar a un control unilateral de las políticas de los demás miembros. No obstante, se reconoce la existencia eventual de ambiciones de preponderancia. En cuanto éstas se traduzcan en políticas de orientación hegemónica, el sistema estará en peligro y se requerirá la formación de una coalición tendiente a frustrar la pretensión hegemónica. Este mecanismo es esencial para la protección del carácter descentralizado del sistema y, en la medida en que cumpla su finalidad, el balance regresará a su condición normal, en la cual los conflictos internacionales giran en torno a un constante reajuste de posiciones relativas de poder.

5. *Identidad de los actores.* Los actores centrales no procuran alterar recíprocamente sus identidades o las de actores secundarios, por medio de políticas de intervención, a través de movimientos subversivos, conspiraciones u otras políticas revolucionarias. Los actores centrales no tratan de excluirse mutuamente del sistema, pero aceptan eventualmente la eliminación y creación de actores secundarios. En las guerras entre actores centrales, el objetivo no es la rendición incondicional y el término o eliminación del adversario como ente político; más bien se limita a la exacción de condiciones de paz favorables a los intereses de los vencedores. Una vez logrado ese objetivo, la parte vencida se reintegra al sistema de balance, que por entonces habrá registrado y tenderá a legitimar el cambio de relaciones de poder producido por el resultado de las hostilidades. La guerra limitada, en consecuencia, tiene una función esencialmente política en el sistema.

El funcionamiento de los sistemas históricos puede ajustarse en mayor o menor medida a estas características generales, lo que dependerá de factores como el grado de apoyo de los miembros a la existencia y conservación del balance, las relaciones de poder prevalecientes, y la destreza política de los gobiernos. A juicio de teóricos como Raymond Aron y Stanley Hoffmann, el balance tiende a perdurar, y el proceso a funcionar de manera más fluida, en la medida en que la *estructura interna* de los estados no constituye un tema u objetivo de las políticas exteriores, descartándose en consecuencia las políticas de intervención en los asuntos internos de los participantes. Esta característica se cumple en los *sistemas homogéneos*, esto es, aquellos cuyos actores responden a similares principios de organización política de las unidades, por ejemplo, monarquía hereditaria o régimen republicano. Tales sistemas serán generalmente *moderados* en la formulación de los objetivos de los actores y en los procesos de ajuste de las relaciones de poder. Aunque la guerra no se excluye como método de acción de los gobiernos, los actores de un balance homogéneo entienden que el conflicto debe mantenerse limitado, tanto en los objetivos que se persiguen como en los métodos de conducción militar.

La concepción de la variante moderada del balance o, en términos de Aron, del "equilibrio multipolar", se refleja fielmente en el siguiente pasaje. Bajo este sistema, los estados...

> ...se consideran mutuamente rivales, pero no enemigos mortales. Los gobiernos no se juzgan amenazados personalmente por los de los estados vecinos. Todo estado es para cualquier otro un posible aliado, por lo que el enemigo de hoy es perdonado, ya que ha de ser el aliado de mañana y porque, desde el mismo momento, es indispensable para el equilibrio del sistema. La diplomacia en un sistema como éste es realista y hasta cínica, pero siempre moderada y razonable. Por ello, cuando los destrozos de otro tipo de diplomacia salen trágicamente a la luz del día, esta sabiduría sin ilusión nos parece, retrospectivamente, no sólo un tipo ideal, sino un verdadero ideal.
>
> La llamada diplomacia realista implícita en el sistema de equilibrio multipolar no está en conformidad con las más altas exigencias de los filósofos. El estado que cambia de bando al día siguiente de la victoria despierta la amargura y el resentimiento de sus aliados, que han hecho, a veces, más sacrificios que él por la victoria común. Una diplomacia pura de equilibrio ignora, y debe ignorar, los sentimientos, y no tiene amigos ni enemigos auténticos, porque no considera peores a estos últimos que a aquéllos, y porque no condena la guerra en sí. Admite el egoísmo o, si se quiere, la

corrupción moral de los estados (aspiración al poder y la gloria), pero esta corrupción calculadora nos parece al fin menos imprevisible y menos temible que las pasiones, tal vez idealistas, pero siempre ciegas.[5]

En la medida en que el sistema se vuelve *heterogéneo* —como ocurre cuando se enfrentan estados que suscriben principios ideológicos opuestos, que tratan de imponerse mutuamente— se pierde la moderación y eventualmente el sistema puede volverse *revolucionario*. En esta variante del balance, las políticas se dirigirán no sólo a alterar las relaciones de poder, sino también la organización interna de los estados y aun su identidad política. Bajo estas condiciones tiende a hacerse insostenible el equilibrio multipolar, puesto que en último término las visiones doctrinarias de los actores sólo admiten plena realización en el marco de algún tipo de hegemonía. No obstante, la política internacional en un sistema de estas características no debe considerarse tan sólo una proyección de causas ideológicas. Aunque las políticas exteriores de corte ideológico dan lugar a percepciones del sistema internacional y del rol de cada actor coherentes con las respectivas visiones del mundo, éstas también incluyen en medida importante *racionalizaciones* o justificaciones —más o menos elaboradas— de orientaciones de largo plazo de las políticas, que suelen mantener una continuidad significativa bajo regímenes de diferentes características, tendencias y visiones. Por ejemplo, si bien la política exterior soviética no se puede comprender sin estudiar el rol que en ella cumple la ideología marxista-leninista, al mismo tiempo esta política exterior ha utilizado esta ideología como justificación de políticas que exhiben ciertos rasgos de continuidad con la política exterior rusa bajo el imperio zarista.

El balance del poder rigió la política internacional europea de la Edad Moderna, especialmente en el período desde la segunda mitad del siglo XVII (después de la Paz de Westfalia y el reinado de Luis XIV) hasta la Revolución Francesa. Fue ésta "la edad clásica de la política de poder sin tonalidades doctrinarias. La diplomacia ya no era la sirvienta de la religión, y las guerras eran restringidas en sus objetivos".[6] Pero mientras en Europa los cambios en las posiciones de poder en ningún momento fueron radicales, en los ámbitos americano y asiático vastos territorios cambiaban de manos en nombre del equilibrio europeo. Frente a este tipo de política internacional, la Revolución Francesa necesariamente debía implicar un cambio de grandes proyecciones, al introducir de lleno los elementos de confrontación doctrinaria (Ver Capítulo 3).

La estructura y funcionamiento del sistema bipolar contrasta marcadamente con el sistema que hemos estudiado.

1. *Número de miembros*. Los actores centrales son dos grandes potencias. Éstas constituyen los "polos" de poder en el sistema, alrede-

[5] Aron, *op. cit.*, pp. 171-172.
[6] Wight, *op. cit.*, p. 83.

dor de los cuales se encuentran otras potencias, formando dos alianzas compactas o bloques. Morton Kaplan propone distinguir dos variantes de sistema bipolar: la *rígida*, en que no habría actores fuera de los bloques, y la *flexible*, en que existiría la opción de no alineamiento. No obstante, los no alineados no constituyen un "tercer polo". Alternativamente, puede considerarse que cada "polo" es una alianza de varios estados centrada en un estado dirigente. El problema básico de un sistema bipolar reside en la alta probabilidad de que cada "polo" trate de eliminar al otro. A pesar de que puede haber una voluntad mínima de cooperación entre los bloques, un sistema bipolar se caracteriza por un grado tan alto de concentración del poder, que las relaciones entre los bloques tienden intrínsecamente a ser tensas y conflictivas. Ello ocurre sobre todo en la medida en que los gobernantes de las potencias polares sospechen recíprocamente de sus motivos de acumulación de poder. Aunque ninguno de los bandos en determinado momento abrigue propósitos expansionistas, cada uno debe, en el interés de su propia seguridad, atender ante todo a las capacidades *objetivas* de la otra parte para hacerle daño, y sólo secundariamente a las declaraciones conciliadoras sobre sus intenciones, que pueden constituir una retórica vacía o destinada a crear confusión.[7]

2. *Poder nacional*. Las bases de poder se encuentran fuertemente concentradas en los polos del sistema. Especialmente en los aspectos militares, las potencias rectoras controlan proporciones muy altas de los recursos de poder de cada bloque, ejerciendo un control estrecho —con diversos grados posibles de institucionalización— sobre las actuaciones de éste. Las posiciones de poder de los estados subordinados son de clara inferioridad, situación que se considera insuperable en el corto y mediano plazo, tanto frente al bloque rival como dentro del bloque propio. Sólo los polos del sistema tienen intereses político-estratégicos verdaderamente globales. Las potencias subordinadas tienen intereses locales y en algunos casos regionales, los que pueden promover, en la medida en que sean compatibles con los de la respectiva potencia rectora.

3. *Alineamientos*. Los alineamientos son rígidos. Los polos propenden a la maximización del poder colectivo de cada bloque. La hipótesis de realineamiento de un actor subordinado plantea una amenaza a la seguridad del bloque, cuya composición y modalidades de pertenencia se definen, bajo los auspicios de la potencia rectora, como decisiones y situaciones políticas de largo plazo. Por consiguiente, las alianzas centrales se organizan como combinaciones virtualmente permanentes, involucrando la adhesión de cada miembro a los principios y métodos de la potencia rectora o, al menos, un reconocimiento a la primacía de sus intereses de seguridad (concepción de las *esferas de influencia*). Al mismo tiempo, los polos buscan recíprocamente socavar la disciplina política de los integrantes subordinados del bloque rival.

[7] Reynolds, *op. cit.*, pp. 209-210.

De este modo, la estructura bipolar tiende a generar elevados niveles de tensión.

4. *Preponderancia.* Cada bloque busca, al menos como objetivo de largo plazo, superar la situación de bipolaridad. En último término, la eliminación del bloque rival y la consiguiente transformación del sistema constituyen la única garantía de seguridad integral desde la perspectiva de las grandes potencias enfrentadas en conflicto bipolar.

Tal objetivo, sin embargo, no se adopta como meta práctica e inmediata en la medida en que prevalezca la *disuasión* mutua. En tal situación, las potencias rectoras no llegan a atacarse de manera frontal, porque estiman altamente probable que tal acción no podría reportarles beneficios comparables a los altos costos de las represalias que se desencadenarían en su contra. La disuasión requiere, por lo tanto, la posesión y uso de capacidades de cálculo racional por parte de los actores principales. Pero en la medida en que los procesos de decisión de alguna de las partes: a) lleven a la conclusión —errónea o no— de que existe en un momento o lapso determinado un *margen suficiente de superioridad*, que posibilita una victoria, b) que se perciba que una *situación de superioridad marginal*, que se considera una garantía esencial de seguridad, está en vías de *desaparecer*, o c) que un actor, por cualquier causa, se comporte *irracionalmente*, no habrá disuasión. En estos casos será muy difícil evitar un conflicto frontal entre los bloques.

5. *Identidad de los actores.* Como consecuencia de su voluntad de alcanzar un predominio global, los polos del sistema no descartan la eliminación de los actores del bloque rival. En ausencia de disuasión, un conflicto bélico entre bloques tiende a ser *total*. Las *guerras limitadas* en un sistema bipolar sólo se explican: a) como consecuencia de la relativa simetría de poder entre los bloques, que es apta para la disuasión entre actores racionales, y b) como una forma de ataque lateral a las posiciones de un bloque, que beneficia al que lo lanza, instiga o protege, sin llegar empero a configurar una amenaza tal que la otra parte no vea otra alternativa que la represalia en gran escala. Bajo estas condiciones, la potencia rectora del bloque que promueve la revisión del *statu quo* en diversos escenarios regionales, podrá socavar progresivamente la posición de poder del bloque adversario. Como ha advertido Robert Gilpin,

> Bajo condiciones de disuasión mutua... una serie de guerras limitadas podría servir para cambiar el sistema internacional. En la medida en que una amenaza de recurrir a la guerra nuclear careciese de credibilidad, podría prevalecer la superioridad local, y un estado en ascenso podría usar la fuerza limitada para cambiar el *statu quo* territorial. La pérdida de acceso a recursos críticos o a territorio estratégico que resultaría, podría, a su vez, reducir la potencia dominante a una posición inferior y transformar el gobierno del sistema internacional. En el pasado, los estados han precipitado la guerra total para proteger intereses vitales amenazados por una estrategia gradual de este tipo... Es posible, a pesar de mucha especulación en sentido contrario, que la disuasión mutua sirva en último término para inhibir a la potencia dominante de la defensa del *statu quo*, en vez de impedir a la potencia en ascenso actuar para cambiarlo.[8]

En caso de realineamiento exitoso de un actor secundario, producto de una combinación de cambios internos y del uso limitado de la fuerza, la potencia rectora del bloque beneficiado procurará subordinar a sus designios al nuevo integrante de su bloque, de modo tal que pase a pertenecer a éste de manera estable. El realineamiento lleva, en cierto modo, a un cambio de identidad internacional de tal actor, y no sólo a un cambio de sus políticas, que por cierto contrastarán radicalmente con las del pasado.

Más allá de estos cambios parciales, en sí altamente conflictivos en este tipo de sistema, el gran objetivo sigue siendo, sin embargo, la derrota y eventual disolución del bloque rival.

Es manifiesto que el sistema descrito deja poco espacio para la práctica de la moderación política. Importantes casos históricos, como los enfrentamientos entre Atenas y Esparta y entre Roma y Cartago, han puesto en evidencia las tendencias destructivas inherentes a la bipolaridad. En líneas generales, estas tendencias están presentes también en el sistema contemporáneo. No obstante que las superpotencias han demostrado cierta cautela en sus relaciones mutuas, ello se ha debido fundamentalmente a la presencia de un factor nuevo: la disuasión nuclear o el "equilibrio del terror". Un segundo factor que ha debilitado las tensiones bipolares ha sido la reintroducción, especialmente a partir de la década de 1960, de elementos de multipolaridad en el sistema, que de este modo ha adquirido un carácter mixto. Volveremos a estos puntos más adelante en este capítulo y los dos siguientes.

Diversos autores han debatido los méritos relativos de los sistemas multi y bipolares en términos de sus niveles de estabilidad. El punto de vista más generalmente aceptado es el de Deutsch y Singer, quienes sostienen que un sistema con un mayor número de actores proporciona numerosas oportunidades de interacción para encauzar los conflictos interestatales sin destruir el sistema, lo que contrasta con la poderosa lógica destructiva del sistema bipolar. Kenneth Waltz, por el contrario, ha enfatizado el rol moderador de la disuasión nuclear, que obliga a las partes en conflicto a limitarse a un uso altamente selectivo y controlado en el uso de la fuerza *convencional*.[9] Este argumento obviamente sólo puede ser persuasivo en un sistema como el contemporáneo, ya que en la medida en que no se den las inhibiciones generadas por el empate nuclear, deberían prevalecer las tendencias conflictivas del sistema. Además, aún en condiciones de disuasión mutua, es posible modificar gra-

[8] Gilpin, *op. cit.*, p. 216.

[9] Los artículos pertinentes se encuentran en James Rosenau, ed., *International Politics and Foreign Policy*, edición revisada, Nueva York, The Free Press, 1968, Parte IV.

dualmente el sistema en benefico de una de las partes; sobre este punto, véase la precedente cita de Gilpin.

Aunque en décadas recientes están reemergiendo algunos aspectos de multipolaridad, no es posible desconocer que las condiciones de funcionamiento del balance del poder en su versión moderada están hoy lejos de cumplirse. Como ha enfatizado Hans Morgenthau, la práctica del balance en su variante moderada requiere la adhesión de todos los participantes a un código de conducta diplomática congruente con las reglas del sistema. Pero los grandes procesos de cambio social y político del siglo han transformado profundamente la diplomacia tradicional. De "un pasatiempo aristocrático, un deporte para príncipes, todos los cuales reconocían las mismas reglas del juego y jugaban por los mismos objetivos limitados",[10] la diplomacia ha devenido en una forma de interacción formalmente pacífica, pero que no rehúye la confrontación radical entre los actores políticos. En el sistema actual, a pesar de la reintroducción de algunos elementos multipolares, no ha emergido un nuevo consenso acerca de la conducción de las políticas exteriores, que proyectan al ámbito internacional esquemas políticos nacionales mutuamente excluyentes, con la consiguiente exacerbación de las tensiones y los conflictos internacionales. Segundo, los cambios tecnológicos, sobre todo en el campo militar, han aumentado significativamente las capacidades nacionales para el conflicto. Por último, el rápido proceso de desarrollo económico y de crecimiento demográfico que ha abarcado a casi todo el mundo desde el siglo pasado ha incrementado las perspectivas de cooperación, pero también ha multiplicado los roces y conflictos interestatales y transnacionales en función de intereses entrelazados que movilizan cada vez más miembros del sistema. Estos fenómenos dan lugar a procesos de coalición y conflicto que rebasan los límites de la variante moderada del balance del poder y refuerzan las características de heterogeneidad e inestabilidad del sistema.

LA DIPLOMACIA

La diplomacia es el conjunto de interacciones internacionales de carácter pacífico, conducidas por agentes oficiales de los estados y de organizaciones intergubernamentales.

Por medio de los procesos diplomáticos, los estados y organizaciones intergubernamentales se informan, mantienen comunicaciones y realizan negociaciones tendientes a promover sus objetivos e intereses externos. Aunque el término "diplomático" suele emplearse como adjetivo para atribuir cualidades como inteligencia, discreción y tacto en el manejo de las relaciones, una definición de la diplomacia en términos de tales características sería normativa. Como advierte Bull, "los diplomáticos pueden carecer de inteligencia y de tacto, pero no por ello cesan de ser diplomáticos".[11]

[10] Morgenthau, *op. cit.*, p. 220.
[11] Bull, *op. cit.*, p. 163.

La diplomacia consiste en interacciones al menos formalmente *pacíficas*, lo que distingue este método de interacción internacional de los métodos *bélicos*. La figura del diplomático, cuya misión es promover los intereses externos del estado procurando *convencer* a otros actores, se contrapone conceptualmente a la del militar, el agente estatal encargado de promover los intereses del estado bajo la dirección de la autoridad política que procura *vencer* a los enemigos externos del estado en situaciones de guerra. Sin embargo, los dos niveles y métodos de acción no son mutuamente excluyentes, y en la práctica se relacionan en múltiples aspectos. Idealmente, la diplomacia debe servir para evitar la guerra, pero en momentos cruciales puede llegar a quedar prisionera, como advierte Aron, de mecanismos militares preparados de antemano, que una vez puestos en ejecución resultan difíciles de detener o modificar.[12] De este modo, el factor militar puede introducir un elemento de rigidez en el proceso de decisiones diplomáticas. Por ejemplo, se ha observado que las órdenes de movilización militar impartidas por los gobiernos ruso y austríaco en los días anteriores al estallido de la Primera Guerra Mundial prácticamente eliminaron cualquier alternativa diplomática de evitar el inicio de las hostilidades.

A la inversa, aunque se ha definido la diplomacia como un método de interacción pacífica, está claro que ella desempeña diversos papeles en contextos bélicos. Por ejemplo, los estados beligerantes recurren a la diplomacia multilateral para acusar a sus enemigos de agresores, y a la diplomacia bilateral para procurar el apoyo o modificar las posiciones desfavorables de determinados estados. Particularmente importantes suelen ser los esfuerzos diplomáticos de terceros estados —como las grandes potencias o estados no alineados de gran prestigio internacional— para influir en el curso de un conflicto bélico y posibilitar una paz negociada. En otras oportunidades las influencias de terceros se utilizan para producir o facilitar un determinado resultado militar. En cualquier caso, la diplomacia de guerra y de posguerra son de gran importancia, por cuanto la victoria militar no asegura la estabilidad política internacional. La Segunda Guerra Mundial y la guerra árabe-israelí de 1967 (Guerra de los Seis Días) son ejemplos de guerras que no fueron seguidas de arreglos diplomáticos suficientes para la consolidación de un sistema de relaciones aceptado por todas las partes. Como advierte Adam Watson, "hasta que se ha negociado o impuesto un arreglo, no puede haber una paz que sea más que una mera cesación de hostilidades".[13]

En tercer lugar, los sujetos de la diplomacia son agentes *oficiales*: jefes de estado, ministros de relaciones exteriores, asesores de seguridad nacional, agentes diplomáticos acreditados ante gobiernos y organizaciones internacionales y delegados en misiones especiales. Este carácter de los sujetos asegura la representatividad de sus actuaciones. No obstante, tal representatividad no asegura que habrá, en último

[12] Aron, *op. cit.*, p. 68.
[13] Adam Watson, *Diplomacy*, Filadelfia, ISHI Publications, 1983, p. 68.

término, consentimiento del estado. Así, el derecho internacional mantiene la institución de la *ratificación* de los tratados internacionales. Mediante la ratificación, los órganos internos de poder consienten en obligar a éste en términos de un acuerdo bilateral o multilateral suscrito anteriormente en representación del estado. Aunque la *firma* del tratado ha constituido una actuación oficial, la necesidad de ratificación pone de manifiesto que el centro de poder del estado no se ha desplazado hacia los negociadores diplomáticos, sino que continúa residiendo en la organización institucional central, instancia decisoria que resuelve si se asumen determinadas obligaciones internacionales. Esta situación subraya el hecho de que la acción de los diplomáticos rara vez es autónoma, sino que se inserta en verdaderas cadenas de comunicación y control entre diversos niveles al interior de los gobiernos, así como entre éstos.

La actuación ocasional de *agentes privados* para determinadas gestiones internacionales no pasa de constituir un método auxiliar de la diplomacia. Los gobiernos suelen recurrir a las vías extraoficiales cuando se trata, por ejemplo, de realizar contactos exploratorios o "sondeos" que no los comprometen en forma oficial, o cuando juzgan que pueden serles útiles determinados contactos externos de personeros no oficiales. Se trata, por tanto, de situaciones excepcionales que no modifican sustancialmente el carácter de la diplomacia como interacción oficial.

La diplomacia es un elemento central en la conducción de las relaciones exteriores. Como ha señalado Morgenthau, de la calidad de la diplomacia dependen la armonización de los objetivos e instrumentos de la política exterior con los recursos disponibles, así como la percepción adecuada de las oportunidades y restricciones para la acción prevaleciente en cada coyuntura internacional. En cambio,

> si su visión es borrosa, su juicio defectuoso y su determinación débil, todas las ventajas de ubicación geográfica, de autosuficiencia en alimentos, materias primas y producción industrial, de preparación militar, y de tamaño y calidad de la población, a largo plazo de poco servirán a un país. Un país que puede ostentar todas estas ventajas, pero no una diplomacia congruente con ellas, podrá lograr éxitos temporales gracias al peso de sus "activos" naturales. A largo plazo es probable que malgaste estos "activos" naturales al aprovecharlos de manera incompleta, discontinua y dilapidadora en relación con los objetivos internacionales del país.[14]

La diplomacia, más que cualquier otra forma de interacción internacional, ha alcanzado un significativo nivel de institucionalización. La práctica de las misiones diplomáticas permanentes, el principio de no interferencia o no intervención en los procesos políticos de los estados, de profesionalización de la diplomacia como un elemento particularmente importante de la administración pública, las inmunidades diplo-

[14] Morgenthau, *op. cit.*, p. 141.

máticas y otras instituciones de la diplomacia, se desarrollaron de manera gradual a lo largo de varios siglos. Inicialmente este proceso se circunscribió al ámbito europeo, pero la presencia internacional de los estados americanos y asiáticos desde el siglo XIX y, más recientemente, de los estados africanos y otros nacidos del proceso de liquidación de los imperios coloniales, ha contribuido a la efectiva universalización de las relaciones e instituciones diplomáticas. En el curso de esta evolución, la diplomacia ha experimentado profundas transformaciones, que se aprecian nítidamente al estudiar las *funciones de la diplomacia*: información y análisis, comunicación, negociación, implementación de programas y representación.

1. *Información y análisis.* La recolección de información acerca de hechos y tendencias observados en el exterior y su análisis e interpretación, son esenciales para la elaboración e implementación de las políticas exteriores. En ausencia de información y análisis, las políticas exteriores consistirán meramente en un conjunto de actuaciones basadas en elementos subjetivos, como las disposiciones psicológicas de los gobernantes y sus prejuicios y preferencias ideológicas (lo que no quiere decir, por cierto, que estos elementos desaparezcan necesariamente cuando se cuenta con información).

El imperativo diplomático de informar genera tanto conflicto como cooperación en el ámbito internacional. Los agentes diplomáticos procuran reunir la mayor cantidad de antecedentes para sus gobiernos a través del estudio del comportamiento y de las motivaciones de los actores políticos del estado u organización donde están acreditados, así como de las actuaciones de los diplomáticos y actores de otros estados en el mismo país. Pero estos actores tienen interés en retener información, o entregarla de manera selectiva y no siempre veraz, guiados por sus objetivos frente al estado en cuestión. Especialmente en situaciones de conflicto, un objetivo importante puede ser la confusión o desinformación de los adversarios. Ante esta situación, los agentes diplomáticos procuran complementar, contraponer y comparar los datos que logran extraer de las más diversas fuentes oficiales y de otra naturaleza, empleando de manera ocasional o sistemática la astucia y el ardid para penetrar hasta el conocimiento de los hechos que desean averiguar. Este empeño constante del diplomático en reunir información ha contribuido a que nunca haya desaparecido del todo su imagen de "espía honorable". De hecho, las funciones de diplomacia e inteligencia exterior, aunque distintas en principio, frecuentemente se tocan en la práctica, tanto de modo cooperativo como conflictivo.[15]

Entre los cambios recientes en esta función, debe destacarse la multiplicación de las fuentes no diplomáticas de información que están al alcance de los actores internacionales. El desarrollo contemporáneo de los estudios políticos, económicos y tecnológicos pone a disposición de los gobiernos abundantes flujos de información, que en algunos casos duplican la labor diplomática y superan las capacidades de pro-

[15] Wight, *op. cit.*, p. 116.

cesamiento y análisis de las unidades participantes en la elaboración e implementación de políticas. Algunos gobiernos cuentan además con medios técnicos de inteligencia —como los satélites de tipo "espía"—, que proporcionan informaciones difíciles de obtener por los conductos diplomáticos. En tercer lugar, la cobertura internacional de reportajes y análisis de los medios de comunicación social ha alcanzado un volumen, y en algunos casos un nivel de calidad, que compite efectivamente con muchos informes diplomáticos. Estas tendencias han disminuido la importancia relativa del agente diplomático como fuente de información gubernamental, salvo en cuanto el diplomático conserva una apreciable ventaja sobre los demás actores en el cultivo sistemático de relaciones políticas con los personeros del país donde está acreditado; la tan criticada vida social diplomática sirve precisamente para el cultivo de estas relaciones, permitiendo el intercambio informal de informaciones y complementando la labor desplegada a través de los canales formales y de los medios no diplomáticos. La asociación del diplomático con los círculos de poder de un estado no está, desde luego, exenta de riesgos, sobre todo en cuanto el diplomático puede llegar a identificarse, consciente o inconscientemente, con las perspectivas predominantes en éstos; puede en última instancia informar a su gobierno de manera selectiva y distorsionada. Un ejemplo importante —por sus nefastas consecuencias— es el del embajador brtánico en Alemania entre 1937 y 1939, Sir Nevile Henderson, quien contribuyó al desastre de la "política de apaciguamiento" del avance hitlerista por parte del gobierno del Primer Ministro Chamberlain, al dejarse llevar por su deseo de mostrar lo que veía como el "lado bueno" de las políticas nazis.[16]

2. *Comunicación.* Una función esencial de la diplomacia es la transmisión de mensajes entre los gobiernos. El memorándum diplomático, la nota de protesta, la entrevista de un embajador con un Canciller u otro funcionario de gobierno, son algunos de los instrumentos habituales de comunicación, tanto en contextos de cooperación como de conflicto. En situaciones de *crisis internacional*, se ha observado que los flujos de comunicación entre las partes tienden a interrumpirse, especialmente cuando las relaciones diplomáticas —canal normal de comunicación intergubernamental— se deterioran por el retiro de embajadores, o se rompen formalmente. Tales bloqueos de comunicación contribuyen a exacerbar las tensiones, aumentando la inseguridad y destruyendo la confianza entre las partes, agregándose a los factores sustantivos en una crisis internacional. Por esto la mantención de vías de comunicación abiertas y expeditas es una alta prioridad de los participantes en la diplomacia. Por ejemplo, los gobiernos de Estados Unidos y la URSS, que enfrentaron serios problemas de comunicación en ocasión de la crisis de los misiles en Cuba en octubre de 1962, acordaron la instalación de líneas especiales de comunicación directa al más alto nivel (*hot line*), reservadas para el uso en situaciones de emergencia.

[16] Ejemplo tomado de Ernst Haas y Allen Whiting, *Dynamics of International Relations*, Nueva York, McGraw-Hill, 1956, p. 144.

La comunicación en el plano bilateral suele ser útilmente complementada por las oportunidades de comunicación en los foros multilaterales como las Naciones Unidas y la OEA. Exagerando un tanto se podría sostener que, aunque estas instituciones no cumplieran ningún otro rol, esta función de comunicación —vital en situaciones de crisis aguda— bastaría para justificar su existencia (ver Capítulo 5).

Tradicionalmente ha existido un *idioma diplomático* predominante: el latín, luego el francés y actualmente —en menor medida— el inglés, cuyo uso generalizado permite reducir los inconvenientes y dificultades de comunicación producidos por la multiplicidad de idiomas nacionales. El uso del idioma diplomático predominante no tiene carácter oficial. En Naciones Unidas, los cinco idiomas mencionados en el artículo 111 de la Carta (chino, francés, ruso, español e inglés) tienen igual valor oficial, pero las delegaciones usan ampliamente sus lenguas nativas. No obstante, la vasta difusión del idioma diplomático predominante en élites internacionales le da una gravitación determinante en la comunicación política, reflejando indirectamente la situación global de poder. Así, el progresivo desplazamiento del idioma francés por el inglés en el mundo diplomático responde, tanto en el plano simbólico como en la práctica, al proceso de declinación relativa de Francia y al predominio inglés en el siglo XIX y norteamericano en el presente siglo.

El analista de la política internacional también debe prestar atención a las *circunstancias y modalidades* que rodean la interacción diplomática. Estos detalles del proceso, lejos de ser triviales, contienen claves para la interpretación del estado de las relaciones políticas. La observancia de formulismos de lenguaje y de una cortesía oficial expresada a través de formalidades protocolares, de apariencia a veces superficial y obsoleta para el observador común, cumple una importante función de ocultamiento y/o reducción de fricciones internacionales. Segundo, no son indiferentes las circunstancias de tiempo y lugar de la comunicación. Por ejemplo, el otrora acostumbrado viaje a Washington de los presidentes latinoamericanos poco después de asumir sus funciones servía para confirmar la primacía de Estados Unidos como polo orientador de las políticas exteriores en la región. Por esta razón, los gobiernos latinoamericanos han procurado terminar con este uso, tratando las visitas oficiales a Estados Unidos en un plano comparable con otras visitas importantes. También es necesario determinar las respectivas posiciones jerárquicas nacionales de los sujetos de la comunicación. Por ejemplo, el acceso expedito de funcionarios de nivel medio de un gobierno a los más altos niveles políticos de otro gobierno, cuyos funcionarios no gozan de igual acceso a los centros de decisión del primero, indica la existencia de una relación de poder que favorece a aquél. Muchas dificultades diplomáticas derivan precisamente de la insistencia de los gobiernos en contar con interlocutores de alto nivel en los países con los que deben tratar.

La función de comunicación política está expuesta a factores de cambio parecidos a los que afectan a la información. Primero, han crecido significativamente las oportunidades de comunicación internacional

fuera de los cauces convencionales de la diplomacia, incluyendo comunicaciones a través de sociedades profesionales, entidades académicas, empresas multinacionales, etc., cuyas actividades concitan el interés de los gobiernos. Segundo, los contactos tanto políticos como técnico-burocráticos de unidades de los gobiernos fuera de los ministerios de relaciones exteriores se han multiplicado, de modo que ministros de economía y finanzas, de defensa, de agricultura, salud, educación y otras carteras, así como funcionarios ministeriales, de servicios, entes asesores y empresas públicas, tratan con sus contrapartes externas y se convierten en ocasionales y, por tanto, improvisados diplomáticos. Tercero, las comunicaciones directas en los niveles políticos altos —jefes de estado y de gobierno, cancilleres, asesores de seguridad nacional, etc.— se han hecho prácticamente rutinarias. Las "reuniones en la cumbre" entre algunos gobiernos se han institucionalizado, y el uso de los foros multilaterales como puntos de encuentro para la diplomacia bilateral es rutinario. El uso de la comunicación telefónica desde luego ha ido en constante aumento. Estos cambios han erosionado el tradicional rol de intermediación casi exclusiva de la comunicación intergubernamental que poseían los agentes diplomáticos, disminuyendo su influencia y limitando la vigencia de sus códigos profesionales y culturales. En este nuevo contexto, el proceso de comunicación puede haber ganado en fluidez y flexibilidad; pero al mismo tiempo las amplias oportunidades de comunicación, utilizadas por personas no sujetas a los cánones de interacción diplomática, aumentan los riesgos —de por sí considerables en un mundo altamente heterogéneo— de desinteligencias y percepciones encontradas. Pueden surgir, así, conflictos que las vías diplomáticas tradicionales se han especializado en precaver o minimizar, pueden exacerbarse conflictos existentes y dificultarse, por ende, su solución.

3. *Negociación.* La conclusión de *acuerdos internacionales* es la función más importante de la diplomacia, en cuanto concreta iniciativas de cooperación y disminuye o supera situaciones de conflicto. No obstante, éstos no son los únicos fines de la actividad negociadora, como veremos oportunamente.

La negociación diplomática se funda en una *política exterior*, que se traduce en una estrategia frente a los demás participantes en el proceso. El negociador debe comprender el marco de condiciones políticas en que tiene lugar su actuación, de modo de conducirse en el rango de alternativas compatibles con los intereses del gobierno que representa, los que debe traducir en proposiciones negociables con las contrapartes.

Haas y Whiting advierten certeramente que los negociadores sin directivas pueden "conceder intereses vitales en aras de un acuerdo, o pueden rehusarse a hacer concesiones posibles en nombre de la intransigencia".[17]

En segundo lugar, la negociación no puede fructificar si no existe

[17] Haas y Whiting, *op. cit.*, p. 140.

una base de sustentación de *poder nacional*. La calidad de la diplomacia puede amplificar o reducir la gravitación negociadora de un estado; pero, en último término, un diplomático que actúa por un estado carente de recursos para producir determinados resultados no tiene credibilidad: sus amenazas de poner fin a negociaciones estancadas no están respaldadas por la perspectiva de consecuencias que las otras partes quisieran evitar, y sus ofertas de concesiones no agregan nada interesante al contenido de los eventuales acuerdos. Por esto es poco probable que un estado muy débil frente a otro u otros logre negociar efectivamente. Es más probable que deba adherir al resultado de una negociación conducida por otros estados, o que deba aceptar en la mesa de negociaciones las demandas que se le formulen, que en tal caso tendrán carácter de imposiciones más que de auténticas concesiones.

En tercer lugar, la negociación requiere un conjunto de *agentes*, que pueden comprender desde jefes de estado o de gobierno hasta delegaciones especiales. Las negociaciones al más alto nivel político tienen la ventaja de la máxima representatividad: si se logran acuerdos, los participantes empeñarán su peso político en defenderlos en sus países y en hacerlos cumplir. Pero el riesgo de las negociaciones "en la cumbre" es muy alto. Una negociación fracasada, sobre todo cuando es altamente visible, compromete seriamente la carrera de los máximos dirigentes asociados con ella, pudiendo contribuir a crear o agravar situaciones de crisis internacional. Por estas consideraciones, las "cumbres" diplomáticas generalmente se reservan, primero, para la celebración de conversaciones exploratorias y de comunicación simbólica, que pueden servir, por ejemplo, para "romper el hielo" que afecta una relación bilateral (caso de la reunión Reagan-Gorbachov en Ginebra en noviembre de 1985). Un segundo uso de este tipo de diplomacia es la conclusión solemne de acuerdos cuidadosamente negociados de antemano a través de los canales diplomáticos normales o de procedimientos "ad-hoc". Esto deja la celebración de reuniones "cumbres" para el intercambio amplio de puntos de vista y la negociación de acuerdos políticamente importantes prácticamente limitada al marco de acuerdos regionales, grupos de potencias aliadas u otros entendimientos cooperativos. También en estos casos, sin embargo, se realizan esfuerzos considerables de preparación previa a niveles ministeriales medios y altos para prevenir posibles fracasos. La "diplomacia en la cumbre" constituye, por tanto, una práctica excepcional, aunque entre algunos gobiernos ha adquirido recientemente cierta regularidad (por ejemplo, en el marco de la Comunidad Europea o del grupo de las siete principales potencias industriales: Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia, Alemania Federal, Italia, Canadá y Japón (ver Capítulo 10). La regla general siguen siendo las negociaciones a través de los agentes diplomáticos acreditados ante los gobiernos (caso de las negociaciones bilaterales) o las delegaciones ante organizaciones intergubernamentales (en las negociaciones multilaterales). Alternativamente, se recurre a plenipotenciarios o misiones especiales, sobre todo cuando las materias son altamente técnicas. En estos casos, puede haber tanto una

sustitución como un refuerzo de los equipos diplomáticos de los servicios exteriores. La intervención de los ministros de relaciones exteriores o de otras carteras es de importancia muy variable, dependiendo de la materia, del estilo político de los gobiernos participantes, y de la gravitación y estilo políticos de los ministros involucrados. La tendencia parece ser reservar el nivel ministerial para ciertas intervenciones, como la apertura de las negociaciones, la formación de acuerdos de principio, la superación de situaciones de estancamiento, y la conclusión formal del proceso, que en algunos casos será la firma de un tratado internacional.

El cuarto elemento de la negociación —estrechamente relacionado con el primero— es la disposición a un *compromiso de intereses*. Mientras en el primer elemento se aludió a la sustancia de la posición de cada parte, aquí se trata de la *actitud* y de las *tácticas* de negociación. Si la negociación se utiliza sólo para una guerra verbal con un adversario, si se dice ver en la otra parte la "encarnación del mal en la historia", o una rémora del proceso histórico, pronta a ser "barrida por las fuerzas del progreso", probablemente no habrá disposición a lograr un entendimiento que no sea una capitulación. La confrontación clara de posiciones en el proceso negociador es necesaria y útil para distinguir entre elementos esenciales y secundarios, y para evitar la confusión y duplicidad en la negociación. Pero al mismo tiempo debe prevalecer, avanzadas las negociaciones, una disposición a las concesiones mutuas, basada en la concepción de la política como el arte de lo posible, idea que incluye la determinación de puntos de encuentro entre los intereses de diversos actores y la valoración de consensos —aunque sean imperfectos— sobre los intentos de imposición coercitiva de políticas puramente nacionales. En la negociación diplomática, la honestidad y la claridad no exigen adoptar actitudes de rigidez; ni la disposición al compromiso y el retiro de posiciones tácticas indican necesariamente que hay inconsistencia, debilidad o engaño.

Esta disposición al compromiso exige de parte del diplomático el desarrollo de la aptitud de *persuasión*, consistente en llevar a la otra parte a aceptar determinada perspectiva acerca de un asunto. Muchas veces ello aconseja seguir una estrategia de *fraccionamiento* de los problemas en aspectos parciales, evitando a la vez que los aspectos secundarios hagan perder de vista lo principal de una materia. Un ejemplo de fraccionamiento es la distinción "entre cese del fuego" y "acuerdo de paz" en las negociaciones para poner fin a una guerra. Aunque el cese del fuego y la separación física de los contendientes no bastan para consolidar la paz, en general es menos difícil encarar las negociaciones de paz si primero se logra el objetivo de interrumpir las hostilidades y dificultar su reanudación. Un acuerdo en torno a estas cuestiones inmediatas puede ayudar a disminuir los niveles de tensión y hostilidad, creando condiciones propicias para encarar la problemática de fondo.[18]

[18] Russett y Starr, *op. cit.*, p. 170.

En la práctica, sin embargo, uno o más actores pueden utilizar las negociaciones —o la idea de celebrarlas— para fines distintos de la concreción de acuerdos. Una de las críticas a la diplomacia pública de la era contemporánea es la constante subordinación de las negociaciones —o de la demanda de negociar— a propósitos *propagandísticos*. Por ejemplo, un gobierno puede proponer un acuerdo internacional de desarme nuclear, a sabiendas de que en la forma en que lo presenta no es negociable para las partes interesadas, con el propósito de mejorar su imagen internacional y de obligar a sus adversarios a asumir el incómodo rol de opositores a una idea de apariencia constructiva y pacífica, que la opinión pública internacional no está preparada para evaluar en su contenido concreto y sus alcances políticos y estratégicos.

Otro fin táctico de las negociaciones puede ser *la ganancia de tiempo*, sea que no se desee llegar a acuerdo alguno, sea que se busque un acuerdo posterior distinto al que se discute actualmente. Este uso de la diplomacia es frecuente cuando la parte dilatora anticipa un vuelco favorable a sus intereses en las relaciones de poder entre las partes. Por ejemplo, un estado en guerra probablemente demorará las negociaciones de paz si estima que son favorables sus perspectivas militares, puesto que espera para más adelante un acuerdo de paz más beneficioso, o aun una rendición incondicional que le permitirá imponer condiciones altamente onerosas a la parte derrotada. Por esta razón, la parte más débil tiene especial interés en negociar la paz previo acuerdo de cese del fuego.

Es obvio que el comportamiento descrito puede chocar con la lógica de un balance multipolar, que aconsejaría limitar los objetivos de la negociación en vista de la futura reincorporación del estado que se espera derrotar militarmente. En estas situaciones es también evidente que, por lo menos de una parte, no existe buena fe para negociar. Frente a tal estado de cosas, son posibles diversas reacciones, las que dependerán de la capacidad diplomática del estado afectado, su urgencia en llegar a un acuerdo, el nivel de apoyo de las partes por terceras potencias, y la percepción de relevancia o irrelevancia de la opinión pública internacional. Por ejemplo, un gobierno puede, de acuerdo a las circunstancias, poner fin a las negociaciones o variar la arena o medio del nivel bilateral al multilateral o viceversa.

4. *Implementación*. Gran parte de la rutina diplomática consiste en ejecutar programas y acuerdos internacionales de los más variados contenidos. Esta labor es en gran medida administrativa, esto es, de mera implementación, pero también suele asumir caracteres políticos. Algunos acuerdos internacionales son de carácter general, y en su ejecución debe determinarse su alcance práctico. Por ejemplo, existen numerosos acuerdos culturales y científicos entre los estados, los que sólo llegan a tener un impacto real en la medida en que se movilice la voluntad política de los gobiernos y otros actores para una implementación práctica y concreta. También es posible que en el proceso de implementación surjan circunstancias nuevas que no se previeron en el momento de celebración del acuerdo, lo que muchas veces plantea dificultades de

implementación cuya superación es importante para evitar el estancamiento de las relaciones en determinada materia.

Existe, en consecuencia, un vasto campo para lo que podría denominarse la "diplomacia postacuerdo".

5. *Representación.* Gran parte de los esfuerzos de un diplomático acreditado ante un estado u organismo internacional se dedican a proyectar una imagen favorable de su estado. Frente al gobierno, las élites políticas y la sociedad donde actúa, el diplomático es uno de los símbolos visibles más destacados de un país. Junto con destacar esta función *simbólica* de la diplomacia, cabe advertir que ésta no es necesariamente una función separada de las anteriores, sino que se encuentra presente en cierto modo en todas ellas.

LAS ALIANZAS

Las alianzas son acuerdos entre dos o más estados, destinados al logro de determinados objetivos mediante la acción conjunta o coordinada de los mismos.

El primer fundamento de las alianzas es la percepción de insuficiencia de los recursos de los estados para promover un determinado interés, que incentiva a los gobiernos a buscar combinaciones internacionales con dicho fin. Algunos gobiernos suelen evitar las alianzas porque estiman que están en condiciones de lograr sus propósitos por sí mismos, o porque no desean asumir los compromisos políticos inherentes a éstas. Una famosa exhortación en este sentido, que puede caracterizarse como *aislacionista*, dirigida a mantener a Estados Unidos fuera de los problemas políticos europeos, se encuentra en el discurso de despedida del presidente George Washington (1796), en que advirtió a sus connacionales sobre las complicaciones provenientes de las alianzas, que aconsejaban, en su opinión, evitar esta forma de acción externa. Pero este tipo de política ha sido excepcional. Son pocos los estados que rehúyen deliberadamente la conclusión de entendimientos y acuerdos internacionales de acción conjunta; Japón, hasta mediados del siglo XIX, y la URSS, en la década de 1920, son algunos de los escasos ejemplos de esta política. Por lo general, conserva su vigencia la regla enunciada en el siglo XVII por el internacionalista holandés Hugo Grocio:

> Ningún estado es tan poderoso que no necesite alguna vez la ayuda de otros, sea para fines comerciales o para repeler las fuerzas de muchas naciones extranjeras... en consecuencia, vemos que hasta los pueblos y soberanos más poderosos buscan las alianzas.[19]

La formación de alianzas y su eventual funcionamiento —no todas las alianzas llegan a operar, algunas quedan en el papel— dependen de consideraciones sobre los *intereses* de los estados en determinadas co-

[19] Hugo Grocio, citado por Wight, *op. cit.*, p. 123.

yunturas internacionales. En algunos casos, los gobiernos perciben estrechos grados de afinidad política, estratégica, económica o ideológica. Bajo estas condiciones, el establecimiento de alianzas se verá facilitado y su funcionamiento generalmente será expedito, aunque no necesariamente exento de roces. En el extremo opuesto se hallan los estados separados por profundas divergencias en todos los aspectos señalados, circunstancia que vuelve improbable el establecimiento de cualquier tipo de alianza. No obstante, aun en este caso puede haber alguna coincidencia —como la común rivalidad con un tercer estado— que pueda estimular la formación de una alianza.

Ciertas divergencias de intereses derivan de la estructura del sistema internacional. Como se vio más arriba, la coexistencia de dos potencias dominantes en un sistema bipolar tiende a ser intrínsecamente conflictiva; las alianzas en este tipo de sistema tienden a formarse alrededor de los polos de poder que se encuentran enfrentados. Algo menos crítica, pero en todo caso bastante problemática, es la relación históricamente observable entre *estados vecinos*. Entre vecinos es prácticamente imposible mantener políticas distantes e indiferentes, de modo que, como advierte Aron, "si no es 'aliado permanente', un estado vecino fácilmente se convierte en enemigo".[20]

No se trata de sostener una hipótesis de "fatalismo geográfico": el enfrentamiento entre estados vecinos no es una ley de la política internacional. Las relaciones entre estados vecinos que han tenido problemas bilaterales —incluso guerras— pueden eventualmente evolucionar hacia la cooperación, como ha ocurrido en las relaciones entre Estados Unidos y Canadá desde el siglo XIX, y Francia y Alemania después de la última guerra mundial. Por tanto, con excepción de la situación de las potencias dominantes en el sistema bipolar, no hay fundamentos para sostener la existencia de "enemigos naturales" y permanentes y, por tanto, irreconciliables. La mayor aproximación a la situación de "aliado natural" parece surgir de la convergencia de intereses que se observa entre una potencia que pretende equilibrar el poder de un estado vecino y los demás estados colindantes con el vecino, que comparten igual preocupación. En Europa, esta convergencia de intereses se ha dado históricamente entre Francia y los países al Este de Alemania, su tradicional vecino y rival; pero en la medida en que las relaciones entre estados vecinos puedan trascender la lógica clásica del balance del poder, como ha ocurrido en las relaciones entre estos países, este juego de alianzas tiende a perder interés.

Las alianzas que se fundan en determinadas características del sistema internacional son de inspiración fundamentalmente pragmática. Otros factores de división entre algunos estados, y de alianza entre otros, son los *ideológicos*, que han dado lugar a agrupaciones como la Santa Alianza (ver Capítulo 3), y el sistema de estados socialistas dirigido por la URSS (Capítulo 8). Los factores *económicos* han generado los más diversos esquemas de cooperación, que en algún sentido pue-

[20] Aron, *op. cit.*, p. 131.

den considerarse alianzas: hay un elemento de alianza en el Grupo de los 77, que promueve los intereses de los países en desarrollo frente a los países altamente industrializados. También se da un elemento de alianza en los acuerdos de integración regional, aunque éstos suelen desarrollar una institucionalidad que los diferencia de las meras alianzas. Según Adam Watson, aunque el Movimiento No Alineado profesa oficialmente la no participación en las alianzas de la Guerra Fría, en el fondo no estaría lejos de constituir una alianza alternativa.[21] La evolución reciente de los no alineados, sin embargo, muestra tanto cooperación como conflicto interno (ver Capítulo 9).

Los elementos anteriores permiten entrar a distinguir distintos *tipos de alianzas*: ofensivas y defensivas, de paz y de guerra, temporales y permanentes, y bilaterales y multilaterales.

Las alianzas *defensivas* comprometen a los estados a enfrentar conjuntamente las contingencias político-militares derivadas de acciones agresivas de terceros estados. Aunque estos estados no suelen ser aludidos de modo expreso —lo que podría percibirse como una seria provocación—, generalmente se conoce en forma clara la identidad del estado o coalición que los aliados procuran equilibrar o enfrentar por medio del acuerdo. Los miembros de las alianzas defensivas se reúnen con el fin de combinar sus recursos frente a un estado o alianza adversaria. No obstante, también es posible que, desde el punto de vista de un miembro importante de una alianza, uno o varios de sus miembros estén en ella con el fin de *denegar* su eventual cooperación al adversario. Una consideración importante en la formación de las alianzas es, por ejemplo, cerrar el acceso de los estados o coaliciones rivales a territorios o recursos naturales que se consideran estratégicos, para lo cual se procura integrar a la alianza en los estados que de otro modo podrían caer en la esfera del adversario. Esta justificación es especialmente válida cuando se trata de estados débiles en relación con los contendientes centrales en una situación de conflicto internacional.

Mientras las alianzas *defensivas* se orientan fundamentalmente a mantener el *statu quo*, las alianzas *ofensivas* procuran alterarlo en beneficio de los participantes y a expensas de otros estados. Dado que los gobiernos que abrigan propósitos de esta naturaleza por lo general tratarán de ocultarlos para no aparecer manifiestamente como agresores, en la práctica no resulta fácil identificar alianzas explícitamente ofensivas. Éstas se mantienen secretas o se formulan en términos deliberadamente vagos, como pactos de no agresión o de colaboración en las situaciones que las partes oportunamente puedan determinar. Un ejemplo de este tipo de alianza es el pacto italo-alemán de 1940, que comprometió a los gobiernos de Hitler y Mussolini a asistirse recíprocamente en caso de verse comprometidos en complicaciones bélicas, sin limitarse a situaciones de carácter defensivo.

Segundo, según el contexto de su celebración, las alianzas son *de paz* o *de guerra*. Las primeras suponen un esfuerzo diplomático preventivo de la guerra, aunque no necesariamente tengan ese resultado; las segundas resultan de la necesidad de un estado de asegurarse la asistencia de otros, o al menos la no cooperación con el adversario, con el fin de soportar militar y políticamente el esfuerzo bélico. En ambos casos, la composición de las alianzas depende de las relaciones o proporciones de poder y de las posiciones e identidades históricas, políticas y geográficas de los estados. Por ejemplo, en el caso inglés la política de alianzas desde el siglo XVI se guió por el principio de oposición a la hegemonía de una sola potencia en el continente europeo. De este modo se trató en el pasado de salvaguardar la seguridad de la posición insular británica, y por ende el interés nacional en el desarrollo del comercio, la navegación y la colonización de ultramar. En la medida en que las políticas de una potencia continental (España, Francia, Alemania) presentaban un reto a esta política de equilibrio continental, Gran Bretaña reaccionaba mediante una política de formación de alianzas con los estados interesados en frenar las aspiraciones hegemónicas del estado en cuestión. Tal diplomacia solamente podía practicarse a partir de análisis realistas de las relaciones de poder y de la disposición de los gobiernos a considerar la proposición de aliarse, que dependía de las percepciones sobre los respectivos roles y posiciones políticas nacionales en diversas épocas y contingencias. En el caso inglés, la oposición a la política de hegemonía de Hitler se percibió, aunque tardíamente, como un virtual imperativo. En cambio, después de la Segunda Guerra Mundial, Gran Bretaña no se opondría a la hegemonía norteamericana en Europa occidental, alterando su tradicional diplomacia de equilibrio y pasando a depender política y económicamente de la nueva potencia dominante. En tal calidad, la política británica siguió los lineamientos de Washington en orden a oponerse al avance soviético en el continente europeo. Ello involucró el término del rol de "balanceador" autónomo que se había adjudicado Gran Bretaña.

Los niveles de cooperación entre los aliados varían ampliamente, según las percepciones mutuas de las políticas aliadas y de las contingencias que enfrentan los aliados. La principal amenaza a la cohesión de una alianza defensiva proviene de la falta de confianza en las promesas de colaboración y apoyo prestadas para el caso de un ataque contra una de las partes. Este problema es particularmente agudo si una de las partes teme enfrentar situaciones políticas y militares más críticas que el resto de los aliados. Desde el punto de vista de estos últimos, la participación en la alianza puede verse socavada por la percepción de que ésta, en vez de contribuir a fortalecer la seguridad de los participantes, aumenta el riesgo de ser arrastrados a una guerra de imprevisibles consecuencias. Así, los aliados europeos de los Estados Unidos a veces expresan el temor de que Washington, enfrentado en un conflicto extraeuropeo con la URSS, se podría trabar en guerra con esa superpotencia, arrastrando a Europa occidental a una conflagración

[21] Watson, *op. cit.*, p. 63.

general.[22] Otro factor de tensión deriva de las dudas europeas sobre la disposición real de los Estados Unidos a responder efectivamente a un ataque en Europa. Este cuestionamiento eventualmente contribuyó a la marginación francesa de la estructura militar de la OTAN, en 1966.

En las alianzas bélicas, la fuente principal de tensión es el temor a la celebración de una *paz separada* con el adversario, que dejaría solo a un estado frente a un enemigo, o restaría fuerza militar y poder político a la alianza que lo combate. Este temor estuvo presente en la alianza anglo-francesa con Rusia en la Primera Guerra Mundial, puesto que la materialización de una paz separada de Rusia con Alemania y Austria debía debilitar gravemente la situación de los aliados en el frente occidental. Otros problemas característicos de estas alianzas giran en torno de la naturaleza y el monto de las prestaciones materiales (la tendencia de cada parte es contribuir el mínimo y exigir el máximo a los aliados: la situación extrema es la del "viaje gratis", en que un aliado obtiene protección de una gran potencia sin hacer ninguna contribución significativa a la defensa común), de los mecanismos de consulta sobre las decisiones militares y políticas, de las alternativas diplomáticas y militares tendientes a llevar a término el conflicto, incluyendo las condiciones de un eventual acuerdo de paz. En cada uno de estos aspectos, la política de cada participante debe comparar los beneficios de la participación —seguridad militar, obtención de subsidios, admisión a un círculo de potencias importantes— con los costos, que pueden ser muy variados: disminución de la autonomía nacional para tomar decisiones políticas, aumento de gastos públicos y otras contribuciones a la alianza, necesidad de admitir fuerzas militares extranjeras en el propio territorio, posibilidad de convertirse en blanco o teatro de hostilidades, etcétera.

Las negociaciones de paz someten a las alianzas a difíciles pruebas. Mientras la especificación de los requisitos para poner en marcha una alianza suele ser más o menos precisa, no ocurre lo mismo con las condiciones de terminación de un conflicto, que dependen de objetivos políticos no siempre fijados con claridad, y expuestos a cambios a la luz de la evolución de las circunstancias. De este modo, la cohesión de las alianzas bélicas tiende a debilitarse a medida que se vislumbra el fin del conflicto que les ha dado origen. Al estar por desaparecer la causa de su transitoria asociación, disminuyen las motivaciones que sustentan las acciones conjuntas y retornan a primer plano los intereses individuales de cada estado.

Esta observación nos lleva a la siguiente distinción: las alianzas son *temporales* o *permanentes*. Las primeras constituyen la regla general, y las segundas son fenómenos altamente excepcionales. Por lo general, las alianzas son temporales, formándose, operando y disolviéndose en determinadas coyunturas histórico-políticas que dependen, como se ha visto, de los intereses percibidos por los gobiernos interesados. El sistema de balance del poder, con sus continuos realineamientos, da

[22] Klaus Knorr, "Burden Sharing in NATO", *Orbis*, otoño de 1985, p. 519.

lugar a alianzas esencialmente temporales, aunque formalmente no se especifiquen plazos de duración de estos acuerdos, y se hable —en casos extremos— de alianzas a perpetuidad. En cambio, el sistema bipolar sirve de marco político a la formación de alianzas que se plantean como esquemas de duración prácticamente indefinida, con la respectiva potencia dirigente de un bloque. Aunque los respectivos instrumentos especifiquen plazos de duración de las alianzas, éstas se renovarán mientras persistan las condiciones que les han dado origen. El abandono de una alianza por parte de un estado es inusual, y más difícil aún el realineamiento de un aliado con el bloque rival.

Por último, las alianzas son *bilaterales o multilaterales*, según el número de estados participantes. Las primeras se concluyen entre dos estados, mientras en las segundas los participantes son tres o más estados. En la práctica, sin embargo, un sistema o haz de alianzas bilaterales de una gran potencia con una serie de estados puede parecerse a una alianza multilateral, que funcionará bajo la dirección del estado ubicado en la posición central.

Históricamente han predominado las alianzas bilaterales, salvo en circunstancias excepcionales, como las guerras generalizadas o hegemónicas, que favorecen el surgimiento de grandes coaliciones o ligas (ver Capítulo 3). En cambio, en el período contemporáneo han alcanzado especial desarrollo las alianzas multilaterales. Este fenómeno se ha debido principalmente a la gravitación tanto global como regional que tienen las superpotencias, organizadoras de vastas agrupaciones políticas y militares con potencias medianas y menores destinadas a fortalecer sus posiciones en el conflicto político-estratégico bipolar. Estas alianzas (como la OTAN, el Pacto de Varsovia y el TIAR) se fundan jurídicamente en el ya mencionado Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que autoriza la legítima defensa colectiva. En la práctica, la función de defensa colectiva persigue crear un efecto de disuasión estratégica entre las superpotencias, así como asegurar la coordinación política y estratégica de los bloques en el contexto de la bipolaridad. Ello no obsta a la existencia de tensiones y conflictos al interior de estas alianzas, que derivan de la operación de los factores que han sido enumerados precedentemente. El Capítulo 8 ofrece más antecedentes al respecto.

EL USO DE LA FUERZA

El uso de la fuerza por parte de los estados en sus relaciones recíprocas es una alternativa central de los gobiernos, aunque en la práctica no sea la regla general que el conflicto internacional se resuelva en este terreno. El uso de la fuerza en sus diversas modalidades, o la simple demostración o amenaza de utilizarla, pueden constituir instrumentos de ejercicio del poder. Así, se pueden encontrar al servicio de objetivos como obtener la cesión de un territorio, abandonar a un aliado o impe-

dir la consumación de determinado propósito de un adversario. En los dos primeros casos el uso de la fuerza o su amenaza es de carácter *compulsivo*, mientras que en el tercero es *disuasivo*. La fuerza también se puede utilizar con la intención de *aniquilar* o destruir. Por ejemplo, los romanos no tenían la intención de obtener concesiones de los cartagineses; simplemente concluyeron en determinado momento en que el interés de Roma exigía la destrucción de Cartago. Obviamente, en este caso también existió una consideración de poder, en cuanto se percibió la existencia misma del enemigo como incompatible con los intereses vitales del estado.

La principal modalidad histórica de uso de la fuerza entre los estados es la *guerra*. Otras modalidades incluyen las demostraciones de fuerzas, las alertas, los bloqueos, sabotajes, tomas de rehenes y asistencia a otras acciones terroristas, la ayuda a grupos o movimientos subversivos o separatistas, etc. Estas modalidades pueden darse aunque entre los estados no haya guerra propiamente dicha, y pueden implicar a actores no estatales, como los movimientos subversivos o separatistas. No obstante, una o más de las partes puede estimar que estas formas de uso de la fuerza constituyen actuaciones de guerra, de modo que es fácil que las modalidades anotadas eventualmente conduzcan al estallido de una guerra. Especialmente en el período contemporáneo, en que debido a la disuasión nuclear y otros factores las guerras rara vez se declaran formalmente, estas alternativas ponen de manifiesto que la distinción tradicional entre paz y guerra se ha vuelto difusa e incierta.

Una somera observación del sistema internacional contemporáneo revela que el uso de la fuerza sigue siendo una modalidad relevante de comportamiento de los estados. Según un estudio, entre 1945 y 1983 tuvieron lugar 106 conflictos armados civiles e internacionales, que dejaron más de 16 millones de víctimas fatales. La gran mayoría de los conflictos consistió en guerras civiles, esto es, guerras libradas sin participación *formal* de varios estados, pero en muchos casos existió alguna intervención indirecta de agentes políticos externos.[23]

Es cierto que algunos estados que en el pasado libraron grandes guerras entre sí hoy prácticamente descartan el uso de la fuerza como instrumento en sus relaciones recíprocas. Tal es el caso de los estados de Europa occidental, que en este aspecto exhiben un progreso alentador respecto del período que llega hasta 1945. También existen algunas relaciones bilaterales en otras regiones en que el uso de la fuerza prácticamente no juega ningún papel entre determinados estados, sea por el respeto de una tradición de cooperación y de limitación de conflictos, sea por voluntad unilateral de determinados gobiernos; dos ejemplos importantes son las relaciones exteriores entre Estados Unidos y Canadá y la política exterior contemporánea de Costa Rica. Lamentablemente no hay, por ahora, indicios de generalización de este tipo de situación en el sistema internacional. Las "comunidades de seguridad", como llama Karl Deutsch a las agrupaciones de estados que no consideran entre sí la alternativa de la guerra, son todavía muy excepcionales; en parte se deben al aprendizaje de la experiencia histórica, que ha demostrado a gobernantes y pueblos los elevados costos de la guerra en gran escala, y en parte pueden atribuirse también a la estructura del sistema de la posguerra: por ejemplo, la tradicional rivalidad franco-alemana no tiene cabida en el sistema bipolar que emergió de la última gran guerra, al menos en cuanto esta rivalidad condujo en el pasado a violentos enfrentamientos bélicos entre las dos potencias.

[23] Russett y Starr, *op. cit.*, p. 178.

El fenómeno de la guerra no ha sido controlado por la proscripción jurídica del uso de la fuerza como instrumento de política estatal y como método de solución de controversias. Los esfuerzos en tal sentido se iniciaron en el período posterior a la Primera Guerra Mundial. El Pacto de la Sociedad de las Naciones obligaba a los miembros a no recurrir a la guerra mientras la Sociedad ayudaba a la búsqueda de soluciones pacíficas de las disputas que conocía; comprometía además a no realizar actos de agresión contra la integridad territorial o la independencia política de los estados, y establecía sanciones económicas contra los estados que violasen estas normas. El Pacto Kellogg-Briand de 1928, que llegó a contar con la adhesión de 63 estados, obligaba a éstos a renunciar a la guerra como un instrumento de política nacional en sus relaciones recíprocas, debiendo arreglar sus diferencias por medios pacíficos. El fracaso de estos esfuerzos legales y políticos de terminar con el uso agresivo de la fuerza se relata en el Capítulo 3 (ver también Capítulo 5 en relación con la Sociedad de las Naciones).

Bajo el imperio de la Carta de Naciones Unidas se ha reiterado y reforzado la ilicitud del uso de la fuerza, que reconoce como únicas excepciones la situación de legítima defensa o el uso de la fuerza bajo la autoridad del Consejo de Seguridad. El primer propósito de la Organización es, justamente, mantener la paz y seguridad internacionales (Art. 1º Nº 1 de la Carta), para lo cual los miembros se obligan a no usar la fuerza en sus relaciones recíprocas. Complementan estas disposiciones las normas que encomiendan al Consejo de Seguridad determinar si ha habido agresión por parte de un estado, en cuyo caso el Consejo puede tomar medidas políticas, económicas y militares. En cuanto al derecho de legítima defensa reconocido por el Artículo 51, éste no limita el derecho de Naciones Unidas de adoptar medidas para terminar con la situación de quebrantamiento de la paz (ver Capítulo 5).

La eficacia práctica de la normativa de Naciones Unidas se mantiene muy limitada, a pesar de diversos esfuerzos realizados para lograr su implementación. Numerosas guerras que han tenido lugar desde 1945 así lo atestiguan. En estos conflictos, los gobiernos han procurado legitimar sus acciones bélicas invocando el ya referido derecho de legítima defensa reconocido en el Artículo 51, procurando reivindicar el rol de defensores y acusando a sus adversarios de agresores. De este modo, el derecho internacional se ha subordinado a los intereses políticos de los estados, y el Artículo 51 se ha convertido en una verdadera "cláusula de escape" para las más diversas pretensiones. El principio de *seguridad colectiva* prácticamente no ha operado desde la guerra de

Corea y, en un contexto de división bipolar, son escasas las situaciones en que podría funcionar. En otras palabras, el derecho internacional codificado parcialmente en la Carta, ha visto obstaculizada su operación por falta de condiciones políticas adecuadas. Esta circunstancia ayuda a mantener la guerra como una opción que diversos estados utilizan como un instrumento de acción internacional.

Entendemos por *guerra* el uso *organizado* y *abierto* de la fuerza militar entre estados que tratan recíprocamente de doblegar su voluntad política.[24] Se trata de una forma *organizada* de uso de la fuerza, en cuanto es una secuencia sistemática de actos de violencia, desarrollados bajo la dirección de los gobiernos, por medio de agentes —fuerzas militares— preparados al efecto; se trata, en segundo lugar, de violencia abierta, en cuanto los actos y/o resultados se atribuyen por lo general al estado que los realiza (esta característica no excluye, por cierto, las acciones secretas en el curso de las hostilidades).

El fenómeno de la guerra ha sido estudiado principalmente desde dos perspectivas. La primera se refiere a la *génesis o causación* de este fenómeno; la segunda, a los *tipos y modalidades* de manifestación de la guerra, y a su significación en el sistema internacional.

En la primera perspectiva, Kenneth Waltz ha presentado la ya clásica categorización según la cual las escuelas sobre el origen de la guerra vinculan el fenómeno 1) con la *naturaleza humana*, 2) con la estructura social, política y económica del *estado*, y 3) con las características del *sistema internacional*.[25] En cada uno de estos niveles hay proposiciones de interés que arrojan luz sobre ciertos aspectos del problema; pero no es posible ningún reduccionismo o intento de forzar la explicación de un fenómeno complejo, a partir de un solo nivel de análisis o variable específica. En los siguientes párrafos se resumen algunas de las proposiciones teóricas más importantes, seguidas en cada caso de breves comentarios críticos.

[24] La literatura ofrece pocas definiciones del concepto. Morgenthau, Wight y Gilpin no definen la guerra, aunque la tratan extensamente. Aron, *op. cit.*, p. 21, se limita a seguir la clásica definición de Clausewitz: "acto de violencia destinado a obligar a nuestro oponente a acatar nuestra voluntad", concepto sin duda demasiado amplio. Alastair Buchan, *War in Modern Society*, Nueva York, Harper, 1966, p. IX, habla de la guerra como "conflicto físico armado y organizado" y, en otro pasaje, p. XV, incluye en la guerra los conflictos entre grupos dentro de los estados, en la medida en que se vinculen con un conflicto internacional. En este capítulo se trata básicamente de la guerra internacional propiamente dicha, aunque reconociendo la importancia creciente de manifestaciones del uso de la fuerza, como la subversión inducida o asistida del exterior. La definición del texto parte del concepto de Bull, *op. cit.*, p. 184: "violencia organizada que tiene lugar entre unidades políticas", que se ha complementado con las características de "abierta" y dirigida al objetivo de doblegar la voluntad política del adversario. Nótese que esta última característica se cumple tanto en el caso del agresor como del que se defiende, para quien la guerra está dirigida a doblegar la voluntad agresiva del gobierno que inició las hostilidades.

[25] Kenneth Waltz, *El Hombre, el Estado y la Guerra*, Buenos Aires, Nova, 1970.

1. *Enfoques psicológicos y antropológicos.*[26]

De acuerdo con estos enfoques, la guerra se debe en último término a determinados rasgos psicológicos o —dicho en lenguaje normativo tradicional— a la imperfección de la naturaleza humana. El desplazamiento y proyección de la agresividad humana hacia los miembros de otras sociedades constituye el mecanismo psicosocial determinante que subyace en la guerra. El fenómeno se facilita en la medida en que en los procesos de decisión de un estado intervienen significativamente individuos inseguros, frustrados, emocionalmente inestables e inescrupulosos, quienes tienden a justificar sus propias insuficiencias por medio de víctimas expiatorias o blancos externos, especialmente en el extranjero. Frente a este tipo de proposiciones, perteneciente a la teoría de los impulsos, una segunda corriente, de tipo conductista, identifica las raíces de la agresividad en determinados problemas de aprendizaje psicosocial. Por tanto, en cuanto se trataría de rasgos adquiridos y no de disposiciones innatas, existirían ciertos márgenes para propender —por ejemplo, mediante la educación— a la modificación de las conductas agresivas en un sentido socialmente constructivo.

Sin duda, las hipótesis psicológicas son sugerentes y pueden contribuir a iluminar diversas situaciones de conflicto. Es preciso mencionar también la importancia de los factores psicológicos *en la guerra*, sea que se trate de sostener un determinado esfuerzo bélico o de minar el de un adversario. No obstante, los enfoques psicológicos tienen varias limitaciones. Primero, salvo en situaciones extremas, es improbable que los procesos de decisión de un estado se encuentren dominados enteramente por individuos cuyos rasgos psíquicos correspondan a los enunciados, y que éstos puedan fácilmente dar rienda suelta a su agresividad a través de los mecanismos de elaboración de la política exterior. Tal fenómeno se encuentra solamente en situaciones altamente excepcionales, como la creada por Hitler en Alemania. Segundo, asumiendo que en distintos países tienden a prevalecer distribuciones aproximadamente homogéneas de individuos de diversas características psíquicas, quedarían por explicar las diferentes conductas belicistas o pacíficas de los respectivos gobiernos. En tercer lugar, la guerra no es un enfrentamiento entre individuos *personalmente* enemigos, sino de organizaciones complejas, como los ejércitos, distintas de los individuos que las componen. Desde este punto de vista, la animadversión por el extranjero no sería una causa de la guerra, aunque a través de las políticas de vilificación del extranjero se pueden despertar pasiones que contribuyen a crear o mantener un clima bélico. En general, habría animadversión entre individuos de distintos bandos más bien como *consecuencia* de su identificación con diferentes estados en el curso de una guerra.

[26] La siguiente discusión se basa principalmente en Quincy Wright, "The Study of War", *International Encyclopaedia of the Social Sciences*, vol. 16 y Thomas Nielebock, "Kriegsursachenforschung", *Pipers Wörterbuch zur Politik*, vol. 5.

2. *Enfoques sociológicos*

Estos enfoques —que se sitúan en el segundo de los niveles de análisis identificados precedentemente— incluyen líneas de argumentación de diferentes orientaciones. Por un lado, teóricos importantes como Josef Schumpeter sostienen que la guerra es un atavismo social, una institución retrógrada en las sociedades contemporáneas. Persiste solamente en la medida en que en algunas sociedades no se haya desplazado definitivamente el poder de grupos histórica y profesionalmente asociados con la guerra, como las castas militares. Por otra parte, desde el siglo XIX los escritores de orientaciones como la socialdarwinista han caracterizado y aun ensalzado la guerra como una forma necesaria y "saludable", "progresista", de liberación de energía social. Entre las funciones de la guerra, estos autores (como Ernest Renan y Heinrich von Treitschke) destacaban la contención de supuestas tendencias de "degeneración social", en lo interno, y, en lo internacional, el establecimiento de una jerarquía dominada por los pueblos que se dicen mejor dotados. Sobre la base de ideas como éstas se pretendieron justificar políticas como el colonialismo y el imperialismo de las últimas décadas del siglo XIX y comienzos del sigol XX.

Como crítica de ambas posiciones debe observarse, en primer lugar, que son en gran medida determinadas por las posturas ideológicas de sus sostenedores, liberales y reformistas, en el primer caso, autoritarias y ocasionalmente reaccionarias y racistas, en el segundo. En segundo lugar, si bien la escuela liberal acierta al subrayar la importancia del balance de fuerzas entre grupos pro y antibelicistas en la sociedad, su identificación de los primeros con los restos del orden monárquico y aristocrático de la Europa preliberal omite considerar la posibilidad de surgimiento de poderosos grupos que, bajo condiciones de alta modernización, impulsan no obstante políticas belicistas. Tal ha sido el caso, dentro y fuera de Europa, de diversos movimientos contemporáneos de orientación nacionalista exaltada y de partidos revolucionarios altamente ideologizados.

3. *Enfoques económicos*

Para la mayoría de los *economistas liberales*, la regulación de las economías nacionales y del comercio internacional por las leyes del mercado debe contribuir a fortalecer la paz. En el plano interno, tienden a prevalecer criterios de eficiencia económica civil por sobre las demandas de asignación improductiva de recursos del sector militar. En el ámbito externo, en la medida en que no se introduzcan distorsiones en la operación del principio de las ventajas comparativas —base de una correcta división internacional del trabajo—, como serían elevados niveles de barreras arancelarias y no arancelarias, se maximizará el intercambio internacional y se incrementarán los niveles de bienestar de todos los participantes. Ello contribuirá a que se creen intereses nacionales contrarios a eventuales políticas belicistas, que podrían llevar a la interrupción del comercio.

La *escuela marxista* sostiene, en cambio, que los sistemas capitalistas tienden a la expansión imperialista, en la medida en que los altos niveles de explotación interna de los asalariados causen severas crisis de sobreproducción por falta de demanda. La tendencia imperialista se manifiesta primero a través de guerras coloniales, y en último término como un enfrentamiento directo entre las metrópolis capitalistas, en las que por otra parte madurarían las condiciones para la revolución social.

Las investigaciones empíricas del comportamiento bélico de los estados prestan poco apoyo a esta hipótesis. Lewis Richardson, en su clásica obra *Statistics of Deadly Quarrels*, concluyó que las motivaciones económicas figuran en primer lugar solamente en un 29 % de las guerras libradas entre 1820 y 1949, tratándose principalmente de los conflictos de menor envergadura. En la mayoría de los casos parecen prevalecer consideraciones de seguridad, y si hay motivaciones económicas, se presentan en forma conjunta o combinada con otras motivaciones predominantes. En segundo lugar, las demandas del desarrollo económico nacional suelen *subordinarse* a los requerimientos de las políticas de poder nacional, aunque los sistemas económicos sean básicamente capitalistas; esto ocurre especialmente bajo regímenes autoritarios. Obviamente, tal situación no es compatible con las hipótesis que sostienen una relación de determinismo económico. En tercer lugar, es cierto que una política belicista puede favorecer determinados intereses económicos. En este punto es posible criticar fundadamente las tesis liberales, que ofrecen una visión demasiado general y benigna de las motivaciones económicas. Pero lo más probable es que los beneficiarios de una política de este tipo se encuentren solamente en determinados sectores o actividades económicas, como podrían ser los proveedores de armamentos o los industriales que requieren ciertas materias primas que se encuentran en un país al que se trata de someter o de incluir en una esfera de influencia.

No obstante, las políticas belicistas e imperialistas no constituyen un *imperativo* del sistema *en su conjunto*, y son en muchos casos evitables por medio de acciones políticas apropiadas. Éstas podrían, llegado el caso, fundarse en alegaciones de racionalidad económica. Como ha señalado Klaus Knorr, "desde un punto de vista global, la guerra es económicamente destructiva. Sumando las ventajas de países victoriosos y derrotados, la capacidad económica global declina como consecuencia de la guerra".[27] Por último, el estudio de 278 guerras libradas entre los siglos XV y XX, realizado por Quincy Wright, muestra que los estados con economías capitalistas modernas participan en menos guerras que los estados con otros tipos de organización económica. No obstante, la participación bélica de los primeros ha sido más letal, lo

[27] Klaus Knorr, *El Poder de las Naciones*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1981, p. 193.

que se debe a las características de la tecnología militar moderna empleada por estos estados, más que a las estructuras económicas imperantes en ellos.

4. *Enfoques políticos*

Algunos enfoques políticos insisten en el rol de los factores de orden interno, mientras otros acentúan los de orden externo. Entre los primeros, destacan los que vinculan el comportamiento belicista con la existencia de regímenes autoritarios y totalitarios, y que pueden, por tanto, desarrollar políticas de guerra sin tener que enfrentar poderosos contrapesos políticos internos. Bajo estos gobiernos, el empleo de la guerra como una política *deliberada* de "engrandecimiento nacional" o de expansión ideológica, o como una forma de desviación de tensiones internas, es más probable que bajo regímenes democráticos. Tales políticas autoritarias y totalitarias reflejan una valoración generalmente alta del papel de la fuerza en las relaciones internacionales por parte de estos regímenes, que contrasta con las actitudes más cooperativas y negociadoras que caracterizan a las élites democráticas. En cuanto a los regímenes democráticos, su participación en conflictos bélicos se vincula sobre todo con la causa inmediata tal vez más común de las guerras: los errores, rigideces y fallas de percepción de los dirigentes en condiciones de crisis internacionales severas. En tales situaciones, los gobiernos se ven en determinados momentos enfrentados ante el dilema político de librar una guerra o, en su defecto, aceptar derrotas políticas externas, que pueden ser de gran magnitud, e imponer altos costos futuros en términos de seguridad nacional, prestigio, acceso a recursos y apoyo externo.

Las hipótesis que vinculan a la guerra con la estructura del sistema internacional —el tercero de los niveles de análisis enumerados más atrás— se centran en la condición de anarquía imperante entre los estados. Éste ha sido un postulado parcialmente utilizado en este estudio, que no creemos necesario reiterar en este punto, y que se admite sin perjuicio de lo expresado acerca de los enfoques anteriores y del avance que representa la proscripción legal de la guerra. Cabe recordar, como se expresara anteriormente en este capítulo, que la operación del sistema bipolar tiende a enfrentar radicalmente a los bloques, y que en el balance del poder los actores suelen optar por la guerra limitada para frenar el expansionismo de un estado que busca establecer su hegemonía.

El estudio de los *tipos y modalidades de guerras* se remite en parte al análisis de las causas. Así, Martín Wight (basándose en Thomas Hobbes), clasifica las guerras en tres categorías: 1) guerras de *ganancia*: se trata de guerras de expansión y conquista, por medio de las cuales ciertos estados tratan de aumentar el alcance de su poder regional o global; 2) *guerras de temor*, que son precipitadas por la percepción de pérdida inminente de una posición de poder a que se atribuye importancia, a manos de una potencia o coalición empeñada en alterar

el *statu quo*. Estas guerras pueden ser tanto *preventivas* (de agresión a la potencia que se percibe como un peligro) como *defensivas*, si ésta toma la iniciativa; y 3) guerras *doctrinarias*, mediante las cuales ciertos gobiernos procuran cambiar el sistema internacional, difundiendo, con ayuda de las armas, conjuntos de ideas políticas, religiosas, etc.[28]

Sin duda, en el primer tipo de conflicto son importantes los factores económicos, en el segundo los psicológicos y políticos internacionales, y en el tercero los políticos nacionales.

Una segunda clasificación atiende a los *objetivos y modos de conducción* de las guerras, distinguiendo entre guerras *limitadas* y *totales*. En las primeras, los fines y métodos del conflicto se circunscriben de modo tal que el resultado es un reajuste en las relaciones de poder entre las partes, que no llegan a movilizar en el conflicto la totalidad de sus recursos sociales, y tras la guerra conservan sus identidades políticas, pudiendo eventualmente restablecer sus posiciones internacionales. En cambio, la guerra total exige, en principio, la conversión de todos los recursos sociales (políticos, económicos, demográficos, psicológicos) para un enfrentamiento bélico en el que se juega la supervivencia misma de los participantes. Frecuentemente son de este tipo las guerras que Gilpin llama *hegemónicas*, que son aquéllas en que se trata de definir a qué gran potencia o coalición servirá el reordenamiento o la mantención del sistema internacional. En caso de reemplazo de una potencia hegemónica, la guerra conlleva una amplia redistribución de territorio, de esferas de influencia y de división internacional del trabajo en torno a la parte que emerge triunfante.[29] Cabe observar que los gobiernos involucrados en una situación bélica pueden o no coincidir en sus percepciones acerca de la naturaleza del conflicto. Por ejemplo, en condiciones de marcada desigualdad entre los estados, ésta puede ser total para la parte más débil y limitada para la más fuerte. En esta situación, la primera se jugará por entero, mientras la motivación de la segunda generalmente será menos intensa. Esto explica en parte la ocurrencia ocasional del "fenómeno de David y Goliat", o sea, la derrota de grandes potencias en conflictos menores, o al menos su incapacidad para imponerse sobre adversarios pequeños altamente motivados.

Una tercera clasificación atiende al ámbito geográfico y político de la guerra, que puede ser *local, regional o global*. La guerra local (por ejemplo, la que libran Irán e Irak desde 1980) generalmente compromete sólo a dos estados, mientras la guerra regional —que puede originarse en una guerra local— compromete a bandos que abarcan por lo menos una parte significativa de una zona geográfica o subsistema político. En su primera fase, la Segunda Guerra Mundial fue en realidad un conflicto de este tipo, aunque desde su inicio estuvo claro su carácter hegemónico. La guerra global comprende simultáneamente varias regiones, involucrando a las potencias más importantes del sistema

[28] Martin Wight, *op. cit.*, pp. 138-139.
[29] Gilpin, *op. cit.*, pp. 197-198.

internacional. Este tipo de guerra se desarrolla en la era moderna como consecuencia de la expansión de las potencias coloniales: según Quincy Wright, la Guerra de los Siete Años (1756-1763) librada básicamente entre una coalición anglo-prusiana y una alianza franco-austríaca, fue la primera guerra verdaderamente global, con hostilidades en Europa Central, el sur de Asia, Norteamérica y la alta mar, que comprometían el destino de vastos territorios en los tres continentes, incluyendo partes de Canadá y de la India.[30] Una guerra global es, en términos del antes citado concepto de Gilpin, necesariamente hegemónica, aunque no tenga por resultado inmediato el establecimiento de una nueva potencia dominante. En el caso mencionado, la guerra sirvió para consolidar significativamente la posición de Gran Bretaña en el sistema internacional, pero solamente en el siglo XIX, después de las guerras napoleónicas, se establecería claramente la hegemonía inglesa (*"Pax Britannica"*). La declinación de esta hegemonía fue tanto un antecedente como una consecuencia de las dos guerras mundiales de este siglo (ver Capítulo 3).

La clasificación de las guerras en *convencionales* y *nucleares*, según la naturaleza de las fuerzas y armamentos empleados, es particularmente importante en el período contemporáneo, por razones tanto teóricas como prácticas. Aunque en los últimos días de la Segunda Guerra Mundial Estados Unidos usó armas nucleares contra Japón, el mundo no ha conocido una guerra nuclear propiamente dicha. Consecuentemente, los estudios sobre este tipo de guerra son en gran medida especulativos, aunque muchos de ellos se caracterizan por un elevado rigor científico.

EL DEBATE EN TORNO DE LA GUERRA NUCLEAR

Hasta el presente, la función central de las armas nucleares ha sido de *disuasión*. Entendemos por disuasión aquella relación estratégica en virtud de la cual dos o más partes en conflicto se abstienen de concretar entre sí eventuales propósitos estratégicos ofensivos, debido a que anticipan que los costos de una acción de esta especie serían en todo caso superiores a cualquier beneficio que ella pudiere reportarles. Las interrogantes centrales acerca de la disuasión se refieren, en primer lugar, a sus condiciones de estabilidad o inestabilidad y, en segundo lugar, a las consecuencias de su eventual falla o fracaso. En tal eventualidad, ¿puede la guerra nuclear ser limitada, o ha de ser necesariamente total? A continuación se intenta abordar estas cuestiones en un nivel conceptual. En el capítulo siguiente se complementará el análisis mediante algunos elementos descriptivos del comportamiento de las superpotencias.

El sistema bilateral de disuasión descansa en tres premisas fundamentales:

1. *Interés común por sobrevivir*. Solamente podrá operar la disuasión en la medida en que en ninguna de las partes prevalezca una voluntad suicida. El interés en la supervivencia debe persistir en todo momento, cualesquiera que sean la naturaleza e intensidad de las diferencias políticas que separan a las partes en pugna.

2. *Comunicación*. Las partes deben relacionarse por medio de un proceso de comunicación apto para intercambiar señales de amenaza. De este modo, cada una procura dar certeza a la otra acerca del comportamiento político y militar que desea prohibirle.

3. *Vulnerabilidad*. Cada parte debe poseer la capacidad de dañar sensiblemente a su adversario, aunque éste disponga medidas defensivas con la intención de impedir o disminuir el impacto de una acción de represalia.

Las premisas anteriores ponen de manifiesto que la relación de disuasión conforma un proceso interdependiente de toma de decisiones, destinado a impedir que las partes lleguen a librar una guerra. La hipótesis de uso efectivo de la fuerza militar a escala estratégica —o sea, la guerra entre las superpotencias— implicaría, por tanto, que la disuasión habría fallado. Bajo tales condiciones, regiría la hipótesis de *defensa*, aunque la disuasión podría seguir dándose, según se verá, en la medida en que se estime que las partes puedan tratar de evitar un "escalonamiento" del conflicto más allá de un determinado nivel de hostilidades.

Las opiniones sobre la probabilidad de fracaso de la disuasión y sus consecuencias se encuentran divididas. Los analistas más pesimistas piensan que la disuasión tiende a ser una relación inestable y poco confiable y se inclinan a creer que, en caso de su fracaso, la guerra sería *total*. De este modo, se enfrentaría la perspectiva de un desastre irreversible para la humanidad, tal vez su aniquilación definitiva. En otros términos, para esta posición la guerra nuclear es *cualitativamente diferente* de todas las guerras que ha conocido la historia, una verdadera revolución en la política internacional que configura una amenaza que solamente puede conjurarse mediante un plan efectivo de desarme nuclear. Eventualmente, este plan debería ser parte de un programa de transformación radical del sistema internacional a través del desarme general y completo.[31]

Contrasta con esta posición la tesis optimista según la cual la disuasión en un sistema bipolar tiende a ser estable, pudiendo concebirse, para el caso improbable de que llegase a fallar, una guerra nuclear *limitada*, en que las partes tendrían un interés común en evitar un nivel incontrolado de hostilidades. La guerra nuclear no sería, desde este punto de vista, un fenómeno completamente inédito y distinto de las guerras históricas, y podría ser susceptible de algún tipo de manejo político. Además, el peligro de guerra nuclear extiende la disuasión a los conflictos de carácter convencional entre las superpotencias y sus aliados, en la medida en que se trate de evitar el riesgo de "nucleariza-

[30] Quincy Wright, *op. cit.*, p. 457.

[31] Tal es la posición, entre otros, de Richard A. Falk, *This Endangered Planet*, Nueva York, Vintage, 1971, caps. 1 y 6. Véanse los interesantes comentarios de Ignacio Walker, "Las armas nucleares y el carácter de las relaciones internacionales", *Estudios Internacionales 73*, enero-marzo 1986, pp. 76-97.

ción" de tales conflictos. De este modo, aunque la guerra convencional persistiría, se limitaría fundamentalmente a situaciones que no afectan directamente el equilibrio central de las potencias.[32]

La tesis anterior es criticada por quienes consideran que, si bien la disuasión en la práctica ha dado pruebas de no ser tan frágil como temen los analistas pesimistas, en el caso de fracasar sería altamente probable una guerra total. Desde este punto de vista, el defecto central de la posición optimista es el acrecentamiento de la probabilidad de considerar la guerra nuclear como una alternativa política racional, ya que existe confianza en la capacidad de mantener limitada la conflagración. En definitiva, solamente la anticipación de una guerra total serviría para reforzar eficazmente la disuasión. Se volverá sobre este punto.

La condición central para mantener la disuasión nuclear consiste en una situación de equilibrio y de disposición de fuerzas militares estratégicas, que los analistas describen como constitutiva de la capacidad de dar un "*segundo golpe*". Ésta es, por tanto, una situación deseable, mientras la situación contraria, o capacidad de dar un "primer golpe", es una condición de desequilibrio que debe evitarse, aunque las partes traten de materializarla en su propio beneficio. El "*primer golpe*" sería un ataque nuclear capaz de desarmar efectivamente al adversario, que quedaría privado de capacidad de respuesta estratégica. En otras palabras, la agresión bajo esta condición produciría un beneficio considerable para el agresor, que no tendría que pagar un alto precio por su acción. Desde que la agresión se vuelve "racional", la probabilidad de guerra aumenta sustancialmente y, en caso de victoria nuclear, la parte que se imponga podría transformar el sistema bipolar en un sistema imperial bajo su dominación.

La capacidad de "segundo golpe", en cambio, consiste en la aptitud de ambas partes de sobrevivir un ataque estratégico nuclear, y de responder mediante una represalia estratégica capaz de dañar al agresor en una medida que éste estima inaceptable para sus intereses. En otras palabras, la agresión es irracional por cuanto produce más perjuicios que beneficios, aunque la parte agredida evidentemente también soportará una pérdida considerable.

Los análisis de la disuasión basada en un segundo golpe discurren en torno de dos variantes básicas: aniquilación y combate. Según la primera, el daño se vuelve inaceptable para el agresor en la medida en que suponga su destrucción asegurada. Desde la perspectiva del sistema, esta hipótesis implica la "destrucción mutua asegurada" (estrategia "MAD", según las iniciales de la expresión en inglés). Tal hipótesis ha sido calificada de verdadero pacto suicida o de toma mutua de rehenes entre los contendientes (Thomas Schelling). En efecto, la población civil de cada superpotencia estaría a merced de la represalia contraria en caso de que una de las superpotencias sufriera una agresión nuclear de la otra. Esto sucedería especialmente si la estrategia

[32] Esta posición surgió de la crítica a las primeras teorías académicas de la disuasión fundada en el concepto de represalia masiva, por autores como Henry Kissinger; ver Capítulo 8.

de represalia es del tipo "contraciudades" más que "contrafuerzas". La versión más extrema de la hipótesis de aniquilación se encuentra en los planteamientos simples de disuasión por *represalia masiva*, que implican, frente a una agresión, una respuesta nuclear virtualmente ilimitada y probablemente única e indiscriminada. En defensa de esta posición se ha argumentado que la disuasión ejercerá un mayor efecto mientras mayor sea el nivel de amenaza de represalia. Pero, por otra parte, está claro que una estrategia de este tipo enfrenta serios problemas de credibilidad. En efecto, la hipótesis de represalia masiva estimula a un agresor potencial a desarrollar acciones cuidadosamente calculadas para no sobrepasar lo que se piensa es el umbral de tolerancia del adversario a la agresión y la provocación. Por ejemplo, será difícil, para una potencia que adhiere a la doctrina de represalia masiva, utilizar esta respuesta ante cualquier incidente fronterizo. El agresor puede explotar esta situación, poniendo sobre las espaldas de su adversario la carga de elegir entre la represalia masiva y la inactividad, producto de la parálisis de voluntad política que puede producir la perspectiva de desencadenar un holocausto nuclear. En otras palabras, la crítica fundamental al "balance de terror" de la "destrucción mutua asegurada" es que tiende a chocar con la premisa inicial de voluntad de sobrevivir.

Una posición alternativa, de gran importancia práctica, es la hipótesis de disuasión que podemos denominar "combativa". En esta versión de la capacidad de segundo golpe, se trata esencialmente de garantizar la supervivencia de fuerzas aptas para librar una guerra nuclear en el nivel correspondiente al ataque inicial. Aunque la parte agredida procurará mantener las hostilidades en dicho nivel o rebajarlas a uno inferior, en la medida que esté expuesta a la derrota debe conservar la opción estratégica de amenazar con "escalar" el conflicto a un nivel superior. De este modo, se trata de contar con una variedad de respuestas que permita evitar el dilema entre inactividad y represalia masiva a que se aludió anteriormente. Se supone que la amenaza de escalonamiento de las hostilidades puede ejercer un efecto disuasivo frente a la parte agresora, de modo de incentivarla a desistir del propósito de buscar una victoria militar. Otras finalidades serían estimular una limitación de las hostilidades y —según un escenario optimista— buscar un cese de ésta y la solución de las diferencias en la mesa de negociaciones.

La doctrina de disuasión, llamada de "respuesta flexible" o "graduada", pretende acomodar los requerimientos militares en la disuasión a las características de diversas situaciones de provocación, evitando las contradicciones de la represalia masiva, que se plantea solamente como caso límite, consecuencia final del fracaso de la disuasión en niveles inferiores de conflicto político y guerra convencional y nuclear (el estratega Herman Kahn llegó a distinguir 44 "escalones" de intensidad y generalidad de conflicto). Pero el concepto de respuesta flexible ha sido criticado en cuanto abriría la puerta a hipótesis diversas de guerra limitada, lo que en la práctica debilitaría la disuasión. Desde otro punto de vista, se ha argumentado que sería demasiado optimista el

enfoque del escalonamiento como un proceso susceptible de control político racional. Aunque el uso inicial de armas nucleares fuera limitado y el armamento empleado de carácter táctico (armas nucleares pequeñas, cuyos efectos se circunscriben principalmente a un campo de batalla), el traspaso del umbral entre armas convencionales y nucleares generaría presiones psicológicas muy difíciles de contrarrestar, en el sentido de que la guerra habría adquirido irreversiblemente un carácter nuclear. Una vez en ese terreno, la secuencia de golpes y contragolpes podría llevar rápidamente las hostilidades a sus más altos niveles.

Independientemente de las variedades de disuasión, la relación misma se encuentra sujeta a importantes factores de incertidumbre. Algunos de los elementos de incertidumbre son los siguientes:

1. *El supuesto de racionalidad.* Es inevitable considerar una dimensión psicológica, ya que la disuasión opera sobre la base de percepciones de las partes; es *en la mente* de los actores en posiciones de responsabilidad estratégica donde debe operar en definitiva la disuasión. El supuesto general de la teoría es que estos actores se conducen racionalmente (esto es, tienen preferencias claramente especificadas y ordenadas, procurando maximizar las alternativas preferidas sobre la base de información completa acerca de cada situación). Aunque este supuesto es útil para el análisis de alternativas, en la realidad puede ser claramente inadecuado, ya que las condiciones de la racionalidad pueden verse modificadas por múltiples factores de tipo personal, organizacional y situacional.

2. *La naturaleza del equilibrio de fuerzas.* Existe un complejo debate sobre los requerimientos de fuerzas y disposiciones militares aptas para producir disuasión. Siempre es complicada la comparación cuantitativa de fuerzas, sobre todo cuando las estructuras de fuerzas de las partes son diferentes. Las apreciaciones cualitativas están sujetas a conjeturas, no pudiendo excluirse completamente la subjetividad. Tal comparación es de carácter principalmente hipotético y —al igual que la comparación cuantitativa— está sujeta a cambios, como consecuencia de nuevas disposiciones estratégicas, variaciones en los arsenales y revisiones de estimaciones de inteligencia.

En cuanto al nivel de fuerzas de represalia que requiere la disuasión para ser eficaz, las posiciones varían ampliamente. Por una parte, se sostiene la idea de un alto nivel de equilibrio de fuerzas. Como ha señalado Gilpin,

> la amenaza de guerra y el uso de la fuerza y la guerra han sido gobernados históricamente por una relación fundamental entre la destructividad y la probabilidad de guerra: mientras más potencialmente destructiva parecía ser una guerra, menor su probabilidad de ocurrencia, y viceversa.[33]

[33] Gilpin, *op. cit.*, p. 216.

De acuerdo con esta premisa, un alto nivel de equilibrio estratégico haría más difícil la violación de los cánones de comportamiento del "equilibrio del terror". Tal conclusión, si bien tiene fuerza lógica y psicológica, parece con todo criticable en cuanto terminaría legitimando las políticas de aumento y renovación de los arsenales estratégicos en nombre de la disuasión.

Frente a esta posición se ha sostenido la idea de "disuasión mínima", según la cual no es indispensable un equilibrio, ni menos un alto nivel de fuerzas, mientras se satisfaga la condición básica de capacidad de supervivencia de una fuerza estratégica de represalia capaz de causar un daño importante a un eventual agresor. La falta de consenso en torno de este requerimiento crucial de la disuasión revela que el mecanismo no es suficientemente unívoco, lo que resta confianza en su estabilidad y eficacia.

3. *Los procesos de comunicación y control.* Nada asegura, en fin, que los procesos de comunicación entre las partes mantengan las necesarias características de fluidez, sin las cuales no es posible el intercambio racional de amenazas ni la cooperación en la limitación del conflicto. La disuasión está expuesta a fallas en la medida en que tengan lugar lapsos cruciales de incomunicación, que los mensajes se perciban erróneamente y/o se interprete equivocadamente la actuación del adversario. Al interior de cada actor nacional, no es posible descartar la ocurrencia de fallas en los procesos de comando, control y comunicación ("C³"). También pueden tener lugar problemas en estos procesos en el seno de los respectivos sistemas de alianzas. Este conjunto de contingencias plantea el problema de guerra por error, accidente o insubordinación, hipótesis que preocupa seriamente a las partes, que presumiblemente deberían extremar las medidas para reducir la probabilidad de una eventualidad de este tipo. La dependencia constante de factores de esta naturaleza subraya una vez más el carácter insatisfactorio de la disuasión.

El capítulo siguiente complementa este análisis con antecedentes de las políticas estratégicas seguidas por las superpotencias.

LA DINÁMICA DE LOS PROCESOS INTERNACIONALES

Este panorama de algunos procesos internacionales sería incompleto sin una dimensión dinámica. Los sistemas internacionales, en la medida en que uno o varios actores esperen obtener beneficios promoviendo la alteración del *statu quo*, están constantemente sujetos a presiones de cambio. Aun en situaciones de relativo equilibrio, el sistema manifestará tendencias a la inestabilidad, por lo menos en el largo plazo, ya que enfrentará desafíos provenientes tanto de actores estatales como transnacionales, los que generarán reacciones defensivas de los estados y de otros actores interesados en conservarlo.

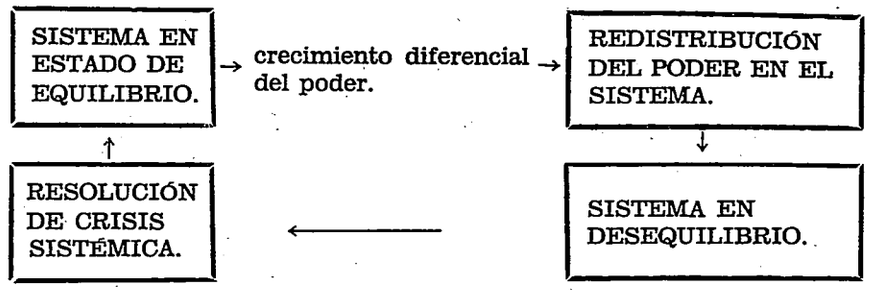
Los procesos de cambio en el sistema internacional se originan básicamente en el *desigual desarrollo del poder* de los actores estatales

y otros actores. Mientras las capacidades de algunos cambian lentamente, las de otros suelen expandirse de manera rápida, incluso súbita, debido a la acción de factores tecnológicos, económicos, de liderazgo político, religiosos, ideológicos, administrativos y militares. Para los elementos dirigentes de actores internacionales que experimentan transformaciones importantes en una o varias de las dimensiones nombradas, la alteración del estado de cosas imperante puede parecer imperativa para asegurar sus nuevos logros, así como beneficiosa en la medida en que su mejor dotación actual de recursos les presente alternativas y oportunidades de acción que anteriormente no podían considerar de manera realista.

En otras palabras, el sistema internacional constantemente experimenta desfasajes de diversa magnitud entre su *estructura política* (el conjunto de relaciones políticas establecidas y, en parte, institucionalizadas) y las cambiantes *realidades del poder*. Esta tensión genera desequilibrios que pueden afectar todo el sistema o partes de éste, comprendiendo tanto interacciones cotidianas como excepcionales, la identidad y características de los actores aceptados o que pugnan por su aceptación, y —en último término— las características básicas del conjunto (si se ha de mantener o transformar un sistema entre las variedades básicas de equilibrio del poder, bipolaridad y sistema imperial).

Los estados y otros actores favorecidos por la situación imperante desarrollan políticas tendientes a declarar válido y legítimo el orden de estratificación que funciona para su beneficio; propugnan en el fondo consolidar un "régimen internacional" —que eventualmente puede diferenciarse funcionalmente— bajo su égida. Pero ven amagadas sus posiciones por los actores "insatisfechos". Estos aprovechan las características horizontales y anárquicas del sistema que persisten, a pesar del peso de las grandes potencias, para socavar el orden y las modalidades de acción preferidas por éstas, que denuncian como ilegítimas en cuanto no corresponden a sus actuales aspiraciones y capacidades. Algunos retos de esta especie no llegan a constituir desafíos duraderos y exitosos al *statu quo*: las potencias dominantes pueden desalentar, anular y en último término derrotar las demandas que se les presentan. Para ello pueden recurrir a medios como reformas internas dirigidas a acrecentar su poder, estrategias diplomáticas para dividir a sus adversarios, políticas de alianza y guerras, tanto de carácter preventivo como defensivo. Pueden también consolidar posiciones mediante retiros estratégicos de fuerzas expuestas, abandonando aliados indefendibles y/o ofreciendo concesiones con ánimo de apaciguamiento, cooptación o simple ganancia de tiempo. En otros casos, los retos de las potencias en ascenso conducen, generalmente por medios bélicos, a la modificación del sistema internacional. Al establecerse como nuevas grandes potencias, los estados triunfantes procuran modificar el sistema internacional de modo que sirva a sus intereses y políticas. Mientras no se generen nuevos desafíos de consideración —provenientes de los estados que fueron desplazados o de nuevos contendientes por el poder—, el sistema estará en estado de relativo equilibrio.

Este modelo de cambio internacional, desarrollado por Gilpin, se sintetiza en el siguiente gráfico:



Es preciso evitar las interpretaciones mecánicas de este tipo de esquema de cambio. Aunque se admita la existencia de ciclos internacionales, éstos pueden ser de muy diversa naturaleza y duración: así, el sistema imperial romano fue mucho más duradero que la dominación internacional española del siglo XVI. Las transiciones entre las fases no son repetitivas ni lineales. Si bien no se puede afirmar una "ley del progreso" en el sistema internacional —un actor altamente desarrollado, como el Imperio Romano, pudo ser eliminado por actores comparativamente primitivos—, tampoco existen fundamentos científicos para predecir colapsos "inevitables".

Pero no podemos dejar de preguntarnos qué alternativas enfrenta el actual sistema internacional. Como puede inferirse de la discusión conceptual de la guerra nuclear, no es despreciable la probabilidad de que una falla de la disuasión ponga fin a la política internacional al precipitar una confrontación estratégica que podría destruir a la humanidad.

El próximo capítulo analiza los aspectos bipolares del sistema internacional que emergió en 1945, procurando identificar los factores de estabilidad e inestabilidad que operan en él. El Capítulo 9 agrega una nueva dimensión: el surgimiento y desarrollo de aspectos multipolares.

CAPÍTULO 8

EL SISTEMA INTERNACIONAL DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: EL CONFLICTO ESTE-OESTE

INTRODUCCIÓN

Este capítulo se refiere a la dimensión bipolar y especialmente a los aspectos político-estratégicos en el sistema internacional posterior a la Segunda Guerra Mundial.

El análisis que sigue se complementa en el Capítulo 9, mediante el estudio de factores de multipolaridad que asumen creciente importancia en las últimas décadas.

EL DESARROLLO DE LA GUERRA FRÍA

Terminada la Segunda Guerra Mundial, la alianza bélica encabezada por Estados Unidos, Gran Bretaña y la URSS se desintegró, iniciándose un período de agudo enfrentamiento entre las potencias occidentales y la URSS. La separación de los componentes de la alianza en dos bloques bajo la conducción de Washington y Moscú se produjo tanto por razones geopolíticas como por factores ideológicos. En el último año de la guerra, la URSS ya se perfilaba como futura potencia dominante en Europa central y oriental, mientras Estados Unidos aparecía en una posición dominante en Europa occidental y el Lejano Oriente. No era un secreto que las dos potencias principales representaban puntos de vista político-ideológicos contrapuestos. Durante la guerra, los aliados habían procurado relegar a segundo plano estas diferencias, pero una vez alcanzada la victoria, éstas debían volver a cobrar vigencia.

Los aliados prestaron considerable atención a la elaboración de un conjunto de reglas destinadas a mantener la paz en el período de posguerra. Sus debates tuvieron lugar en torno de dos posiciones alternativas: la universalista y la tesis de las esferas de influencia. Para la primera, la mantención de la paz se lograría sobre la base del principio de responsabilidad compartida de las grandes potencias en los problemas de seguridad que se pudiesen suscitar en cualquier ámbito geográfico. Ello suponía la existencia de una permanente capacidad de comunicación y negociación entre las grandes potencias, así como una actitud de cautela en relación con el funcionamiento de sistemas de alianzas regionales, en los que se veían potenciales focos de conflicto que podían llegar a afectar la estabilidad del sistema global. La tesis universalista fue sostenida principalmente por Estados Unidos; Gran Bretaña le pres-

tó apoyo verbal, pero en Londres existía escepticismo acerca de las posibilidades de implementación efectiva del principio.

Para la tesis de las esferas de influencia, la mantención de la paz y la seguridad internacionales dependían fundamentalmente de una delimitación clara del ámbito político y geográfico en que cada una de las grandes potencias debía jugar el rol preponderante. Ello implicaba la abstención de intervenir en otras esferas, así como el deber recíproco de las otras potencias de respetar el manejo de la esfera asignada. Esta posición fue apoyada por la URSS, con cierta connivencia británica.[1]

Aunque las tesis universalistas nunca fueron formalmente desechadas, en la práctica se impuso el criterio de las esferas de influencia, pero sin que reconociera formalmente la primacía política de una potencia en cada esfera. La Organización de las Naciones Unidas, formada en primer lugar por los aliados y fundada como organización internacional a fines de 1945, se estableció sobre la base del principio universalista. El principio de responsabilidad compartida de las grandes potencias se institucionalizó en el Consejo de Seguridad, donde, en virtud del Art. 27 de la Carta de Naciones Unidas, las resoluciones sobre cuestiones de fondo exigen el acuerdo de una mayoría calificada que debe incluir los cinco miembros permanentes (Estados Unidos, la URSS, China, Gran Bretaña y Francia). Al producirse el antagonismo de los bloques en el curso de la Guerra Fría, el funcionamiento así estructurado del Consejo se vio seriamente afectado, por cuanto las grandes potencias generalmente se situaban en posiciones opuestas en los problemas de paz y seguridad sometidos a la consideración de este órgano político de la organización mundial.[2]

La Guerra Fría corresponde a un período de aproximadamente 25 años desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, en que el sistema internacional adquirió características bipolares, registrándose profundas divisiones en todo orden entre los bloques occidental y soviético, con los consiguientes niveles elevados de tensión. En este período, el sistema internacional exhibe como sus rasgos más distintivos los siguientes:

1) La política internacional tiene como eje central la *estructura de bloques*. Las relaciones al interior de los bloques se desarrollan en función del imperativo de fortalecimiento de las posiciones políticas y económicas frente al bloque rival; entre los bloques, las relaciones son casi exclusivamente de carácter conflictivo.

2) Es especialmente agudo el *enfrentamiento ideológico* entre los bloques; la política internacional se plantea en términos de modelos alternativos y excluyentes de organización política, social y económica. Las grandes potencias miran con abierta desconfianza cualquier planteamiento intermedio entre sus posiciones, o que pretenda disminuir o desconocer la importancia de la división político-ideológica global.

[1] A fines de 1944, Winston Churchill y José Stalin se reunieron en Moscú para discutir abiertamente la división de Europa en esferas de influencia; Herbert Feis, *Churchill-Roosevelt-Stalin: The War they Waged and the Peace they Sought*, Princeton, Princeton University Press, 1957, pp. 448-449.

[2] Ver Capítulo 5.

3) La dinámica de la política internacional consiste fundamentalmente en una sucesión de *crisis*, que dan lugar a fundados temores de estallido de una guerra entre los bloques. Entre las crisis tienen lugar algunos períodos de relajación parcial de tensiones.

4) La *disuasión nuclear* se percibe como un factor que evita el estallido de una guerra en gran escala entre los bloques. No obstante, las potencias principales no logran alcanzar un entendimiento político-estratégico tendiente a mantener una relación estable de disuasión mutua.

5) Cada bloque se *institucionaliza* en aspectos políticos, militares y económicos. Estados Unidos y la URSS promueven las relaciones internacionales al interior de sus respectivos bloques, y desalientan el desarrollo de la cooperación entre los bloques.

6) Las organizaciones internacionales —especialmente Naciones Unidas— sirven de foros de debate y enfrentamiento político entre los bloques. Inicialmente tiene poca importancia en las organizaciones internacionales la representación de los países del Tercer Mundo.

Diversas obras de política internacional y de historia contemporánea ofrecen extensos tratamientos del desarrollo de la Guerra Fría.[3] La siguiente relación solamente persigue ofrecer un panorama general de algunos acontecimientos característicos, que se han ordenado por subperíodos y años, sin entrar en el debate sobre los orígenes del conflicto. Entre 1946 y 1949 se decantaron las líneas de confrontación de los bloques, en un marco de predominio político, militar y económico de Estados Unidos.

Algunos hechos sobresalientes son los siguientes:

— *1946*. El ex Primer Ministro británico, Winston Churchill, pronuncia un discurso en Estados Unidos, en presencia del presidente Truman, declarando que Europa ha quedado dividida por una "Cortina de Hierro".

— *1947*. Tienen lugar serias crisis políticas en Grecia y Turquía. El gobierno británico hace presente al de Estados Unidos que, debido a su precaria situación económica, no puede socorrer materialmente a esos países. Washington, alegando que existe peligro de toma del poder por elementos comunistas, presta ayuda económica. En adelante, el Mediterráneo es una zona de influencia norteamericana. El mensaje del presidente Harry Truman solicitando fondos al Congreso dio lugar a lo que se conocería como doctrina Truman (ver sección sobre política exterior de Estados Unidos).

— *1947*. El Secretario de Estado norteamericano, George Marshall, anuncia un plan de asistencia para la reconstrucción de Europa, conocido posteriormente como Plan Marshall. Inicialmente se plantea como un programa de alcance amplio, pero ante el rechazo de la URSS y sus aliados se limita a los países occidentales.

— *1947*. La influyente revista *Foreign Affairs* publica un artículo

[3] Louis Halle, *The Cold War as History*, Nueva York, Harper, 1967, y Seyom Brown, *The Faces of Power*, Nueva York, Columbia University Press, 1968, son obras representativas.

(firmado por "X", identificado después como el diplomático George Kennan) que propone una política de contención del poder soviético, que exhibe tendencia expansiva (véase sección sobre política exterior de Estados Unidos).

— *1948*. Los aliados organizan la economía de paz en sus zonas de ocupación en Alemania. Una reforma monetaria introduce el nuevo marco alemán. La URSS protesta y bloquea Berlín, ciudad enclavada en su zona de ocupación, administrada conjuntamente por los aliados. Moscú sostiene que los aliados occidentales deben retirarse de la ex capital alemana. La respuesta consiste en un puente aéreo para abastecer la ciudad.

A partir de 1949/1950, la tensión internacional aumentó. El gobierno soviético, superada la fase crítica de recuperación interna, al parecer estimó que era posible pasar a la ofensiva política.

— *1949*. La URSS realiza su primera explosión nuclear, detonando una bomba atómica y poniendo fin al monopolio nuclear de Estados Unidos. Estados Unidos posee la bomba de hidrógeno.

— *1949*. Los aliados occidentales establecen la OTAN (Organización del Tratado del Atlántico Norte), como alianza política y militar bajo el liderazgo de Estados Unidos.

— *1949*. En la guerra civil que se libra en China desde el retiro de los japoneses, triunfa el bando comunista, que funda la República Popular China. Su máximo dirigente es Mao Tse Tung (Mao Ze Dong). Chiang Kai Schek, gobernante chino del período de guerra, debe replegarse a Formosa (Taiwan), donde establece la República de China. Con apoyo de Estados Unidos, logra mantener el control de la isla y hasta 1971 representa a China en Naciones Unidas.

— *1950*. Fuerzas de Corea del Norte cruzan la línea divisoria entre los dos estados coreanos. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas dispone la asistencia a Corea del Sur, resolución que se logra adoptar debido a la ausencia temporal de la URSS (se trataba de un gesto de protesta de Moscú por la situación de China en la ONU). El general norteamericano MacArthur encabeza el comando de la ONU. La guerra, con activa participación de Estados Unidos y China, dura hasta 1953.

— *1954*. El Secretario de Estado de Estados Unidos, John Foster Dulles, anuncia que su país se reserva la opción de responder a eventuales ataques armados mediante la "represalia masiva" nuclear.

— *1954*. Fuerzas militares francesas en Indochina son derrotadas por el movimiento Viet Minh, encabezado por Ho Chi Minh. Vietnam se divide en dos estados, luego que fracasa un plan político que contemplaba la celebración de elecciones. Estados Unidos gradualmente sucede a Francia en Indochina, asumiendo crecientes compromisos de ayuda a Vietnam del Sur.

— *1954*. En Guatemala, rebeldes apoyados por Estados Unidos derriban el gobierno del Presidente Jacobo Arbenz. La X Conferencia Interamericana, reunida en Caracas, declara que es incompatible con el sistema interamericano la existencia de cualquier gobierno procomunista.

A mediados de la década de 1950 se produjo un alivio temporal de las tensiones internacionales. Parecía haber un cambio importante en el régimen soviético, así como voluntad de diálogo de las grandes potencias; pero pronto surgieron nuevos focos de crisis.

— *1955*. La República Federal de Alemania organiza fuerzas armadas, contando con la autorización de los aliados occidentales. Estas fuerzas se integran en la OTAN. El Canciller Adenauer viaja a Moscú; se establecen relaciones diplomáticas con la URSS y regresan los contingentes de prisioneros de guerra alemanes que quedaban en ese país. El rearme alemán, controlado por los aliados, se produce luego de que fracasara un plan de integración militar europea, la Comunidad Europea de Defensa, que fuera rechazada por el Parlamento francés en 1954.

— *1955*. Estados Unidos, la URSS, Gran Bretaña y Francia celebran la "conferencia cumbre" de Ginebra. Aunque no resuelven ninguna diferencia política fundamental, mejora el clima internacional. La URSS sostiene que la competencia entre los bloques debe basarse en el principio de "coexistencia pacífica".

— *1956*. A partir del 20º Congreso del Partido Comunista de la URSS, Nikita Khrushchev implementa la política de "desestalinización", que propone el término del "culto a la personalidad", la dirección colectiva de los asuntos políticos y la modernización de la URSS.

— *1956*. El gobierno del Primer Ministro húngaro Imre Nagy, que estaba promoviendo reformas internas y llegó a proclamar el fin de la alianza con la URSS y la neutralidad de Hungría, es depuesto por la URSS mediante una intervención militar.

— *1956*. Egipto nacionaliza la Compañía del Canal de Suez, de propiedad anglo-francesa. En octubre estalla la segunda guerra árabe-israelí, con intervención de ingleses y franceses. Estados Unidos rechaza esta acción de sus aliados; el Canal queda en manos egipcias.

— *1957*. La URSS pone en órbita el Sputnik I, primer satélite artificial de la Tierra. Se atribuye ventaja a la URSS en los campos de la tecnología espacial y la cohetería militar. En Estados Unidos se lanza la tesis de una "brecha de los cohetes", que justifica un programa de desarrollo científico-tecnológico y militar. Años después, se concluye en que tal "brecha" no había existido.

— *1958*. En el Líbano, Estados Unidos interviene militarmente a petición del gobierno, que enfrentaba una seria crisis interna. Un factor en la decisión norteamericana había sido la instalación de un gobierno contrario a Washington en Irak.

— *1959*. El 1º de enero triunfan definitivamente los revolucionarios cubanos dirigidos por Fidel Castro. Estados Unidos no llega a un entendimiento con el régimen revolucionario. Posteriormente el gobernante cubano se declara comunista y Cuba desarrolla una estrecha alianza con la URSS.

— *1960*. Se programa una nueva reunión cumbre de las grandes potencias. La conferencia se cancela como consecuencia del derribamiento de un avión de inteligencia norteamericano, que sobrevolaba territorio soviético. Se intensifican las tensiones.

— *1960.* Bélgica concede la independencia del Congo, donde estalla una guerra civil. El Consejo de Seguridad de la ONU resuelve enviar una fuerza de pacificación interna Posteriormente la URSS critica la conducción de la operación, y propone sustituir al Secretario General de la ONU por una secretaría tripartita (un occidental, un comunista, un neutral).

— *1961.* Ante el aumento del éxodo de habitantes hacia Alemania Federal, la RDA erige un muro divisorio en Berlín y fortifica la frontera entre los estados alemanes. Se intensifica la presión soviética para sacar a las potencias occidentales de la ciudad. Estados Unidos y sus aliados rechazan las presiones y refuerzan simbólicamente sus guarniciones en Berlín Occidental.

— *1961.* En Bahía Cochinos, Cuba, fuerzas del gobierno repelen un intento de invasión de contingentes de exiliados. El gobierno del presidente John Kennedy, instalado en el poder pocos meses antes, había apoyado clandestinamente la acción.

— *1961.* Se reúnen en Viena los dirigentes de Estados Unidos y la URSS, John Kennedy y Nikita Khrushchev. Coinciden en la necesidad de aliviar las tensiones internacionales, pero discrepan en los diversos aspectos de las crisis internacionales discutidas en la conferencia.

— *1962.* Estalla la crisis de los misiles en Cuba. La URSS había emplazado armamento ofensivo en la isla, que amenazaba la seguridad de Estados Unidos. Washington responde mediante un bloqueo naval de la isla y exige desmantelar las instalaciones y retirar los misiles. La crisis se supera cuando Moscú accede a las demandas norteamericanas, a cambio de seguridades de no invasión de la isla.

Como consecuencia de esta peligrosa crisis —en que el riesgo de un enfrentamiento nuclear llegó a ser inminente— las superpotencias comenzaron a desarrollar políticas más cautelosas. Procuraron evitar las confrontaciones directas y se interesaron en llegar a algunos acuerdos mínimos de cooperación. Entre 1962 y 1969, la Guerra Fría declinó gradualmente. A fines de la década de 1960 tuvo lugar la transición hacia una fase de distensión. Algunos hechos relevantes de esta fase son los siguientes:

— *1963.* Se firma el tratado de prohibición de pruebas nucleares en la atmósfera. Francia y China, a punto de realizar explosiones nucleares, no adhieren.

— *1963.* Con el fin de evitar dificultades de comunicación en el curso de situaciones de crisis internacional, Estados Unidos y la URSS acuerdan establecer líneas directas de comunicación telefónica entre los más altos niveles de los respectivos gobiernos.

— *1964.* Nikita Khrushchev es depuesto por Leonid Brezhnev, Alexei Kosygin y Nikolai Podgorny.

— *1964.* Ante un incidente naval frente a las costas de Vietnam, el Congreso de Estados Unidos aprueba la "Resolución del Golfo de Tonkin", que autoriza al Presidente a hacer lo necesario para la protección de las fuerzas norteamericanas en el sudeste asiático. La resolución se invoca como base legal y política para la creciente presencia de Estados Unidos en el área.

— *1965.* Estados Unidos interviene militarmente en la República Dominicana. Para la administración Johnson, la situación en ese país amenazaba convertirse en "una segunda Cuba". Una minoría en la OEA rechaza la acción, pero se aprueba la creación de una fuerza interamericana que "multilateraliza" la intervención.

— *1966.* Francia se retira de la estructura militar de la OTAN.

— *1967.* Tiene lugar la Guerra de los Seis Días entre Israel, Egipto, Siria y otros estados árabes. Israel controla el Sinaí así como ciertos territorios sirios y jordanos. Los países árabes y la URSS estrechan sus vínculos en los años siguientes. El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas aprueba la Resolución 242, que dispone el retiro de Israel de territorios ocupados, pero reconoce el derecho israelí a fronteras seguras. No hay acuerdo sobre la implementación de la resolución.

— *1968.* La URSS interviene mediante la fuerza armada en Checoslovaquia, terminando con el movimiento de apertura política y económica iniciado por el gobierno comunista reformista del Primer Ministro Alexander Dubcek.

— *1969.* Estados Unidos y la URSS inician las conversaciones SALT, sobre limitación de armas estratégicas. Las conversaciones son estrictamente bilaterales, de carácter inicialmente técnico, y enfocadas al control de la carrera armamentista dentro de niveles aceptables para las partes. Esto las distingue de las conversaciones sobre desarme de Ginebra, que son multilaterales y persiguen en último término el desarme general y completo.

— *1969.* El gobierno alemán intensifica sus esfuerzos de normalización de relaciones con los países de Europa oriental (*Ostpolitik*).

— *1969.* El conflicto chino-soviético se agudiza. Hay enfrentamientos militares limitados en zonas fronterizas en disputa.

Como podrá advertirse, en este subperíodo declinó un tanto el enfrentamiento político entre los bloques, mientras Estados Unidos y la URSS debieron enfrentar serios problemas con sus aliados o ex aliados. En la fase de declinación de la Guerra Fría, aparecieron tendencias multipolares que socavaron parcialmente la estructura bipolar del sistema. En el período de distensión, las superpotencias exploraron diversas alternativas de cooperación política y económica. Este ensayo de una relación más constructiva duró la mayor parte de la década de 1970, pero se interrumpió hacia fines de ese decenio, sin que alcanzara a producir resultados estables y consolidados. Desde entonces se ha asistido a un importante rebrote de las tensiones políticas, que estudiaremos en el marco de las políticas exteriores de las superpotencias.

LA POLÍTICA EXTERIOR DE ESTADOS UNIDOS

Es importante analizar brevemente las líneas fundamentales de la política exterior de Estados Unidos, por cuanto ella constituye un factor de importancia central en la estructura y funcionamiento del sistema internacional que emergió de la Segunda Guerra Mundial.

Los planteamientos iniciales de la política norteamericana tienen especial trascendencia, por las siguientes razones. Primero, ellos configuran líneas matrices a partir de las cuales se implementan y modifican políticas posteriores. En segundo lugar, dichos planteamientos ya ponen de manifiesto algunos de los dilemas fundamentales de la política de Estados Unidos en los últimos 40 años: la aspiración a una posición de primacía internacional —negada por algunos— que se enfrenta a la realidad de un mundo crecientemente complejo; las percepciones —de origen interno y externo— de imperativos de carácter globalista y las limitaciones prácticas del poder norteamericano; el fervor ideológico y los requerimientos de cálculo pragmático de relaciones de poder; y la tendencia al activismo internacional, que compite con prioridades de orden interno, respaldadas por poderosos sectores políticos.

Stanley Hoffmann ha sintetizado estos dilemas en dos tipos ideales de políticas exteriores, que en mayor o menor medida se encuentran presentes en las estrategias de diferentes gobiernos norteamericanos. Por una parte, existe la opción de una política *maximalista*, bajo cuyos términos los Estados Unidos actuarían internacionalmente con la mayor energía y el más amplio conjunto posible de instrumentos para la realización de sus objetivos globales. El segundo modelo es de carácter *minimalista*, en cuanto propendería a la limitación del alcance y de los instrumentos de la acción internacional, concentrándose en aquellas áreas y problemas en que se perciben mayores perspectivas de éxito. Esta opción abandonaría los objetivos de preponderancia política, con sus inevitables secuelas de manipulación política externa, y se concentraría en políticas de interés común con otros estados.[4]

En los primeros años, el debate en torno de la política exterior norteamericana dio lugar a dos posiciones: una de carácter aislacionista, cercana al modelo "minimalista", y otra de carácter internacionalista, que corresponde fundamentalmente a la opción "maximalista". La primera opción fue propugnada por sectores que demandaban el retorno a la situación anterior a la guerra, exigiendo, por consiguiente, una fuerte disminución de la presencia política y militar en Europa, el Lejano Oriente y otros escenarios regionales. La segunda era defendida por personeros que argumentaban que la guerra había creado una situación nueva e irreversible, que exigía asegurar una presencia global de largo plazo, a menos que se aceptasen elevados riesgos para la seguridad del país.

En 1947, la administración Truman se inclinó por la tesis internacionalista. La doctrina Truman —formulada con ocasión de las crisis de Grecia y Turquía (véase reseña de la Guerra Fría)— subrayó la división bipolar del sistema internacional, articulándola en términos ideológicos, al expresar que:

> en el momento actual de la historia mundial, prácticamente todos los países deben elegir entre formas alternativas de vida... una forma de vida se basa en la voluntad de la mayoría, y se distingue por instituciones libres, gobierno representativo, elecciones libres, garantías de libertad individual, libertad de expresión y de religión y libertad frente a la opresión política. La otra forma de vida se basa en la voluntad de una minoría que se impone a la mayoría por la fuerza. Se apoya en el terror y la opresión, prensa y radio controladas, elecciones dirigidas y la supresión de las libertades personales... debe ser la política de los Estados Unidos apoyar a los pueblos libres que están resistiendo intentos de subyugación por minorías armadas o por presiones del exterior.[5]

[4] Hoffmann, *The State of War*, *op. cit.*, p. 194.

La formulación de este principio de política exterior contiene un mandato de acción global en nombre de una división altamente esquemática del mundo, que por cierto no correspondía exactamente a las prioridades políticas reales de Estados Unidos. En efecto, los compromisos e intereses de Washington no dependían solamente de visiones y opciones ideológicas, sino también de consideraciones de poder. En América Latina, por ejemplo, la realidad política distaba de satisfacer los criterios de preferencia ideológica, pero no cabía duda que la región debía seguir en la esfera norteamericana.

A diferencia de la doctrina Truman, la tesis de la contención, inicialmente formulada por George Kennan (ver reseña de la Guerra Fría) enfatizó la idea tradicional del equilibrio de poder, que según Kennan la URSS estaba empeñada en alterar.

La proposición central de la política de contención era que la política de Estados Unidos hacia la Unión Soviética debía consistir en

> ...una contención a largo plazo, paciente pero firme y vigilante de las tendencias expansivas rusas. La presión soviética contra las instituciones libres del mundo occidental es algo que puede ser contenido por la aplicación hábil y vigilante de la contrafuerza en una serie de puntos geográficos y políticos constantemente cambiantes...[6]

Esta proposición rápidamente se convirtió en un elemento básico del consenso político de las élites de la política exterior identificadas con la tendencia internacionalista, que por entonces ya se encontraban comprometidas con las políticas de guerra fría. En la década de 1950, la administración del presidente Eisenhower —sobre todo a través del Secretario de Estado John F. Dulles— interpretó la política de contención como un mandato tendiente a establecer un sistema global de alianzas político-militares destinado a aislar a la URSS. Hacia 1954, Estados Unidos tenía 44 estados aliados.[7] El propio Kennan eventualmente declaró que esto equivalía a asumir un verdadero papel de poli-

[5] Halle, *op. cit.*, pp. 120-121.
[6] Halle, *op. cit.*, p. 107.
[7] Russett y Starr, *op. cit.*, p. 99.

cía internacional, en nombre de *una ideología anticomunista* que reducía cualquier conflicto a una confrontación Este-Oeste.

El tercer elemento de esta temprana configuración de la política de posguerra fue el Plan Marshall (ver reseña de la Guerra Fría). La negativa soviética a participar en el programa, expresada en París por el Canciller soviético Molotov a sus colegas Ernest Bevin, del Reino Unido, y Georges Bidault, de Francia, fue uno de los hechos de mayor importancia en el proceso de división de Europa en bloques políticos rivales.

Tan importantes como estos elementos fueron los lineamientos de una institucionalidad económica internacional para la posguerra. Los objetivos del sistema, diseñado en la conferencia aliada de Bretton Woods (1944) fueron la reconstrucción de los países devastados, la estabilidad y liberalización de las relaciones económicas internacionales y —con menor énfasis— el crecimiento económico de los países menos desarrollados. Las instituciones creadas para los fines referidos fueron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF, conocido como Banco Mundial). Posteriormente se organizó el Acuerdo General de Aranceles y Comercio (GATT). Las tres instituciones se crearon dentro del sistema de Naciones Unidas, aunque con autonomía política y operativa en relación con los órganos centrales del mismo. No obstante, la URSS y sus aliados no participaron en estas instituciones, lo que no hizo sino reforzar la ya decisiva gravitación de Estados Unidos en ellas. El análisis de estas materias corresponde al Capítulo 10.

La política de contención gozó en su primera década de vigencia de un amplio respaldo en Estados Unidos y los países aliados de la OTAN. En general, esta política logró alcanzar su objetivo en Europa, en la medida en que la situación surgida en 1945 no sufrió alteraciones de importancia. Con excepción de Checoslovaquia, la URSS no incorporó nuevos estados europeos a su esfera de influencia. Por su parte, las potencias occidentales han preferido el estado de cosas imperante a los riesgos de forzar retrocesos soviéticos en posiciones expuestas. Por esta consideración, no emprendieron acciones para sacar de la órbita soviética a los aliados de Moscú que han sufrido serias conmociones internas, que generalmente han provocado intervenciones de la potencia dominante (la RDA en 1953 y 1956, Hungría en 1956, Checoslovaquia en 1968, Polonia en 1956 y desde 1970).

Sin embargo, ya en el conflicto de Corea quedó de manifiesto que la implementación de la contención fuera de Europa ofrecía serios problemas. El conflicto coreano, que se manejó como una operación internacional de seguridad colectiva bajo los auspicios de Naciones Unidas, dejó en claro que la superioridad nuclear no era directamente utilizable en una guerra local, y que el factor nuclear no compensaba necesariamente una insuficiente dotación de fuerzas convencionales. En el ámbito americano, el caso cubano mostró que una potencia menor podía realinearse con el bloque rival, sin que la lógica de la política de contención debiera imponerse en forma fatal. En tercer lugar, la guerra de Vietnam fue, a juicio de los críticos, un intento de aplicación del principio de contención en un área en que Estados Unidos no había tenido hasta entonces intereses políticos, estratégicos o económicos de importancia. El gobierno del presidente Johnson cometió el error de asegurar que en esa guerra se encontraba en juego su credibilidad política y militar global, pero tanto el gobierno como los demás actores internos no reconocieron a tiempo que la situación prácticamente se reducía a dos alternativas. La primera era la victoria militar sobre Vietnam del Norte, que exigía aumentar el nivel de hostilidades, con los consiguientes costos políticos internos y externos, los cuales, a juicio del gobierno, debían evitarse. La segunda era aceptar la derrota, lo que tendría consecuencias políticas traumáticas para un país que trataba de conservar su posición política mundial. La alternativa intermedia, consistente en desequilibrar el conflicto mediante el apoyo a un aliado débil, como era el régimen del Sur, enfrentando a un adversario altamente regimentado y movilizado, como era el gobierno del Norte, demostró ser irrealizable.[8] Vietnam del Sur cayó ante las fuerzas combinadas de Vietnam del Norte y el movimiento antigubernamental Viet Cong, en abril de 1975. En ausencia de una clara definición de intereses prioritarios, así como de un nivel significativo de consenso político interno, el intento de contención en el sudeste asiático se vio condenado al fracaso.

Henry Kissinger, quien en calidad de asesor de seguridad nacional y posteriormente Secretario de Estado dirigió la política exterior de Estados Unidos en los gobiernos de los presidentes Nixon y Ford, ensayó una variante de la política de contención. Sin abandonar el postulado implícito de primacía global norteamericana, Kissinger concibió la contención a través de la negociación en reemplazo de la vía de confrontación. La principal carta de negociación frente a Moscú y a Pekín (China debía considerarse en adelante como un nuevo polo de poder) debía consistir en la materialización de importantes incentivos a la moderación política. La política de distensión de Kissinger propugnaba una cuidadosa aproximación de Estados Unidos a sus principales adversarios. Frente a China, Kissinger decidió ensayar una aproximación susceptible de constituir un factor de equilibrio frente a la URSS. En cuanto a ésta, debían estimularse sus ostensibles tendencias a desarrollar políticas conservadoras, de *statu quo*, en el ámbito europeo, y sus supuestas proclividades a abandonar sus antiguas políticas revolucionarias en otras áreas. A cambio de la moderación soviética, Estados Unidos podía ofrecer intercambios bilaterales ventajosos e importantes para la satisfaccion de importantes necesidades internas, sobre todo en los ámbitos del comercio y la tecnología. La mantención de esas ventajas, y una percepción de menor inseguridad estratégica, irían configurando una red cada vez más densa de compromisos que envolvería a los gobernantes soviéticos, desalentando cualesquiera iniciativas revolucionarias o desequilibrantes que pudiesen arriesgar los frutos de la distensión y/o las perspectivas de nuevos acuerdos de interés común.

[8] Stanley Hoffmann, *Primacy or World Order, op. cit.*, pp. 23-26.

La política de Kissinger constituyó un planteamiento novedoso que dio lugar a una serie de iniciativas que el propio Kissinger se encargó de implementar, utilizando el estilo diplomático sutil, pragmático, calculador y personalista que contribuyó a su fama. Entre los frutos del activismo diplomático kissingeriano entre las superpotencias se cuenta el primer acuerdo de limitación de armas estratégicas (SALT I), el tratado de limitación de cohetes antibalísticos (ABM), una importante expansión del comercio bilateral y la celebración de dos reuniones en la cumbre, que contribuyeron al clima de distensión. En otros ámbitos, Kissinger logró poner en marcha el histórico acercamiento político con China y conjurar situaciones de alto riesgo estratégico entre Israel y sus vecinos.

No obstante, los resultados negativos y las omisiones del enfoque de Kissinger en diversos aspectos opacaron los mencionados logros. Primero, su estilo diplomático altamente secreto —y al mismo tiempo espectacular— socavó la solidaridad de los aliados, toda vez que la retórica de Washington insistía en el abandono del antiguo manejo "verticalista" de las alianzas en favor de una política horizontal y coordinada. Japón, por ejemplo, debió tomar conocimiento de la nueva política hacia China, que le interesaba vitalmente, como virtual hecho consumado. Segundo, el esquema de cinco polos de poder en el mundo (Estados Unidos, URSS, Europa Occidental, China y Japón) simplificó en exceso la realidad internacional. La crisis del petróleo que se desencadenó después de la guerra del Medio Oriente de 1973 tomó por sorpresa a Estados Unidos, afectando intereses políticos y económicos norteamericanos de la mayor importancia, en circunstancias que provino de actores hasta entonces considerados marginales, como eran los países de la OPEP. En general, el esquema de Kissinger sobreestimó la gravitación internacional de Washington, Moscú y Pekín, así como sus posibilidades de cooperación, al tiempo que probablemente subestimó las diferencias que separaban a las superpotencias. Los dirigentes soviéticos, en especial, parecen haber evaluado la situación de manera bastante diferente del enfoque de Washington. Después de la segunda reunión en la cumbre Nixon-Brezhnev, la URSS no trató de impedir la guerra árabe-israelí de octubre de 1973 (guerra de Yom Kippur) y de hecho llegó a amenazar con intervenir en el conflicto. Mientras Kissinger pensó que Moscú podría ser un factor de moderación en el conflicto del Sudeste asiático, la URSS alentaba la continuación de la guerra, confiando que una solución militar favorecería sus intereses. En Angola, Moscú prestó apoyo en gran escala, en combinación con Cuba, a la facción prosoviética MPLA, que derrotó a UNITA, apoyada por Estados Unidos. En 1975, la aprobación del Acta de Helsinki por 35 estados participantes en la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación Europeas estableció, como principios básicos, que las fronteras surgidas de la Segunda Guerra Mundial no serían alteradas por la fuerza, y que entre ambas partes de Europa se intensificaría la cooperación y se mejorarían las comunicaciones sociales y las situaciones relativas a los derechos humanos. La evolución posterior a esta importante declaración, sin embargo, demostró que el régimen soviético no tenía intenciones de suavizar o relajar su control interno y su hegemonía en los estados de Europa oriental. Así se frustró otra importante perspectiva de la distensión en la era de Kissinger.

La crisis derivada del fracaso norteamericano en Vietnam y la renuncia del presidente Nixon —consecuencia del escándalo de Watergate— contribuyeron a producir la percepción de un retroceso internacional de Estados Unidos, al tiempo que estimularon la búsqueda de nuevas alternativas de política exterior. El presidente James Carter procuró llevar a término algunas iniciativas del período de distensión, como las conversaciones sobre armas estratégicas, logrando la firma del acuerdo SALT II. No obstante, éste no contaría con la aprobación del Senado. Tal vez su mayor éxito diplomático fue el acuerdo egipcio-israelí de Camp David, que inició una nueva era en la política del Medio Oriente, aunque distó de constituir un acuerdo comprensivo de paz. Carter se empeñó en mejorar la imagen de su país mediante una política ideológica, lanzando a Estados Unidos a la ofensiva en la temática de los derechos humanos; pero en las relaciones con países de importancia estratégica crítica, como Irán y Corea del Sur, la política quedó prácticamente en el papel. En Nicaragua, Carter contribuyó a la caída de la dictadura de Anastasio Somoza, pero sólo al comienzo del gobierno revolucionario tuvo alguna influencia en los sucesos de ese país. Su mayor logro en América Latina fue la conclusión del tratado sobre el Canal de Panamá; en cambio, su política de derechos humanos encontró resistencia entre los regímenes militares de Brasil, Argentina y Chile. En Irán, no pudo evitar la radicalización antinorteamericana del régimen islámico fundamentalista del ayatollah Khomeini, que sacó a Irán de la esfera de influencia de Estados Unidos y permitió la toma de rehenes de un numeroso grupo de funcionarios norteamericanos por más de un año. En Etiopía, la URSS logró montar una intervención que instaló un régimen marxista en el poder. En Afganistán, no fue posible ofrecer una respuesta efectiva a la intervención soviética que se inició en 1979.[9]

El gobierno de Ronald Reagan llegó a la Casa Blanca debido a una combinación de factores internos (crisis económica, desgaste del Partido Demócrata) y externos. En alguna medida, el expansionismo soviético de la década de 1970 contribuyó a crear un clima de preocupación que ayudó a la elección de un mandatario marcadamente conservador, comprometido con la recuperación de la hegemonía norteamericana y una estricta contención de la URSS. Encontrándose aún en desarrollo, resulta un tanto prematuro emitir juicios generales acerca de la política exterior del gobierno de Reagan. No obstante, una hipótesis del editor de la revista *Time* apunta a una interesante dualidad en esta política:

[9] Hoffmann, *Primacy or World Order*, pp. 42-59; para un análisis a fondo del período, ver Raymond Garthoff, *Detente and Confrontation: American-Soviet Relations from Nixon to Reagan*, Washington D.C., Brookings, 1985.

> La administración partió enfrentándose al mundo con un conjunto de políticas o pronunciamientos de línea dura, agresivos y maniqueos, que en casi todos los casos cedieron paso al compromiso y la acomodación, por lo menos exterior. Así se verificó en las actitudes hacia la Unión Soviética, el control de armas, Centroamérica, los aliados europeos, y el apoyo al Fondo Monetario Internacional, entre otras materias... Estas concesiones tuvieron lugar solamente después de duras batallas burocráticas y en respuesta a diversas presiones externas: de la opinión pública, del proceso político, de quejas de los aliados, del riesgo de *débâcles* diplomáticas.[10]

Frente a la URSS, el abuso de la retórica anticomunista (el presidente llegó a calificar a la URSS como "imperio malvado") no impidió reconocer la importancia de reanudar conversaciones. En noviembre de 1985 tuvo lugar la primera "cumbre" Reagan-Gorbachov. Un segundo encuentro, que casi produjo un acuerdo de desarme nuclear, se realizó en Reikiavik, en octubre de 1986. Como ha reconocido Caspar Weinberger, secretario de defensa, la estrategia del gobierno hacia Moscú ha sido intentar nuevas negociaciones desde una posición de fuerza.

> Nuestra reconstrucción de la fortaleza militar norteamericana está redefiniendo los términos de la relación entre EE.UU. y la URSS. En vez de negociar desde una posición débil (y de la perspectiva de una mayor desventaja relativa), los Estados Unidos están ahora comenzando a negociar desde una posición de fortaleza, y de la promesa de una mayor fortaleza relativa.[11]

Con el fin propuesto, el gobierno emprendió una vasta política de rearme nuclear y convencional, aunque el Congreso dispuso que debía ceñirse a los términos del acuerdo SALT II (no ratificado), mientras la URSS se comportara del mismo modo[12], y aprobó fondos para nuevos programas estratégicos (como el cohete MX), bajo la condición de que se intentarían nuevas conversaciones sobre control de armas, que debían tener por objetivo lograr reducciones efectivas de los niveles existentes. Otro aspecto de gran importancia política es la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE, conocida como "Guerra de las Galaxias"), consistente en una serie de investigaciones orientadas al eventual despliegue de un sistema defensivo capaz de absorber un ataque estratégico nuclear de gran escala. La IDE introduce cambios significativos en las doctrinas estratégicas convencionales; su examen corresponde a otra sección del presente capítulo.

[10] Henry Grunwald, "Foreign policy under Reagan II", *Foreign Affairs 63*, Nº 2, 1984-5, p. 219. En igual sentido opina David Scott Palmer, "Actores y factores en las relaciones Estados Unidos-América Latina", en Manfred Wilhelmy editor. *La Formación de la Política Exterior: Los Países Desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1987.

[11] Caspar Weinberger, "U.S. defense strategy", *Foreign Affairs 64*, Nº 4, 1986, p. 697.

[12] En julio de 1986, Reagan anunció que, debido a violaciones soviéticas de Salt II, el gobierno terminaba su política de observar este instrumento como si tuviera fuerza jurídica.

En el seno de la OTAN, Washington alcanzó un triunfo importante con el despliegue de armas de alcance intermedio (misiles crucero y Pershing II), destinadas a equilibrar las fuerzas soviéticas de cohetes SS-20 que amenazan directamente a Europa occidental. Pero junto con presionar por estas medidas, el gobierno de Reagan no ha podido ignorar el interés de sus aliados europeos en la reanudación de un diálogo efectivo con Moscú, que permita revitalizar elementos positivos del período de distensión.[12a] El abandono de los intentos norteamericanos de bloquear la cooperación europea en la construcción de un gasoducto entre Siberia y varios países europeos ilustra esta situación.

En el Medio Oriente, Reagan no ha podido avanzar en relación con lo logrado por Carter. La percepción árabe de un apoyo prácticamente incondicional a Israel ha debilitado un tanto la posición regional de Washington. El terrorismo contra objetivos norteamericanos en el Líbano, las acciones de Libia y las respuestas norteamericanas, y la guerra entre Irak e Irán han complicado la situación política en esta tensa área.

En su primer período de gobierno, la administración Reagan concedió escasa importancia a las crisis políticas de diversos sistemas autoritarios del Tercer Mundo. Esta actitud se fundó en la hipótesis de la ex embajadora ante Naciones Unidas, Jeanne Kirkpatrick, para quien los regímenes autoritarios alineados con Estados Unidos eran en cualquier caso preferibles a los regímenes revolucionarios de carácter totalitario. A partir de 1985, este diagnóstico parece haber variado. Recientemente, Washington presta considerable atención al potencial de polarización y radicalización de los procesos de crisis de los autoritarismos, en cuya prolongación se perciben amenazas de instauración de regímenes totalitarios de nuevo cuño (el modelo de estos regímenes para Washington es el sandinista). Esta nueva percepción parece haber contribuido a provocar la ruptura norteamericana con las dictaduras de Ferdinando Marcos (Filipinas) y Jean-Claude Duvalier (Haití); ambas cayeron en 1986. La visión del caso sudafricano no es ajena a esta perspectiva, aunque hay considerable reticencia en el gobierno de Reagan a emprender acciones decisivas en relación con esta crisis. En el contexto latinoamericano, la revisión de la política hacia el régimen militar chileno correspondería a esta nueva línea, aunque el anticomunismo y la política económica del régimen chileno establecen importantes coincidencias entre los dos países. Un nuevo y revolucionario aspecto de la política exterior bajo Reagan es el apoyo a movimientos insurgentes del Tercer Mundo que se oponen a gobiernos comunistas o asociados con la URSS. Algunos observadores denominaron "doctrina Reagan" al pronunciamiento presidencial contenido en el discurso sobre el Estado de la Unión (febrero de 1985), en cuanto a que

[12a] Por tratado de 8 de diciembre de 1987, Estados Unidos y la URSS acordaron retirar y destruir estas armas. Este fue el principal resultado de la tercera "cumbre" Reagan-Gorbachov.

los Estados Unidos no debían abandonar a "aquellos que están arriesgando sus vidas en cualquier continente, desde Afganistán hasta Nicaragua, para desafiar la agresión apoyada por la Unión Soviética..." [13] El caso más notorio de esta política es la ayuda prestada desde 1981 a la insurgencia nicaragüense. En julio de 1985, el Congreso por primera vez aprobó fondos para la asistencia humanitaria a los rebeldes afganos y en febrero de 1986 derogó la enmienda Clark, que en 1976 había prohibido cualquier intervención en la guerra civil de Angola. En todos estos casos, cabe observar que importantes sectores de la oposición demócrata se han sumado a la política de asistencia a las guerrillas. Aunque Washington defiende esta política mediante argumentos ideológicos, su objetivo central parece ser geopolítico: se trataría básicamente de hostilizar a la URSS en el Tercer Mundo, elevando el costo de su presencia directa e indirecta en países lejanos (Angola) o en su perímetro inmediato (Afganistán). Hasta mediados de 1986, el gobierno rechazaba demandas de intervención en otros países, como Mozambique, Etiopía y Kampuchea (Camboya). Se trataría, por tanto, de una ofensiva de hostilización *selectiva* a posiciones adversarias altamente expuestas.

Esta nueva dimensión de la política norteamericana ha suscitado serias críticas. Primero, se trata de una nueva modalidad irregular de uso de la fuerza, que expone a riesgos de represalia a aliados regionales de Estados Unidos que han cooperado con la asistencia a movimientos guerrilleros, como son Pakistán y Honduras. Segundo, en el caso angoleño, la asistencia a UNITA puede debilitar las negociaciones diplomáticas tendientes a obtener el retiro de las fuerzas militares cubanas de Angola, objetivo que interesa a Estados Unidos en cuanto permitiría el retiro de Sudáfrica de Namibia. En tercer lugar, un crítico norteamericano ha advertido que:

> Nuestra disposición a ignorar las formas convencionales de respeto por la soberanía nacional, y a apoyar fuerzas que se oponen a gobiernos, inevitablemente refuerza una disposición similar por parte de gobiernos y fuerzas que nos son hostiles. Y, en esa clase de competencia, un gobierno responsable ante una opinión pública democrática, en una sociedad regida por el derecho, inevitablemente se encontrará en desventaja comparativa." [14]

EL RETO SOVIÉTICO

La política exterior soviética combina elementos revisionistas a nivel global con ciertas manifestaciones de diplomacia de *statu quo* en el ámbito europeo. Presenta asimismo rasgos propios de una política de poder de corte tradicional, junto con visiones marcadamente ideológi-

[13] Citado por Stephen Rosenfeld, "The guns of July", *Foreign Affairs 64*, Nº 4, 1986, p. 702.
[14] Rosenfeld, *op. cit.*, p. 714.

cas. La dimensión revisionista se originó en la experiencia histórica de virtual exclusión del sistema internacional a partir de la era revolucionaria de 1917-1921. El ostracismo internacional a que Occidente sometía al nuevo estado revolucionario tuvo como contrapartida una virtual identificación inicial de la política exterior con la promoción de la causa revolucionaria proletaria en el mundo capitalista. Posteriormente esta definición cedió lugar a una mayor presencia de elementos consecuentes con el desarrollo histórico de las políticas rusas, pero sin abandonar el objetivo estratégico de la transformación del sistema internacional a partir de las premisas y proposiciones del marxismo-leninismo. De acuerdo con esta visión ideológica, la misión política internacional del estado soviético consiste en promover activamente la transformación de las correlaciones internacionales de fuerzas a favor del socialismo —que se equipara con el progreso y la causa de la paz— trascendiendo el sistema de estados del capitalismo y la estructuración, eventualmente, de un estado mundial socialista. En último término debe prevalecer un movimiento comunista global, en el cual han de superarse las contradicciones inherentes a toda interacción económico-social y política de las formaciones y estructuras preexistentes. Mientras existan poderosos actores que no reconocen estos imperativos de cambio, la política soviética enfrentará importantes obstáculos y deberá desplegar los recursos del estado soviético para superarlos por medio de la coexistencia pacífica y, en caso necesario, de la confrontación militar.

El elemento de *statu quo* es más reciente y menos notorio que el anterior. Deriva fundamentalmente del logro de importantes objetivos políticos y estratégicos por parte de la URSS en su política europea de los últimos 40 años. En este período se ha producido el ascenso de la URSS a la condición de potencia mundial (o "superpotencia"). La primera etapa de este ascenso se basó en las concesiones políticas de los aliados occidentales a Stalin, que permitieron a Moscú constituir y consolidar una extensa esfera de influencia en Europa, que alcanza hasta el centro del continente. La segunda etapa del ascenso soviético consistió en el desarrollo de importantes bases de poder nacional. El componente más significativo de las bases de poder soviético en la posguerra es la fuerza militar; le sigue en importancia la influencia política transnacional manejada a través del Partido Comunista. La mayor debilidad relativa se observa en las bases económicas del poder nacional, que hasta la actualidad siguen siendo notoriamente insuficientes en relación con los elementos mencionados y con las percepciones soviéticas acerca del rol internacional del país.

A partir de la era de Brezhnev, que se inicia en 1964, la URSS entró en una tercera etapa de ascenso y consolidación internacional: en esta fase alcanzó una posición de *paridad estratégica* con Estados Unidos, lo que ha permitido a Moscú fortalecer su posición regional en Europa y Asia, junto con desarrollar una política de poder verdaderamente global. La satisfacción de los dirigentes soviéticos por haber alcanzado esta posición de poder fue bien expresada por el Canciller Andrei Gromyko en el XXIV Congreso del Partido Comunista de la URSS, en

1971: "hoy no existe ninguna cuestión de cierta importancia que se pueda resolver sin la URSS o en su contra." [15]

La política regional soviética tiene como objetivo central el fortalecimiento del poder nacional a través de la consolidación de su posición hegemónica en Europa central y oriental, y del desarrollo progresivo de relaciones con Europa occidental, sobre la base de intereses europeos potencialmente distintos de los de Estados Unidos. En cambio, la política global apunta a la expansión de la gravitación internacional soviética en cualquier ámbito geográfico en que existan potencialidades de cambio revolucionario y/o estados y fuerzas políticas opuestas a las potencias occidentales, y especialmente a Estados Unidos en su calidad de adversario principal de la URSS.

Las relaciones entre estas dos dimensiones de la política soviética son complejas. Por un lado, es evidente la necesidad de una *complementación*, en cuanto la política global no podría desarrollarse sin un grado satisfactorio de seguridad en el perímetro político-estratégico europeo. Además, las iniciativas soviéticas en el Tercer Mundo generalmente involucran cierta coordinación de pasos políticos y medidas económicas con los estados más estrechamente asociados con la URSS. Tal coordinación expresa la posición soviética según la cual la URSS encabeza un sistema socialista a nivel internacional, y tiene también fundamentos pragmáticos diversos, por ejemplo, la conveniencia de no exponer directamente a Moscú en algunas situaciones políticas regionales. Pero no puede desconocerse que las dos dimensiones también pueden dar lugar a prioridades *competitivas*. Ello ocurre en la medida en que el interés en una u otra imponga demandas de recursos políticos, económicos y militares que aun para una superpotencia son escasos.

La acentuación de las dimensiones de *consolidación* o de *expansión* es el principal rasgo diferenciador entre las etapas de evolución de la acción externa soviética. Pero ésta no es, por cierto, solamente la manifestación de objetivos y concepciones estratégicas elaboradas de manera integrada en Moscú, como asume la hipótesis que supone la existencia de algún tipo de "plan maestro" de acción internacional del Partido Comunista. Como toda política exterior, la soviética también contiene un elemento *reactivo*, en la medida en que los dirigentes partidistas y gubernamentales perciban restricciones y oportunidades para su desempeño internacional en múltiples y cambiantes situaciones internacionales, en la cuales pueden haber tenido inicialmente escasa y aun nula participación. La evolución del rol soviético en la Nicaragua sandinista, por ejemplo, parece ajustarse más a este modelo que al de una planificación previsora de los acontecimientos en función de un programa global. En otros casos, el elemento reactivo se presenta en situaciones de alta exposición de intereses soviéticos, que se ven amagados por la creciente realidad de posiciones policéntricas y aun de desafíos entre los países socialistas. El conflicto chino-soviético constituye el ejemplo más sobresaliente de este problema, en que la URSS se sitúa en posiciones más bien defensivas frente a los cuestionamientos de su rol de primera potencia socialista.

[15] Citado por Boris Meissner, "Die Aussenpolitik der Sowjetunion", en Kaiser y Schwarz, *op. cit.*, p. 436.

Los instrumentos centrales de la política soviética dentro de su esfera de influencia son el Pacto de Varsovia, el Consejo de Ayuda Mutua Económica (CAME, también conocido como COMECON), y los entendimientos bilaterales a nivel de gobiernos y Partidos Comunistas. A través de los instrumentos multilaterales, la URSS coordina las relaciones entre países socialistas y procura enfrentar a los países occidentales como un bloque, tanto en los aspectos político-militares como económicos. Por medio de los vínculos bilaterales, Moscú trata de mantener, asegurar y acrecentar su condición de potencia central del sistema socialista. El siguiente cuadro resume la participación de los países socialistas en el Pacto de Varsovia, el CAME y la "comunidad socialista", o sea, el conjunto de estados que a juicio de las autoridades soviéticas se encuentra más cerca de Moscú en términos de organización y solidaridad política y económica:

CUADRO 8-1

EL SISTEMA DE ESTADOS SOCIALISTAS

	Pacto de Varsovia (1955)	*CAME (1949)*	*Comunidad socialista (según 26º Congreso PC URSS)*
Unión Soviética	x	x	x
Polonia	x	x	x
Rep. Democrática Alemana	x	x (1950)	x
Checoslovaquia	x	x	x
Hungría	x	x	x
Rumania	x	x	x
Bulgaria	x	x	x
Albania	x (ret. 1968)	x	
Cuba		x (1972)	x
Mongolia		x (1962)	x
Vietnam		x (1978)	x
Laos			x

Reconocidos como estados socialistas fuera de la comunidad socialista: Yugoslavia, Albania, República Popular China, Corea del Norte.

Fuentes: Adaptado de información en Meissner, *op. cit.*, y material de referencia sobre el CAME.

La estructura y funcionamiento de las organizaciones multilaterales socialistas no es de carácter totalmente monolítico. El Pacto de Varsovia es una alianza militar orientada fundamentalmente hacia la coordinación estratégica en Europa. En abril de 1985, la URSS y sus aliados

prorrogaron la vigencia del Pacto hasta el año 2005. Dentro del Pacto, el rol soviético es comparativamente mayor al de Estados Unidos en la OTAN, puesto que la dominación soviética en los altos mandos unificados prácticamente no tiene contrapeso.

La proporción de tropas de la URSS en los contingentes aliados es alrededor del 50 %, mientras la participación de fuerzas de Estados Unidos en la OTAN es claramente minoritaria. Un tercer factor es el nuclear, en el que la URSS tiene un monopolio, mientras Estados Unidos debe tomar en cuenta a dos aliados europeos con importantes arsenales nucleares, uno de los cuales (Francia) no participa en la estructura militar aliada.

La función militar del Pacto de Varsovia es enfrentar una fuerza unificada a la OTAN, pero en la práctica tiene también funciones políticas internas. Por medio de la Organización del Tratado de Varsovia (nombre oficial del Pacto), la URSS asegura el control de las fuerzas armadas de sus aliados. Aunque la URSS ha celebrado diversos tratados bilaterales dentro de su esfera de influencia, el Pacto provee una justificación legal adicional para el acantonamiento de grandes fuerzas soviéticas en Europa central. En casos de emergencia política, estas fuerzas y las de los aliados protagonizan acciones de intervención, como las de Hungría (1956) y Checoslovaquia (1968). En ocasión de la acción checoslovaca, la URSS proclamó la "doctrina Brezhnev", que justificó la intervención en nombre de la solidaridad de los países socialistas y de la responsabilidad del principal país socialista por el desarrollo político de todo el sistema. Ello implica una tesis de soberanía limitada en los países aliados con la URSS como potencia rectora.

Sin embargo, el poder soviético en el Pacto de Varsovia tiene limitaciones. La intervención en Checoslovaquia resquebrajó la solidaridad en el acuerdo. A consecuencia de esta acción, Albania se retiró del Pacto. En segundo lugar, dentro del Pacto es necesario distinguir los miembros de la zona norte (Polonia, la RDA, Checoslovaquia), más estrechamente integrados al sistema militar soviético y proveedores de bases permanentes para las fuerzas de la URSS, y los países de la zona sur (Hungría, Rumania y Bulgaria). En esta zona no existe un nivel equivalente (cuantitativo y cualitativo) de despliegue de fuerzas militares. Aunque aquí se encuentra el más leal aliado de la URSS —Bulgaria— también está Rumania, que es semiindependiente. Por último, cabe mencionar que, en el caso de la RDA, la integración miltar en el Pacto —que es total— no sólo ha servido para los intereses soviéticos, sino también para el interés alemán oriental en adquirir un mejor status frente a los demás miembros del sistema. Berlín Este ha aprovechado su gradual consolidación como entidad política para explorar cautelosamente algunas vías de aproximación a países occidentales, entre ellos Alemania Federal. Moscú ha visto con preocupación esta tendencia, y ha llegado a vetar una visita del jefe del partido gobernante SED, Erich Honecker, a dicho país (la visita se produjo finalmente en 1987).

El CAME inicialmente fue una organización regional, que ha evolucionado hacia una composición interregional de economías socialistas.

La creciente variedad de sus miembros, así como las dificultades económicas de los países socialistas, han obligado a postergar una y otra vez las iniciativas soviéticas tendientes a producir una integración efectiva de las estructuras productivas nacionales. Aunque la URSS tiene especial interés en el comercio al interior del CAME, los planificadores y administradores nacionales tienden a privilegiar el intercambio con Occidente como vía de adquisición de productos de alta calidad así como de moneda convertible. Como mecanismo de control político, la utilidad del CAME es limitada. Si bien la preponderancia soviética ayuda a mantener la ortodoxia socalista, los mecanismos de intercambio de experiencias ponen de manifiesto las contradicciones entre economías de diversos niveles de desarrollo y facilitan la propagación de tendencias susceptibles de socavar la línea de Moscú. Por ejemplo, las políticas húngaras, que entre otros aspectos persiguen flexibilizar el sistema de administración de la producción e introducir algunos elementos de economía de mercado, interesan a funcionarios de otros países del CAME, y antes de las iniciativas reformistas de Gorbachev dejaron a la URSS en una posición tradicionalista y defensiva. Es prematuro decir si las actuales iniciativas reformistas soviéticas cambiarán esta situación. En cuanto al uso del CAME como vía de aplicación de sanciones económicas, la experiencia sugiere que se trata de una dimensión inexistente o, en el mejor de los casos, marginal. Para reencauzar gobiernos desviados de la política soviética han prevalecido los instrumentos diplomáticos y militares, mientras en situaciones de crisis los aliados de la URSS en la práctica han requerido el auxilio de los miembros del CAME. Así ocurrió en la crisis polaca de 1980-1981. Este análisis, y la distinción entre un grupo de estados estrechamente asociados a la URSS —la "comunidad socialista"— y otros estados socialistas, sugiere que la gravitación soviética en el contexto socialista enfrenta significativas limitaciones políticas y económicas tanto internas como externas.

Mientras la percepción soviética de estas limitaciones ha favorecido la concentración de Moscú en la política regional europea y asiática, la vocación globalista —tanto ideológica como geopolítica— ha estimulado una política revisionista de alcance mundial. Esta política no excluye el encauzamiento de determinados aspectos de las relaciones exteriores bajo formas selectivas de distensión; pero el principio de coexistencia pacífica no suspende el curso de la competencia internacional entre los sistemas, sino que sirve al cambio de las correlaciones de fuerzas, limitando las confrontaciones a las circunstancias más propicias, que deben determinarse mediante un cuidadoso análisis de hechos y tendencias.

Esta concepción ha sido fundamental en la elaboración de la política frente a Estados Unidos, al sistema occidental de alianzas y al Tercer Mundo, principales destinatarios de la estrategia global de la URSS. Ésta comenzó a perfilarse en la era de Khrushchev, alcanzando un éxito importante con el realineamiento de Cuba. No obstante, el desenlace de la crisis de los misiles en 1962 no permitió obtener una ventaja estratégica

decisiva frente a Estados Unidos. En el mismo período no prosperó el intento de establecer una presencia política en el Congo (ver reseña de la Guerra Fría).

La política de Khrushchev —imaginativa pero un tanto improvisada— abrió paso a una estrategia de expansión gradual en la era de Brezhnev (1964-1982). En este período, la URSS logró incrementar su presencia política y militar en el Medio Oriente y el Mediterráneo, tendencia que Estados Unidos sólo pudo contrarrestar parcialmente a partir del acuerdo de Camp David y la crisis de las relaciones soviético-egipcias. Mediante el apoyo político y militar a Vietnam del Norte, la URSS logró consolidar una importante presencia estratégica en el Asia sudoriental, desplazando del área a Estados Unidos y creando un factor de preocupación y hostilidad a China en su flanco sur. Una nueva política expansiva en África aprovechó la crisis de disolución del imperio colonial portugués para establecer —con la cooperación de Cuba— una importante presencia en Angola y Mozambique, con proyecciones hacia el Atlántico sur, la Unión Sudafricana y Namibia. En el Cuerno de África y la península de Arabia, la URSS intervino para ganar posiciones en Etiopía y Yemen del Sur. De este modo, mejoró su acceso al Mar Rojo y al Golfo Pérsico, y complicó la situación estratégica de Egipto, que ya tiene un aliado soviético, Libia, en su flanco occidental. La intervención armada en Afganistán incrementó la presencia soviética en la subregión del sur de Asia, afectando significativamente a Pakistán, aliado tanto de Estados Unidos como de China y adversario de la India, estado con el que la URSS ha cultivado crecientes relaciones en las últimas décadas. La enumeración sería incompleta sin la crisis centroamericana, donde la URSS se ha hecho presente, aprovechando los errores y vacilaciones de la política norteamericana para ganar un nuevo aliado en Nicaragua.

No obstante, esta expansión ha creado serios problemas a Moscú. La organización de una creciente red de estados "clientes" impone una pesada carga a la URSS, cuya base de recursos económicos es insuficiente para el ejercicio de un rol político-estratégico de alcance global. Segundo, la preocupación por alcanzar una mayor presencia en el Tercer Mundo ha contribuido al deterioro de las relaciones con los estados occidentales, que han sostenido que Moscú aprovechó en su beneficio unilateral las condiciones políticas del período de distensión. En tercer lugar, la estrategia global se ha implementado en circunstancias en que la URSS ha debido hacer frente a importantes crisis en sus posiciones de poder regional. La intervención de 1968 en Checoslovaquia complicó la posición internacional soviética, y especialmente las vinculaciones transnacionales del Partido Comunista, al poner en evidencia el papel central del factor militar en el control de la esfera soviética, y la falta de disposición de la jerarquía presidida por Brezhnev a aceptar cierta renovación doctrinaria, así como determinado grado de pluralismo socialista. Las fuertes presiones ejercidas sobre el régimen polaco desde comienzos de la presente década han confirmado la voluntad soviética de mantener la ortodoxia en la esfera de influencia europea. Desde

fines de 1979, la masiva intervención armada en Afganistán ha envuelto a la URSS en un conflicto militarmente costoso, que en el terreno político ha perjudicado seriamente la pretensión soviética de constituirse en el "aliado natural" de las causas de los estados no alineados del Tercer Mundo.

Durante el breve gobierno de Yuri Andropov (noviembre 1982-febrero 1984) estas dificultades habrían llevado a la jerarquía soviética a disminuir el énfasis en la política de expansión lejos del perímetro geográfico de la URSS. Después del interludio del gobierno de Konstantin Chernenko —que representaba a la "vieja guardia" de los partidarios de Brezhnev—, la política exterior de Mikhail Gorbachov (en el poder desde marzo de 1985) parece orientarse hacia una racionalización de las prioridades soviéticas. Desde antes de su elección como Secretario General del Partido Comunista, Gorbachov venía insistiendo en la unidad que debía existir entre la política exterior y la política interna de la URSS. En la práctica, este postulado significa que la estrategia de modernización y reforma interna en que se encuentra empeñado el nuevo líder soviético debe influir decisivamente en el curso de las relaciones exteriores. El tema principal de la estrategia de reforma es de carácter económico. Los nuevos dirigentes soviéticos perciben claramente que la URSS se encuentra económicamente estancada frente a los países occidentales, situación que atribuyen en primer lugar a problemas de ineficiencia administrativa (esto es, a fallas de *implementación* del sistema socialista y en ningún caso a las características del sistema mismo), y en segundo lugar al retraso de la URSS en ingresar en la era de la nueva revolución tecnológica e industrial. Especialmente en áreas como la electrónica y sus aplicaciones civiles y militares, que están revolucionando los procesos productivos y los productos industriales occidentales y japoneses, los soviéticos enfrentan la perspectiva de quedar cada vez más atrás en las próximas décadas.

Esta situación tiene diversas implicaciones de política exterior, que el régimen de Gorbachov quiere contrarrestar a toda costa. En el campo militar, la URSS ha desarrollado una fuerza enorme, basada en la posesión de cantidades masivas de armas nucleares, cohetería y armas convencionales. La política de los aliados de la OTAN, en el sentido de aprovechar sistemáticamente sus ventajas tecnológicas para introducir importantes mejoras cualitativas en sus sistemas convencionales, así como la probable realización de proyectos de las características técnicas avanzadas de la Iniciativa de Defensa Estratégica (IDE, una iniciativa norteamericana, aunque con posibles extensiones o variantes europeas), podrían enfrentar a la URSS, a mediano plazo, a la pérdida de su actual posición estratégica ventajosa. Esta preocupación subyace en el renovado interés soviético por la negociación de acuerdos de control de armas con Estados Unidos, los que desde la perspectiva de Moscú deberían evitar el desarrollo del "escudo espacial" contemplado en la IDE (ver la sección siguiente).

Segundo, la situación de estancamiento soviético amenaza con volver mucho más difícil el control de la esfera de influencia en Europa.

En la medida en que aumenten los desniveles de desarrollo entre las dos partes de Europa, los estados asociados a la URSS en el CAME procurarían cada vez más privilegiar sus relaciones económicas con los estados occidentales. Esta tendencia —difícil de contrarrestar por medios puramente diplomáticos— socavaría la cohesión de la integración económica socialista, que es vital para la posición de primacía regional de la URSS.

Tercero, en el ámbito de las relaciones con el Tercer Mundo, que es una dimensión central para el establecimiento de la URSS como una verdadera potencia global, la asociación estrecha con Moscú hasta ahora resulta atractiva solamente para los regímenes radicalizados de algunos países atrasados con economías preindustriales, como Etiopía, Yemen del Sur y Angola. En la práctica, estos países constituyen pesadas cargas para la economía soviética, aunque pueden reportar a la URSS algunos beneficios estratégicos. La modernización económica es, en este contexto, un prerrequisito ineludible para que la URSS pueda desarrollar una presencia económica más diversificada y activa en el Tercer Mundo, incrementando sus relaciones con países como los de desarrollo industrial intermedio, que hasta ahora han considerado a Moscú como un socio comercial, tecnológico y financiero de poca consideración en relación con los países occidentales y Japón. Si bien en el caso argentino la URSS ha logrado situarse recientemente como el principal comprador de productos agrícolas de un país de desarrollo intermedio, la relación bilateral dista de ser satisfactoria para Moscú, que enfrenta serias dificultades para colocar productos industriales en el exigente mercado argentino, lo que ha impedido equilibrar el intercambio.

Los primeros dos años de la política exterior de Gorbachov parecen sugerir una voluntad de concentrarse en los problemas del perímetro europeo y asiático. El nuevo equipo dirigente aparentemente concede máxima importancia a la consolidación de la situación en Polonia, donde Gorbachov ha apoyado decididamente las políticas del régimen del general Jaruzelski. En relación con Afganistán, Moscú no ha logrado disminuir su presencia militar, debido a la incapacidad del régimen local. Existiría la voluntad de buscar una salida política, siempre que ella mantenga el país en la esfera soviética. Con todo, no debe descartarse la perspectiva de algunas concesiones, que podrían servir a Gorbachov para mejorar sus relaciones con China, Estados Unidos y los países islámicos. En tercer lugar, si efectivamente se da un énfasis en el entorno inmediato de la URSS, podría producirse una tendencia a una mayor selectividad en la atención a las demandas de ayuda de diversos gobiernos y movimientos revolucionarios del Tercer Mundo, que podría incluir una insistencia en que los actores revolucionarios tercermundistas no abandonen sus vinculaciones económicas occidentales, aunque en sus posturas internacionales y sus políticas de seguridad sigan de cerca a la URSS.

No está claro si el planteamiento político central de Gorbachov es de tendencia bipolar, o si deja espacio para una política flexible de orientación multipolar. El reemplazo de Andrei Gromyko —que sirvió

durante 28 años en la cartera de Relaciones Exteriores— por Eduard Schevardnadze, un político con escasa experiencia previa en el ámbito externo, permitiría inferir que Gorbachov, además de realizar un indispensable cambio generacional y de asegurarse un importante rol personal en la diplomacia, desearía replantear el viejo esquema bipolar. Una política de corte multipolar podría ofrecer beneficios considerables para la URSS, especialmente en cuanto podría socavar la alianza atlántica. No obstante, diversos especialistas han recalcado que la competencia con Estados Unidos sigue siendo la máxima prioridad, y que en el aparato de Gorbachov de ningún modo han desaparecido los enfoques de carácter bipolar.[16]

LAS POSICIONES ESTRATÉGICAS GLOBALES

Los conceptos expuestos en el Capítulo 7 acerca de la disuasión nuclear permiten analizar en forma general la evolución de las relaciones estratégicas entre las superpotencias, que por su importancia se han separado del estudio de las respectivas políticas exteriores.

En los primeros diez años del período de posguerra, la disuasión fue prácticamente unilateral, ya que Estados Unidos tenía una considerable ventaja estratégica sobre la URSS, que solamente comenzó a descontar terreno desde que desarrolló su propia bomba de hidrógeno (1954). En la década de 1950, Estados Unidos basó su estrategia hacia la URSS en la doctrina de represalia masiva. Esta política suscitó las críticas que se expusieron en el capítulo anterior, las que eventualmente movieron al gobierno del presidente John Kennedy a sustituirla por la doctrina de respuesta flexible. Según esta doctrina estratégica, las acciones estadounidenses se graduarían de acuerdo a la naturaleza y las circunstancias de las amenazas que tuviera que enfrentar. Éstas podrían comprender desde diversas situaciones de guerra subversiva, pasando por alternativas de guerra convencional, hasta llegar a la guerra nuclear limitada y, en último término, a la guerra nuclear total.

En este período, la URSS no dio a conocer doctrinas estratégicas comparables a las norteamericanas, sin perjuicio de lo cual fuentes soviéticas expresaron escepticismo sobre la posibilidad de controlar el nivel de una guerra nuclear, o sea, evitar su "escalonamiento" al máximo nivel de hostilidades. Sin embargo, desde la década de 1960 —especialmente después de la crisis de los misiles en Cuba— (ver resumen de la Guerra Fría) ambas superpotencias han puesto énfasis en la clarificación de condiciones estratégicas que se estiman recíprocamente adecuadas para mantener una disuasión estable, a través de la llamada "capacidad del segundo golpe" (ver Capítulo 7). De manera muy simplificada y esquemática, estas condiciones operacionales, y algunos de

[16] Ver Jerry Hough, "Gorbachev's strategy", *Foreign Affairs* 64, Nº 1, 1985, especialmente pp. 44-5; Boris Meissner, "Gorbachev's foreign policy programme", *Aussenpolitik* (edición en inglés) 37 Nº 2, 1986, pp. 107-120 y Francis Fukuyama, "Gorbachev and the Third World", *Foreign Affairs* 64, Nº 4, 1986, pp. 728-9.

los problemas que afectan su vigencia actual, se pueden resumir del siguiente modo:

1. *Disposición de fuerzas estratégicas ofensivas*

Las fuerzas estratégicas de cada parte deben cumplir con las características que se señalan a continuación:

a) *Dispersión:* Esta característica tiene importancia en cuanto minimiza o, idealmente, elimina la posibilidad de un bombardeo estratégico de saturación, que sería constitutivo de "primer golpe", o sea, incompatible con la disuasión. En la práctica, ambas superpotencias han tomado medidas para dispersar sus fuerzas ofensivas, como el emplazamiento de cohetes estratégicos en submarinos (SLBM) y la diseminación de sus cohetes intercontinentales (ICBM) en amplias zonas geográficas. También contribuyen a la dispersión los cohetes estratégicos móviles (basados en tierra sin emplazamiento fijo), pero estas armas crean serios problemas de verificación para el adversario.

b) *Protección:* Como una manera de evitar un ataque preventivo, se trata de que las armas ofensivas sean virtualmente invulnerables. A diferencia de la primera generación de cohetes estratégicos, los actuales ICBM se encuentran emplazados en silos subterráneos reforzados que sólo podrían ser destruidos mediante el impacto directo de una ojiva nuclear. Habrá capacidad de "segundo golpe" mientras se estime que un número suficiente de vehículos de represalia nuclear sobrevivirá un ataque estratégico nuclear de un agresor. Por esta consideración, los dispositivos de defensa estratégica (cohetes anticohetes nucleares, ABM) son compatibles con la mantención de la disuasión en la medida en que se limiten a proteger las fuerzas de represalia. En este sentido, la limitación de los ABM en un tratado soviético-norteamericano de 1972 tuvo por objetivo evitar una nueva fase de la carrera armamentista, más que proteger la disuasión. Es distinta la situación, como se verá, cuando los ABM se destinan a proteger las ciudades.

Entre las amenazas que surgen en este aspecto de la disuasión debe destacarse la multiplicación cuantitativa de los ICBM y SLBM cuando no existe un acuerdo de control de armas, ya que mientras más armas de estas categorías tenga una superpotencia, más se acerca a la posibilidad de saturar las fuerzas de represalia del adversario. El peligro crece cuando los ICBM y SLBM se equipan con cabezales múltiples que se dirigen a blancos independientes (MIRV), y se incrementa la precisión en los blancos (mayor probabilidad de lograr impactos directos). La disminución de este tipo de riesgos es un objetivo central de las negociaciones sobre control de armas y desarme.

c) *Reacción rápida:* Esta característica obedece a la necesidad de no ofrecer un blanco fácil al adversario (caso en el cual las armas sólo sirven para disparar primero, lo que es desestabilizador). A diferencia de los primeros cohetes estratégicos, los actualmente emplazados por las superpotencias cumplen con esta característica, esto es, se encuentran operativos minutos después de impartirse las órdenes del caso.

2. *Situación de la población civil*

Una paradoja de la disuasión nuclear es que la protección masiva de la población civil mediante refugios antinucleares suficientes para la evacuación de las ciudades, así como el emplazamiento de ABM alrededor de las áreas urbanas, tienen un efecto negativo para la estabilidad de la disuasión. En efecto, la superpotencia que disponga de tal protección masiva podría fraguar una agresión nuclear, poniendo a salvo a su población urbana en el mismo momento de disparar, para luego sustraerse al daño del ataque de represalia. Este razonamiento llevó a Estados Unidos y la URSS a acordar la limitación del emplazamiento de ABM. Estados Unidos no hizo uso de su derecho a proteger dos emplazamientos de ICBM con ABM. La URSS ejerció esa facultad y además obtuvo el derecho de proteger la ciudad de Moscú. Además, la URSS va adelante en la instalación de refugios para la población civil. Esta ventaja, así como los ensayos soviéticos de algunos prototipos de armas antisatélites (ASAT) y otras armas espaciales, constituye uno de los argumentos que ha esgrimido el gobierno de Ronald Reagan para impulsar la Iniciativa de Defensa Estratégica. Ante las justificadas críticas que suscita la idea de la población civil sometida a la condición de rehén nuclear, el gobierno norteamericano ha señalado también que la estrategia de "destrucción mutua asegurada" (ver Capítulo 7) no es una doctrina oficial. No obstante, la política alternativa de "disuasión combativa", consistente en seleccionar como blancos tanto a las fuerzas militares como a las concentraciones de capacidad industrial del adversario, involucra asimismo una represalia nuclear altamente costosa en vidas, debido a que las concentraciones industriales se encuentran principalmente en áreas urbanas.

Por último, cabe mencionar que la IDE (conocida como "Guerra de las Galaxias") constituye probablemente un cambio de doctrina estratégica, en cuanto plantea la idea de un escudo no nuclear contra un ataque nuclear, lo que daría primacía a las armas defensivas sobre las ofensivas. La IDE —que actualmente es sólo un programa de investigación y desarrollo, encontrándose distante el día de emplazamiento operacional de sus primeros elementos— ha sido muy criticada por la URSS, al punto que Gorbachov la ha singularizado como el principal obstáculo en el camino al desarme nuclear. Aparentemente, la URSS ve en la IDE un eventual retroceso en sus progresos hacia la capacidad de saturar en medida importante la capacidad de represalia de Estados Unidos, o, por lo menos, un peligro de pérdida de la paridad estratégica que ha adquirido a alto costo. En el peor de los casos, Moscú podría considerar que la IDE es un recurso para montar una capacidad del primer golpe contra la URSS.

La posición del gobierno norteamericano, en cambio, es que la URSS ya ha realizado grandes esfuerzos en el campo de la IDE, por lo que no habría una innovación fundamental. En segundo lugar, el objetivo final de la IDE sería volver obsoletas las armas nucleares, al

hacer imposible un ataque estratégico. Al mismo tiempo, sin embargo, Washington propugna este objetivo mediante el desarme nuclear, que comenzaría por una reducción importante de los arsenales, para luego proceder a la eliminación del resto. En tal evento, la mantención de la IDE parece una precaución excesiva (contra el ocultamiento de armas u otra forma de violación de un acuerdo de desarme).

En esta disputa han terciado críticos de Estados Unidos y Europa occidental, que han argumentado que es muy improbable que se logre desarrollar una defensa suficientemente eficaz, y que la IDE en cualquier caso desencadenaría una nueva fase en la espiral de la carrera armamentista. En relación con el primer aspecto, la posición soviética parece ser diferente; de otro modo no se entendería la gran importancia que Moscú ha dado al problema. En cuanto a la carrera científico-tecnológica y militar asociada con la IDE, el problema parece radicar, para Gorbachov, en el alto costo económico de mantener una competencia de largo plazo con Estados Unidos. A mediados de 1987 no se divisa una salida de la "impasse" entre Washington y Moscú en torno a la IDE. En el peor de los casos, podría hacer fracasar las delicadas negociaciones de control de armas y desarme entre las superpotencias; en la mejor hipótesis, podría mantenerse como un programa de investigación, previéndose el eventual emplazamiento de algunos elementos de la IDE para mejorar la invulnerabilidad de las fuerzas de represalia. Tal objetivo no sería incompatible con la disuasión. En este evento, la población civil seguiría sin un escudo protector.

3. *Detección de las disposiciones militares*

Los emplazamientos de fuerzas, las instalaciones militares y demás aspectos relevantes de la defensa de las superpotencias y sus principales aliados deben ser detectables, al menos en líneas generales, por el adversario. De no ser así, éste necesariamente deberá presumir que la peor hipótesis —la de un intento de primer golpe— es de probable realización. Obviamente una conclusión de este tipo tendría consecuencias nefastas para la disuasión. En la práctica, las superpotencias toleran mutuamente una apreciable cantidad de espionaje electrónico, especialmente desde el espacio exterior. Sin embargo, los mecanismos de verificación siguen constituyendo difíciles escollos en las negociaciones sobre control de armas, sin que las partes hayan podido acordar sistemas de inspección mutua como el método más confiable de verificación.[16a] Bajo el gobierno de Ronald Reagan, Washington ha acusado repetidamente a la URSS de violar los acuerdos de control de armas de la década pasada, lo que a juicio de la administración autorizaba a Estados Unidos a desligarse de las obligaciones del no ratificado tratado SALT II. A mediados de 1987 tales declaraciones —y las inevitables contraargumentaciones soviéticas— parecen destinadas principalmente a fortalecer las respectivas posiciones negociadoras en las conversaciones sobre la conflictiva agenda estratégica. En vista de la creciente confrontación global de las superpotencias, tales conversaciones asumen especial importancia. Aunque no produzcan nuevos acuerdos bilaterales en el corto plazo, la renovación de contactos alivia el clima de tirantez y alta desconfianza entre los dos polos de poder estratégico. Si, en cambio, se celebra un acuerdo de reducción de armas estratégicas (conversaciones START), se habría avanzado significativamente hacia el objetivo de alejar el peligro de la guerra nuclear.

[16a] El tratado de eliminación de misiles de alcance intermedio en Europa firmado en diciembre de 1987 contempla por primera vez la inspección mutua.

OBSERVACIONES FINALES

La dimensión bipolar de las relaciones políticas del período de posguerra es altamente antagónica. Sin perjuicio de los rasgos o tendencias multipolares a que se refiere el capítulo siguiente, las divisiones políticas, ideológicas y estratégicas, entre Estados Unidos y la URSS y sus respectivos sistemas de alianzas, son profundas y duraderas. A mediados de los años 80 aún no se advierte un cambio significativo en el curso de las relaciones entre las superpotencias en dirección a una superación de sus diferencias básicas.

La competencia estratégica es un elemento central del conflicto Este-Oeste. Aunque toda comparación de fuerzas militares es problemática, hay consenso en estimar que en las últimas tres décadas la URSS ha logrado consolidar una sustancial paridad estratégica nuclear con Estados Unidos.

La disuasión sigue siendo el principal factor estratégico y psicológico que impide el estallido de una conflagración general a partir de un enfrentamiento entre las superpotencias. No obstante, la disuasión no otorga una real seguridad de mantención de la paz, en cuanto encierra factores de incertidumbre y está expuesta al efecto desestabilizador de desequilibrios estratégicos, susceptibles de debilitarla y aun destruirla. Los esfuerzos de las superpotencias por mejorar sus posiciones estratégicas recíprocas son particularmente críticos, en cuanto podrían producir una situación en la que una de las partes adquiera la capacidad de desarmar a la otra mediante un golpe preventivo ("primer golpe").

La disuasión también es insuficiente para preservar la paz a niveles inferiores al enfrentamiento estratégico entre las superpotencias. Confiando en que el temor a una guerra nuclear impedirá el escalonamiento de cualquier conflicto convencional, algunos gobiernos pueden ver en la disuasión una condición permisiva para iniciar o alargar guerras limitadas de tipo convencional.

Bajo el imperio de la disuasión bilateral, la URSS ha desarrollado una política de *statu quo* en el ámbito europeo, la que se apoya en una concepción estratégica regional de carácter ofensivo, en el marco de cierta preponderancia estratégica convencional del Pacto de Varsovia sobre la OTAN.

La primera mitad de la década de 1980 se caracterizó por un recrudecimiento de los niveles de tensión en Europa. A partir de 1985 se

han desarrollado nuevos esfuerzos para lograr acuerdos político-militares básicos. Sin embargo, Estados Unidos y los países de Europa occidental no han encontrado vías efectivas para moderar la hegemonía soviética en su esfera de influencia. Así, han debido observar el curso de los acontecimientos de Polonia, donde la URSS ha impedido el desarrollo de la apertura política que se insinuaba algunos años atrás. Pero la URSS tampoco ha logrado dividir la alianza atlántica al punto de impedir las acciones conjuntas para el restablecimiento de cierto equilibrio regional. Bajo estas condiciones, y a pesar de las acciones de diversos grupos políticos en los países europeos, la URSS ha tenido que encarar el interés occidental en la reactivación de las relaciones políticas y económicas Este-Oeste sobre la base de una menor asimetría en las respectivas posiciones estratégicas. Por otra parte, parece improbable que los estados occidentales puedan renovar, al menos a nivel oficial, políticas destinadas a influir en las condiciones internas de los estados de Europa central y oriental.

La URSS aprovechó la crisis de Vietnam y el interludio de la distensión para incrementar su presencia política fuera de Europa, principalmente en Asia sudoriental, el Medio Oriente y África. Esta política tendió a acentuar la globalización del conflicto Este-Oeste, y contribuyó a mejorar la posición estratégica soviética en el Tercer Mundo. Sin embargo, el "revisionismo global" de Moscú probablemente sobreextendió los recursos estratégicos y económicos de la URSS, que a partir de la transición Brezhnev —Andropov parece haber evolucionado a una postura de mayor cautela, devolviendo énfasis a la problemática de su entorno geográfico inmediato. Uno de los costos de la estrategia expansiva global fue el fortalecimiento de percepciones marcadamente antisoviéticas en Estados Unidos, que contribuyeron a llevar al poder a Ronald Reagan, a quien permitieron obtener apoyo para políticas de hostilización selectiva de fuerzas insurgentes contra estados "clientes" de la URSS. Es una curiosa inversión de los roles de las superpotencias de veinte a treinta años atrás.

Las superpotencias tienen interés —tanto político como económico— en encauzar su competencia militar en el marco de un conjunto de acuerdos de control de armas. En la década pasada se lograron acuerdos parciales (SALT I y II, tratado ABM). La crisis de la distensión impidió consolidar SALT II, así como avanzar hacia la reducción de los arsenales de armas estratégicas (conversaciones START). En 1979, la OTAN adoptó el "acuerdo de doble vía", destinado a equilibrar el emplazamiento de INF soviéticos (del tipo SS 20) mediante la instalación en Europa de INF norteamericanos (Pershing II y misiles crucero). La implementación exitosa de esta medida se acompañó con un llamado a negociaciones, el que fue inicialmente desoído por la URSS. Sin embargo, la llegada al poder de un nuevo equipo dirigente soviético permitió romper el estancamiento. Las reuniones Reagan-Gorbachov de Ginebra (noviembre 1985) y Reikiavik (octubre 1986) constituyeron importantes avances hacia la negociación seria de acuerdos de desarme nuclear regional (INF en Europa) y global (conversaciones START, con una opción de reducción del 50 % de los arsenales).

La creación de un clima de confianza mutua, o de limitación de la desconfianza y la hostilidad verbal, es un importante prerrequisito para la negociación efectiva entre las grandes potencias. Las superpotencias progresaron parcialmente en este aspecto en la fase de declinación de la Guerra Fría y durante el período de distensión. No obstante, entre mediados de las décadas de 1970 y 1980 se impuso en los estados occidentales la percepción de un deterioro de las relaciones políticas y estratégicas. La reanudación de conversaciones significativas sobre la problemática estratégica europea y global es un signo positivo, pero el camino que queda por recorrer para disminuir la desconfianza mutua y normalizar las relaciones Este-Oeste es muy largo.

CAPÍTULO 9

LAS TENDENCIAS MULTIPOLARES

INTRODUCCIÓN

El sistema internacional contemporáneo combina elementos de bipolaridad político-estratégica con elementos de multipolaridad política y económica. El capítulo precedente se concentró en el examen de los elementos bipolares que configuran el conflicto Este-Oeste. El presente capítulo enfoca algunos elementos de tendencia multipolar que han modificado la estructura y el funcionamiento del sistema político internacional en las últimas décadas, haciéndolo más complejo y fluido y, al mismo tiempo, menos susceptible de manipulación unilateral por parte de cada una de las superpotencias.

LA DECLINACIÓN DEL PODER DE ESTADOS UNIDOS

Entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la década de 1960, el poder político y económico de Estados Unidos alcanzó su máximo desarrollo. Actualmente, Estados Unidos sigue siendo la primera potencia económica mundial, así como una superpotencia militar. Sin embargo, la posición internacional de los Estados Unidos ha venido declinando en relación con sus competidores, a medida que han aparecido (o reaparecido) nuevos y dinámicos centros de desarrollo económico, nuevas potencias militares regionales, y se ha deteriorado la posición estratégica de Estados Unidos frente a la URSS. En el ámbito económico, la reconocida hegemonía norteamericana de los años 50 ha dado paso a una situación de relativo equilibrio frente al resto del mundo altamente industrializado. Mientras en 1960 el ingreso nacional de Estados Unidos representaba el 45 % de las economías de mercado, en 1976 no pasaba del 31 %. En 1950, Estados Unidos poseía la mitad de las reservas financieras mundiales; en 1976 —después de la declaración de inconvertibilidad internacional del dólar, hecha en 1971— tenía sólo el 7 %. En 1950, las exportaciones norteamericanas habían alcanzado al 18 % del total mundial; en 1976, en circunstancias en que el comercio exterior había incrementado su significación en la actividad económica norteamericana, el porcentaje citado había bajado al 11 %.[1] Aunque el impacto de estas variaciones se ve aminorado por el

[1] Carlos Rico, "Crisis y recomposición de la hegemonía norteamericana. Algunas consideraciones en torno a la coyuntura internacional en la segunda mitad de los 80", en Luis Maira, editor, *op. cit.*, *Anuario RIAL 1985*. Las cifras citadas por Rico son tomadas de Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton, Princeton University Press, 1985, pp. 196-197.

hecho de que algunos de los centros más dinámicos de desarrollo económico —como Alemania y Japón— son firmes aliados políticos de Estados Unidos, tomando en cuenta todos los factores es posible sostener, con Gilpin[2], que ha surgido, por una parte, un desequilibrio entre el orden de las potencias en el sistema internacional, y por otra, la distribución subyacente de los recursos de poder. La capacidad de Estados Unidos para hacer prevalecer sus políticas estratégicas y económicas a escala global ha disminuido sensiblemente, como consecuencia del proceso de redistribución y difusión del poder en el sistema internacional. Estados Unidos ha debido afrontar importantes aumentos en los costos políticos y económicos de mantener una presencia global, pero al mismo tiempo ésta le reporta menos beneficios que en el pasado.

A esta situación han contribuido factores que han operado en Estados Unidos, junto con otros que se han manifestado entre los aliados y los adversarios de ese país, además del Tercer Mundo. El clima de nacionalismo económico que ha predominado en muchos países ha sido generalmente perjudicial para los intereses económicos multinacionales que operan desde Estados Unidos. Segundo, la posición competitiva norteamericana se ha visto afectada por el surgimiento de nuevas potencias industriales que se abren paso dinámicamente en los mercados internacionales sobre la base de menores costos, mayor productividad y la introducción de innovaciones tecnológicas. En tercer lugar, es necesario mencionar el clima de crisis e inestabilidad política prevaleciente en Estados Unidos en los años 70. Entre las manifestaciones más importantes en esta dimensión estuvieron el deterioro de la confianza de la opinión pública en el rol internacional del país, la percepción en amplios sectores de que existía una situación de estancamiento institucional y una crisis de credibilidad de los dirigentes políticos (consecuencias del desastre político-militar de Vietnam y del escándalo y crisis de Watergate), y el término del amplio consenso político en torno a la política exterior de carácter hegemónico de la posguerra.[3]

Las reacciones de Estados Unidos a esta tendencia de erosión de su primacía internacional han consistido, en primer término, en una reevaluación de las relaciones estratégicas centrales. Ya no se discute, y más bien se trata de mantener, la paridad estratégica nuclear con la URSS. Las políticas recientes se orientan a impedir un deterioro adicional de la situación estratégica, que pudiera dar a la parte soviética lo que en el capítulo anterior se denominó "capacidad del primer golpe", esto, es, una capacidad de asestar un golpe que no puede responderse en términos efectivos. La comentada Iniciativa de Defensa Estratégica podría cambiar a largo plazo esta situación pero su implementación se ve problemática; no sería extraño que la IDE se convierta más que nada en una carta de negociación de limitación de armas ofensivas con

[2] Gilpin, *op. cit.*, pp. 231-244.
[3] Rico, *op. cit.*, p. 47.

la URSS, lo que serviría en último término a la política de paridad. Segundo, Estados Unidos se ha retirado de la mayor parte de sus antiguas posiciones en Asia sudoriental, y ha disminuido su presencia estratégica en el Lejano Oriente (lo que ha sido posible fundamentalmente en el contexto de la normalización de relaciones con China). En América Latina, la crisis centroamericana ha puesto de manifiesto las graves dificultades que enfrenta Washington en su empeño por mantener o recuperar posiciones hegemónicas amenazadas por situaciones de conflicto revolucionario de origen interno, que movilizan considerables apoyos políticos (y militares) adversos a Estados Unidos.

La tendencia a la retirada norteamericana de posiciones externas ha ido acompañada de un debilitamiento del consenso interno acerca de las prioridades políticas y defensivas. Si bien se mantienen vigentes los compromisos defensivos en el marco de la OTAN y del tratado con Japón, así como la presencia militar en Corea, las demandas norteamericanas exigiendo mayores contribuciones de los estados "clientes" a su propia defensa, se dan en el contexto de presiones internas de reducción de los niveles de presencia militar en Europa y Asia.

En tercer lugar, Estados Unidos en la década pasada procuró adaptarse a una situación de menor preponderancia directa, procurando ejercer influencia a través de potencias regionales emergentes, como Irán, Brasil y Nigeria. En la práctica, sin embargo, los eventos políticos en esos países no han sido controlables por Washington. Así lo demostró dramáticamente la revolución iraní en 1979-1981, proceso que privó a Estados Unidos de un aliado regional de gran importancia estratégica y económica. En cuanto a Brasil, un estrecho aliado desde el período de la Segunda Guerra Mundial, este país proclamó su voluntad de desarrollar una política exterior propia, global y pragmática, anteponiendo sus intereses de potencia en ascenso a cualquier esquema de carácter "subimperial" o de socio menor en una empresa hegemónica. La denuncia del pacto militar con Estados Unidos por el gobierno del general Ernesto Geisel (1977), el acuerdo nuclear con Alemania Federal (1975) y las recientes disputas comerciales —especialmente el diferendo sobre la industria nacional de informática— son ejemplos de la fuerte voluntad de independencia frente a Estados Unidos. Completa este panorama de las potencias medias del Tercer Mundo el caso de la India, principal estado en el sur de Asia, que ha enfatizado en su política externa la limitación de la influencia de Estados Unidos. India no ha vacilado en desarrollar importantes vínculos políticos y económicos con la URSS, justificando esta política como reacción ante el apoyo de Estados Unidos a Pakistán, su tradicional adversario, y a China.

Bajo el gobierno de Ronald Reagan, la política exterior norteamericana se ha caracterizado por la voluntad declarada de revertir el proceso de declinación del poder global de Estados Unidos. Con este fin, el actual gobierno norteamericano ha obtenido sustanciales aumentos del presupuesto de defensa, ha endurecido notoriamente la política hacia la URSS (ver Capítulo 8) y, en especial, ha reaccionado fuertemente contra los gobiernos críticos de las políticas norteamericanas tan-

to en sus aspectos político-estratégicos como económicos y de cooperación internacional. Es posible que en algún aspecto esta política pueda devolver a Estados Unidos una mayor cuota de poder en el sistema internacional. Como ha señalado un analista,

> no puede ponerse en duda la habilidad política del presidente en sus primeros cuatro años de labor, especialmente en lo referente a la capacidad para crear consistentes imágenes de que el país vivía una recuperación de su prestigio y dinamismo, y que sobre la base de una activa voluntad política y un liderazgo eficaz estaba dejando atrás los traumas padecidos durante los años '70.[4]

En todo caso, los costos económicos y diplomáticos que involucra esta política son elevados. Por ejemplo, la adopción de posiciones de confrontación con mayorías tercermundistas en las organizaciones del sistema de Naciones Unidas tiende a aislar políticamente a Washington y a dar lugar a fuertes ataques en foros como el Movimiento No Alineado, como sucedió en la reunión cumbre de esta agrupación en Harare, Zimbabwe, en septiembre de 1986. Además, está claro que los esfuerzos de "rehegemonización" en ningún caso podrán restaurar una situación bipolar como la que prevalecía veinte o treinta años atrás, por cuanto las tendencias multipolares son de carácter estructural antes que meramente coyuntural. Por último, es necesario observar que en 1987 la política exterior de Reagan sufrió un duro revés al fracasar su táctica de asistencia secreta al gobierno de Irán. El incidente dañó la credibilidad interna del gobierno y puso en tela de juicio el criterio político y el control presidencial en los asuntos externos.

EUROPA OCCIDENTAL Y EL SISTEMA INTERNACIONAL

Hasta el pasado reciente, la política internacional fue de carácter "eurocéntrico" en el sentido de que los principales actores eran los estados europeos (ver Capítulo 3). Solamente las dos guerras mundiales, con el consiguiente surgimiento espectacular del poder de Estados Unidos y posteriormente de la URSS, así como el proceso de descolonización, vinieron a alterar la posición tradicional de los estados de Europa occidental, que perdieron sus antiguas posiciones hegemónicas y se vieron circunscritos sobre todo a representar el papel de potencias regionales.

En el marco del sistema internacional fuertemente bipolar de la primera década del período de posguerra, los estados de Europa occidental quedaron virtualmente subordinados a las políticas de Estados Unidos. Sin embargo, más recientemente han recuperado terreno, tanto en lo político como en el ámbito económico internacional, al punto que Europa occidental es hoy un importante factor de multipolaridad internacional. Esta nueva situación europea se manifiesta en dos planos: por una parte, Europa occidental en sí misma ha comenzado a perfilarse, en algunos aspectos, como una especie de actor unitario o confederado; por otra parte, los estados europeos reafirman su condición de actores individuales. Pero lo más importante es que, en ambos planos, los europeos se identifican con intereses propios y no meramente con el apoyo a las posiciones de una superpotencia. Frente a Estados Unidos, su principal aliado, esta definición implica el reconocimiento de poderosos intereses complementarios, sobre todo en el campo de la defensa, mientras en otras áreas, como las relaciones económicas, coexisten intereses complementarios y competitivos. En relación con la URSS, Europa occidental rechaza las pretensiones hegemónicas que amenazan su independencia política; pero en otras áreas, como el comercio, los europeos demuestran interés en el desarrollo de relaciones de intercambio mutuamente ventajosas.

En el plano económico, la organización de la Comunidad Económica Europea (CEE) a partir del Tratado de Roma (1957) creó progresivamente un espacio comercial de magnitud comparable a Estados Unidos: los estados de la CEE reúnen un 6,6 % de la población mundial, generan casi una cuarta parte del producto global, y su intercambio comercial —sin considerar el comercio recíproco— representa una proporción del mismo orden. De este modo, la CEE conforma actualmente, junto a Estados Unidos y Japón, uno de los tres polos del sistema de países altamente industrializados. En la coordinación política de los intereses de las economías del Norte, la CEE y sus miembros son tan importantes como los otros polos del sistema, como han demostrado las periódicas "cumbres económicas" de las principales potencias, que reúnen a Estados Unidos, Japón, Canadá, y, por parte europea, a Alemania Federal, el Reino Unido, Francia, Italia y un representante de la Comunidad Europea. Estas conferencias reflejan el reconocimiento de una trama cada vez más compleja de relaciones entre los actores del Norte, en que ninguna de las partes puede imponer su voluntad a las otras en forma unilateral. Así lo atestiguan los constantes debates y negociaciones políticas de estos países sobre temas de candente interés para todos ellos, como son los conflictos comerciales (por ejemplo, "guerras" del acero, de los cereales, etc.), las diferencias sobre coordinación de políticas económicas (especialmente políticas monetarias —tasas de cambio y tasas de interés— y políticas fiscales) y las relaciones con otros actores (conflicto Norte-Sur, relaciones con la OPEP y los países socialistas).

En las relaciones económicas con los países socialistas, la CEE es el principal actor occidental. Así, en 1984 las exportaciones europeas a dichos países ascendieron a US$ 28.000 millones (principalmente productos manufacturados), mientras las de Estados Unidos no pasaron de US$ 5.000 millones (principalmente productos agrícolas).[5] También

[4] Luis Maira, *op. cit.*, Introducción, p. 30.

[5] Cifras citadas por Thierry de Montbrial, "The European dimension", *Foreign Affairs* 64 Nº 3, *América and the World*, 1985, p. 503.

es interesante destacar que las relaciones de la CEE con los países en desarrollo —si bien no son satisfactorias para los intereses de éstos— han alcanzado significativos niveles de institucionalización, sobre todo en los ámbitos de África, el Caribe y el Pacífico. Estas relaciones, que cubren la problemática del comercio, el financiamiento y la asistencia para el desarrollo económico y social, han dado lugar a importantes negociaciones y diálogos multilaterales en la perspectiva Norte-Sur, favoreciendo la imagen política de la Comunidad (ver mayores antecedentes en Capítulo 10).

Es verdad que lo anterior se limita fundamentalmente a la dimensión económica. Pero en política internacional la distinción entre aspectos políticos y económicos es difusa, toda vez que los factores económicos son importantes en la perspectiva de las relaciones de poder, y que la agenda política contemporánea se caracteriza por la prominencia de los asuntos económicos. Por otra parte, los temas propiamente políticos y de seguridad internacional han emergido claramente tanto a nivel de la coordinación política de los países del Norte como en la política multilateral europea. Primero, las referidas "cumbres económicas" ya no se limitan al tratamiento de temas económicos. En la agenda de estas reuniones figuran en lugares prominentes temas de seguridad como el terrorismo internacional, ampliamente discutido, entre otras, en la reunión cumbre de 1986, celebrada en Tokio. Segundo, en el ámbito comunitario, el estancamiento de la integración desde mediados de la década de 1960 convenció a los gobiernos europeos que era necesario reforzar la dimensión política del proceso. A partir de reuniones periódicas de jefes de estado y de gobierno de la CEE eventualmente surgió un nuevo órgano político, el Consejo Europeo, que se reúne tres veces cada año. Decisiones fundamentales, como la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal en toda la Comunidad y la creación de una unidad de cuenta o moneda europea (el ECU), nacieron de iniciativas en el seno de este Consejo. Tercero, en los últimos años se perfila con nitidez la coordinación de posiciones políticas a través del mecanismo denominado Cooperación Política Europea, una forma de armonización de políticas exteriores que tiene lugar a través de los Cancilleres y de partes de las respectivas burocracias nacionales. En 1981, los Cancilleres decidieron ampliar la Cooperación Política Europea, incluyendo en ella el tema genérico de las políticas de seguridad europea.[6] El desarrollo de vinculaciones políticas externas específicamente europeas de ningún modo excluye la toma de posiciones diferentes de las de Estados Unidos, como ha ocurrido en el caso de la crisis centroamericana. Esto atestigua la importancia de esta nueva proyección internacional de la integración europea. Por último, la propuesta

[6] Tanto en Francia como en Alemania Federal se ha mencionado en más de una ocasión la idea de constituir una fuerza convencional combinada, que permita a Francia salir de su aislamiento frente a la OTAN y a Alemania coordinar su defensa con su vecino occidental. En 1986 se realizaron las mayores maniobras conjuntas que han tenido lugar entre las fuerzas terrestres de los dos países. Francia ha organizado una Fuerza de Acción Rápida que, en caso de conflicto europeo, podría avanzar al frente alemán.

francesa de 1985 de establecer un plan conjunto europeo de investigación y desarrollo de tecnologías avanzadas (Plan Eureka) apunta a incrementar la presencia europea en un área de gran importancia económica y estratégica, dominada en las últimas décadas por las superpotencias. El Plan Eureka es, en cierto modo, una reacción europea a la implementación de la IDE.

En un plano más tradicional, los principales estados de Europa occidental son actores de importancia en la configuración de un sistema con elementos multipolares. Esta constatación es más importante que la calificación de Francia, Gran Bretaña o Alemania Federal como grandes potencias, potencias medianas o regionales (ver Capítulo 4).

En primer lugar, Francia y Gran Bretaña son potencias nucleares. Si bien los arsenales de cabezales nucleares y vehículos de lanzamiento de ambos estados son muy pequeños en relación con los que poseen las superpotencias (según el Canciller británico, Geoffrey Howe, los cabezales ingleses y franceses no son más del 3 % de los norteamericanos y soviéticos)[7], estos estados al parecer logran ejercer una disuasión mínima frente a la URSS. Esta relación estratégica tiene especial importancia para Francia, cuya doctrina defensiva nuclear desde de Gaulle se basa en el cuestionamiento de la "disuasión extendida" proclamada por Estados Unidos, esto es, en la cobertura efectiva de la disuasión estratégica norteamericana frente a una amenaza soviética contra Europa occidental. Segundo, Gran Bretaña es un aliado de importancia política y militar fundamental para Estados Unidos. La posición estratégica de las islas británicas en el Atlántico Norte es vital para la OTAN. A pesar del ocaso de su posición imperial, Gran Bretaña conserva una considerable gravitación política internacional, tanto a través de la Comunidad Británica de Naciones como por medio de programas de desarrollo y asistencia militar en alrededor de treinta estados del Tercer Mundo.[8]

La política francesa se ha caracterizado, en términos de Stanley Hoffmann, por cuatro notas básicas: "independencia, equilibrio, rango, activismo."[9] Desde el gobierno del general de Gaulle la política francesa ha procurado rescatar la independencia nacional, tanto en el ámbito de las relaciones con Estados Unidos como en la política europea, situándose en una posición esencialmente defensiva frente a lo que de Gaulle y sus sucesores han percibido como intentos de ejercicio de hegemonía de Estados Unidos sobre los estados europeos. El principio de equilibrio ha sido, desde luego, una fuente de fricciones entre París y Washington, en la medida en que el gobierno norteamericano ha rechazado la política francesa de equilibrar su poder en Europa, sosteniendo que tal política restaría solidez al frente común occidental hacia la URSS. De Gaulle contrapuso la visión —un tanto difusa— de una Euro-

[7] Sir Geoffrey Howe, "The European pillar", *Foreign Affairs* 63 Nº 2, 1984-1985, p. 333.

[8] Howe, *op. cit.*, p. 334.

[9] Stanley Hoffmann, "La France face à son image", *Politique Etrangère* 1/86 (número dedicado a 50 años de política exterior de Francia), p. 30.

pa "del Atlántico a los Urales", cuyos destinos serían regidos por los propios europeos, a la imagen atlántica favorecida por Estados Unidos, así como a la idea de una Europa unida e integrada en las instituciones de las Comunidades, proyecto favorecido especialmente por Alemania Federal. La idea, bastante tradicional, de una "Europa de estados", propiciada por la política degaullista, procuró restaurar el rango y la dignidad nacionales, valores que, a juicio de de Gaulle, debían reafirmarse frente a las potencias hegemónicas. Para lograr este objetivo, la política exterior debía desplegar un alto grado de activismo, tanto en la dimensión europea como en el resto del mundo. Así, frente a Estados Unidos debía objetarse la tendencia al unilateralismo económico (por ejemplo, en las relaciones monetarias) y las pretensiones de dominación y control estratégico, tanto en lo convencional como en lo nuclear. Esta percepción movió a Francia a debilitar el crédito internacional de Estados Unidos, convirtiendo sus reservas de dólares en oro, y a retirarse de la estructura militar de la OTAN (1966).

No obstante, como ha observado un especialista francés, en las ocasiones en que Estados Unidos ha debido enfrentar amenazas o provocaciones soviéticas de gran envergadura, la política francesa de equilibrio ha dictado un firme e incondicional apoyo a Washington.[10] En relación con la URSS, Francia ha intentado desarrollar una política autónoma de equilibrio de corte tradicional, que se ha apoyado en el antecedente de su independencia frente a Estados Unidos y en la posesión de un arsenal nuclear que le otorga un margen de autonomía estratégica. París se propone conservar ese arsenal no obstante el acuerdo INF para Europa (ver Capítulo 8). En diversas situaciones de crisis política en el Tercer Mundo, en fin, la política francesa se ha caracterizado por la adopción de posiciones propias, independientes de Estados Unidos y ocasionalmente contrarias a las políticas norteamericanas. Esta política no ha excluido los instrumentos de intervención militar, que se utilizaron, por ejemplo, para terminar con el régimen del "emperador" Bokassa en el Imperio (hoy República) Centroafricano en 1979 y, más recientemente en Chad, con el fin de neutralizar la intervención libia en ese país.

Hoffmann considera que la política francesa contemporánea no se ha desligado de lo que denomina el "voluntarismo degaullista"[11], y en último término los objetivos franceses serían demasiado ambiciosos en relación con los limitados medios a disposición del país. Es posible que así sea y, sin duda, el costo político de la diplomacia de independencia francesa ha sido elevado. Entre los países occidentales, Francia se ha visto frecuentemente aislada. Los críticos de la política francesa una y otra vez han podido caracterizarla como un ejemplo de obstruccionismo estéril o como una búsqueda de un status internacional imposible de recuperar a la luz de las realidades actuales del poder en el mundo. No obstante, la política exterior francesa desde la década de 1960, al evitar la sumisión política frente a Estados Unidos, manteniendo al

[10] Pierre Melandri, "La France et les États-Unis", *Politique Étrangère*, 1/86, p. 227.

[11] Hoffmann, "La France...", p. 26.

mismo tiempo una actitud vigilante frente a la URSS, ha contribuido a moderar en alguna medida el carácter bipolar del sistema internacional.

La posición internacional de la República Federal de Alemania se caracteriza por una restricción fundamental. Como un actor surgido en el contexto de la Guerra Fría, a consecuencia del peor desastre político en la historia contemporánea de Europa, Alemania Federal debe exhibir un alto grado de moderación y autolimitación en sus pretensiones políticas internacionales. Como estado dividido, Alemania tiene interés en la revisión de la situación político-territorial originada por la guerra, pero en su política externa debe evitar a toda costa las acusaciones de "revanchismo" (la URSS suele formular estos cargos, generalmente con afán propagandístico, cada cierto tiempo). El objetivo alemán federal de reunificación pacífica se enfrenta a la realidad del enfrentamiento político y militar Este-Oeste en el país, ya que en territorio alemán se encuentra el segmento más importante de la línea de división entre los países de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

Durante la "era Adenauer" (1949-1963) la política exterior de Bonn se caracterizó por tres logros básicos, que permanecen vigentes en la actualidad y que han contribuido a devolver a Alemania un rol en el sistema internacional. Primero, la RFA se integró como miembro pleno a la alianza atlántica (1955). Aunque esta decisión implicó la postergación de las metas de reunificación, ella se hizo virtualmente imperativa desde que la visión soviética de la reunificación conlleva una virtual inclusión de Alemania en la esfera de influencia de la URSS. Segundo, las relaciones con Francia se normalizaron plenamente, firmándose en 1963 un tratado de amistad y consulta política permanente. En el período de de Gaulle, la relación con Francia tuvo especial importancia como un primer ejercicio de diplomacia alemana independiente de Estados Unidos. Tercero, la RFA participó activamente en el movimiento de integración europea, como uno de los miembros fundadores de la CEE, entidad donde hoy juega un rol protagónico en su calidad de primera potencia económica europea.

A partir de mediados de la década de 1960, Bonn dio los primeros pasos para salir de su posición de "gigante económico y enano político". La nueva política hacia los países del Este ("Ostpolitik") aprovechó la fase de declinación de la Guerra Fría y los años de distensión entre las superpotencias, para promover la normalización de las relaciones con los países de Europa oriental. Ello permitiría alcanzar cierta presencia política en el área, así como proyectar la influencia de su economía en la región. En 1967, la RFA estableció relaciones diplomáticas con Rumania. En 1970, firmó tratados con la URSS y con Polonia, incluyendo cláusulas de renuncia al uso o amenaza de la fuerza en las relaciones recíprocas, de inviolabilidad de las fronteras, y de renuncia a la formulación de pretensiones territoriales contra esos países. En 1973, la RFA concluyó un tratado similar con Checoslovaquia, que contempló una expresa declaración de nulidad del acuerdo de Munich de 1938, que fuera utilizado por Hitler para la subyugación del estado checo. En 1972 —después de que la URSS y los aliados occidentales hubieron acor-

dado un nuevo tratado sobre Berlín— la RFA y la República Democrática Alemana concluyeron un tratado sobre sus relaciones recíprocas, que se basarían en los principios de buena vecindad y de igualdad jurídica, sin perjuicio de las posiciones de las partes en lo relativo a la cuestión de la reunificación.

La "Ostpolitik" y el nuevo enfoque de la cuestión alemana —que permitió a la RDA ingresar a Naciones Unidas y ampliar considerablemente sus relaciones exteriores— provocaron serias críticas en cuanto habrían importado una renuncia al principio de reunificación pacífica, así como a los territorios que quedaron en poder de la URSS y de Polonia al final de la guerra. El debate sobre estos aspectos se mantiene hasta hoy. En la práctica, sin embargo, los acuerdos enumerados han servido para disminuir la vulnerabilidad política de la RFA en Europa oriental, así como para alcanzar una cierta influencia occidental en la RDA. Diversos acuerdos de cooperación entre Alemania Federal, la URSS y los estados de Europa oriental han contribuido a establecer canales de influencia económica y comunicación política en la esfera de influencia soviética, así como una estructura de intereses entre los bloques que la URSS no puede destruir sin incurrir en elevados costos económicos y diplomáticos. Estos logros —por cierto bastante limitados— se alcanzaron sin disminuir los compromisos políticos y defensivos de Bonn en la OTAN.

La política exterior alemana, a diferencia de la francesa, no ha pretendido ganar influencia a través del equilibrio entre las superpotencias. Más bien, el incremento gradual de la gravitación alemana se ha debido a una combinación de factores políticos, económicos y estratégicos. Primero, la estabilidad y la moderación de la democracia parlamentaria de la RFA han permitido borrar en gran medida el estigma del pasado hitlerista. Segundo, en la OTAN la influencia alemana es de gran importancia debido a la magnitud de la contribución de Bonn a la defensa convencional y al consistente apoyo de los gobiernos de Bonn al restablecimiento de un cierto equilibrio estratégico con el Pacto de Varsovia. Las presiones internas de grupos de tendencia neutralista no han alterado en lo fundamental la política defensiva del gobierno del Canciller Helmut Kohl, que es compartida también por los socialdemócratas del ala moderada.

Pero sin duda el factor de mayor importancia en el ascenso político de la RFA ha sido el económico. El bajo perfil impuesto por las circunstancias históricas permitió a la RFA concentrarse en la recuperación y el desarrollo de su economía. En las últimas tres décadas ésta alcanzó tal dinamismo que el país emergió como el miembro más importante de la CEE, el segundo exportador mundial (después de Estados Unidos y en virtual igualdad con Japón), uno de los principales inversionistas en el exterior, y una potencia financiera de primer orden. La contribución alemana a la multipolaridad se basa fundamentalmente en estos factores, que han hecho de Bonn un interlocutor central en los temas de coordinación político-económica de los países industrializados, las relaciones económicas Este-Oeste, y la temática Norte-Sur.

CHINA COMO ACTOR INTERNACIONAL

Las autoridades chinas niegan que la República Popular China aspire a ser una gran potencia, una superpotencia o cualquier tipo de actor con pretensiones hegemónicas; pero la incorporación de este gran país como participante en el sistema internacional ha modificado las relaciones entre los polos de poder mundial, así como la política internacional del Tercer Mundo y el subsistema político del Lejano Oriente.

China llegó a ser un miembro importante del sistema internacional como consecuencia de su separación de la esfera soviética y del proceso de normalización de relaciones con los estados occidentales y con Japón.

En sus primeros años, la RPCh fue un aliado de Moscú, pero a partir de mediados de la década de 1950 se produjo un notorio distanciamiento entre Pekín (Beijing) y Moscú. En el plano ideológico, la disputa entre las dos potencias comunistas se originó con el rechazo chino a la política de "desestabilización" de Nikita Krushchev (véase reseña de la Guerra Fría, Capítulo 8). En adelante, China disputaría a la URSS el liderato ideológico en el movimiento comunista internacional, y su dirigente e ideólogo máximo, Mao Tse Tung (Mao Ze Dong), sostendría que la vía china de comunismo agrario (que llegó a contemplar como institución revolucionaria principal a la "comuna campesina") y de oposición a la "coexistencia pacífica" internacional interpretaban fielmente el marxismo-leninismo, mientras que la posición soviética era de carácter "revisionista".

Sin embargo, tras los debates ideológicos se planteaban importantes cuestiones de intereses nacionales. Primero, los dirigentes chinos estimaban que la ayuda económica y técnica soviética era insuficiente para sus metas de desarrollo, especialmente en el área de la energía nuclear. En ese campo vital, la URSS suspendió un programa bilateral en marcha, al parecer para evitar que la RPCh llegase a ser una potencia nuclear (China realizó su primera explosión nuclear en forma independiente en 1964). Segundo, a pesar de la existencia de numerosas vinculaciones históricas entre comunistas soviéticos y chinos, éstos alcanzaron la victoria en la guerra civil china en forma autónoma de Moscú. Por consiguiente, para los chinos carecía de sentido cualquier tutelaje político, económico o estratégico de la URSS. Además, intervino en el diferendo un elemento de nacionalismo asiático: los dirigentes chinos llegaron a percibir a la URSS como una gran potencia europea, "blanca", que se había extendido a Asia antes de volverse comunista, y que en el pasado había sido uno de los mayores estados anexionistas y depredadores del patrimonio nacional chino. En la visión de los dirigentes chinos, la URSS no demostraba entusiasmo por corregir estas políticas imperialistas, y se negaba a retirarse de sus vastas posesiones en el Oriente.

A partir de la década de 1960, el conflicto entre las dos potencias comunistas se profundizó. El Partido Comunista chino intensificó su

actividad internacional, y encontró en Albania un pequeño aliado europeo dispuesto a hacerse eco —en forma estridente— de sus posiciones antisoviéticas. En algunos países occidentales y del Tercer Mundo llegaron a formarse movimientos comunistas disidentes de Moscú, que se caracterizaron en general por adoptar posiciones políticas extremadamente radicalizadas. No obstante, estos nuevos movimientos no lograron socavar profundamente el control del Partido Comunista soviético sobre otras colectividades comunistas; en este sentido, probablemente fueron más importantes otros procesos, como la progresiva autonomía reclamada por algunas colectividades comunistas europeas (movimiento eurocomunista). El fracaso de los experimentos revolucionarios internos de Mao, como el Gran Salto Adelante (1958-1962) y la Revolución Cultural (1966-1969), que debilitaron de manera importante la frágil economía china y conmovieron profundamente las instituciones intelectuales y culturales de la República Popular, ciertamente contribuyeron a limitar el impacto externo de las tesis comunistas chinas.

Desde los choques fronterizos chino-soviéticos de 1969, que pudieron haber dado lugar a una guerra, los factores ideológicos perdieron importancia en el conflicto. A partir de la década de 1970, Beijing ha enfatizado su oposición a lo que denomina "socialimperialismo" y hegemonismo soviético, procurando en particular desacreditar a Moscú en el Tercer Mundo como una potencia expansionista. Pero después de la muerte de Mao (1976) y de la derrota subsiguiente de la facción izquierdista del Partido, los dirigentes chinos no han excluido la opción de una distensión y una normalización de las relaciones bilaterales. En 1982 comenzaron a celebrarse conversaciones a nivel medio destinadas a explorar las perspectivas de normalización; sin embargo, la lista de demandas o condiciones chinas incluye el retiro de las fuerzas soviéticas de Afganistán y Mongolia, el término del apoyo a la ocupación vietnamita de Camboya y el retiro de fuerzas militares y cohetes SS-20 estacionados cerca de la frontera.[12] A pesar de las declaraciones de Mikhail Gorbachov que apoyaban la normalización de las relaciones, la lista de exigencias chinas es formidable, y parece altamente improbable que Moscú acceda a pagar un precio tan elevado por un acercamiento que de ningún modo implicaría el regreso de China a la órbita soviética.

Tal vez el mayor costo del conflicto chino-soviético para la URSS ha sido la normalización de las relaciones entre la República Popular y Estados Unidos. El acercamiento entre los dos países, que por lo menos desde la guerra de Corea habían sido archienemigos, fue precedido por el ingreso chino en las Naciones Unidas. En 1971 la República Popular ocupó el asiento chino, hasta entonces controlado por la República de China (Taiwan). Estados Unidos, que por largo tiempo había logrado mantener la ficción de representatividad china sostenida por Taiwan, debió ceder ante una mayoría de miembros favorable a la República Popular en la Asamblea General. Especialmente importante fue

12 Alan Romberg, "New stirrings in Asia", *Foreign Affairs* 64 Nº 3, *America and the World 1985*, p. 525.

la instalación de Beijing en el Consejo de Seguridad, que constituyó un cambio significativo en la organización internacional en cuanto el estado más poblado del mundo finalmente asumía un papel protagónico en las grandes cuestiones políticas tratadas en la Organización.

A comienzos de 1972, tras una serie de gestiones secretas de Henry Kissinger con el Primer Ministro Chou En Lai, el Presidente Richard Nixon visitó China. Ambos gobiernos suscribieron el comunicado de Shanghai, acordando realizar un proceso gradual de normalización de relaciones. En adelante, las dos potencias entenderían que su interés común en la relación bilateral debía prevalecer tanto sobre sus diferencias ideológicas como sobre sus respectivas posiciones acerca de la división de China y de otras cuestiones internacionales. En la práctica, Beijing ha presionado a Estados Unidos para disminuir la presencia y el apoyo norteamericanos al gobierno de Taiwan, pero se ha abstenido de tratar de forzar un término de las relaciones norteamericanas con la isla, las que continúan sin carácter diplomático. En Estados Unidos, hasta los círculos ideológicamente más cercanos al régimen taiwanés han debido aceptar la primacía del enorme potencial de los vínculos con China, así como su importancia en el equilibrio político-estratégico regional y global. Las relaciones diplomáticas —formalmente establecidas en 1979— han experimentado diversos altibajos, pero en ningún momento han sido cuestionadas en sus bases fundamentales. Además, ambos países han comenzado a fomentar relaciones militares, aunque no sería correcto ver en ellas una alianza.

Para China, la normalización de relaciones con Estados Unidos —que implicó movimientos diplomáticos paralelos con Japón, numerosos estados occidentales y del Tercer Mundo— puso fin a una difícil situación de aislamiento internacional, ya que China en la práctica se encontraba simultáneamente enfrentada a las dos superpotencias. Bajo las nuevas condiciones, China ha podido desarrollar una política de balance, puede explotar el temor de Moscú a una alianza antisoviética —que podría incluir también a Japón y Corea del Sur—, mientras frente a Estados Unidos guarda la carta de la mejoría de las relaciones con Moscú, para el caso de que Washington no acceda suficientemente a sus requerimientos políticos, económicos o tecnológicos. Con todo, la parte china difícilmente pretenderá manipular excesivamente sus relaciones con Estados Unidos y otras potencias occidentales, por cuanto la estabilidad a largo plazo de ellas es esencial para el éxito de la estrategia de modernización económica, científico-tecnológica, militar y aun política impulsada por el equipo dirigente encabezado por Deng Xiao Ping. La única circunstancia que podría inducir un cambio fundamental en la política china hacia Occidente sería un vuelco en la política interna. Dicho vuelco no debe excluirse de ningún modo, como lo demuestran las reacciones internas contra los peligros del "liberalismo burgués" en 1987. Hasta ahora, Deng ha intentado evitar que las convulsiones internas afecten las relaciones exteriores, pero esto podría aún ocurrir, especialmente después de los días del pragmático dirigente chino. Mientras tanto, las potencias occidentales —que no pretenden ignorar las moti-

vaciones del gobierno de Beijing— tienden también a situarse en perspectivas de largo plazo. Éstas por lo general han prevalecido sobre las consideraciones coyunturales en el marco del complejo sistema triangular que ha surgido entre China, los países occidentales y la URSS.

No es posible olvidar, por último, que China se define como un país en vías de desarrollo. Su ingreso, en esta calidad, en la escena internacional, así como su creciente apertura económica y su marcado interés en las relaciones con numerosos países y regiones del Tercer Mundo, hacen de este país un nuevo y esencial participante en los procesos políticos y económicos a escala global.

EL RESURGIMIENTO DE JAPON

Al igual que en el caso de China, la importancia internacional de Japón es objetivamente mayor que el rol político que el propio gobierno está dispuesto a contemplar y reconocer abiertamente para el país. Sin embargo, las razones de esta discrepancia son muy distintas de las observadas en el caso anterior. China es un país en desarrollo; en lo militar —a pesar de ser una potencia nuclear— su importancia en relación con Estados Unidos y la URSS es bastante secundaria. Más bien, su importancia se debe a su condición de gigante demográfico y territorial, al que la mayoría de los actores internacionales asigna un rol importante en el presente y una condición de gran potencia del futuro. En cambio, Japón ha llegado a ser la potencia industrial más dinámica del mundo. Como consecuencia de su extraordinario crecimiento de las últimas décadas, este país también es actualmente una potencia financiera mundial. Debido a la desmilitarización impuesta por Estados Unidos al término de la Segunda Guerra Mundial y a la presión de la opinión pública del país —que guarda la memoria de Hiroshima y Nagasaki—, Japón ha desarrollado una capacidad militar limitada, aunque obviamente posee el potencial tecnológico y económico requerido para ser una gran potencia militar. En el ámbito político-diplomático, los gobiernos japoneses han rehusado asumir un rol congruente con la posición económica del país, pero pocos actores internacionales dudan que Japón constituya en la actualidad un factor de poder importante en el sistema.

Las relaciones de Japón con Estados Unidos comprenden tanto aspectos de cooperación como de conflicto. En el ámbito de las políticas de seguridad, el principal elemento de la relación bilateral es la alianza política y militar con Washington. Aunque muchos japoneses se muestran reacios a comprometer a su país con los intereses globales de Estados Unidos, la mayoría aparentemente apoya la continuación de la alianza, que ha durado más de 35 años. La razón de esta actitud parece ser que ésta ha liberado a Japón de realizar un esfuerzo defensivo de gran magnitud, constituyendo al mismo tiempo un factor de equilibrio regional frente a la URSS.[13] En el campo de las relaciones económicas,

[13] Ezra Vogel, "Pax Nipponica?", *Foreign Affairs* 64 Nº 4, 1986, p. 756.

en cambio, últimamente han aparecido importantes factores de conflicto. Japón ha surgido como una economía industrial más dinámica que Estados Unidos, y a través de políticas comerciales globales y agresivas ha logrado penetrar significativamente en los mercados occidentales y especialmente en Estados Unidos. Los norteamericanos, por su parte, se quejan de las actitudes proteccionistas japonesas, que en la práctica obstaculizarían el ingreso a Japón de productos destinados a competir con manufacturas locales. El deterioro de la posición competitiva norteamericana y la acumulación de enormes saldos anuales en contra de Estados Unidos en el comercio bilateral, han llevado a diversos sectores de ese país a exigir a los poderes públicos la adopción de políticas "duras" y, específicamente, de sanciones frente a Japón. Frente a estas presiones, el consenso prevaleciente en Japón es que las eventuales concesiones deben limitarse al mínimo compatible con la mantención de relaciones políticas satisfactorias, puesto que la asimetría en las relaciones económicas se debería básicamente a la mayor productividad japonesa y a la falta de preparación de los agentes económicos occidentales para operar en el medio japonés. En el fondo, "los japoneses creen que han aprendido las reglas del juego occidental, y han derrotado a Occidente en su propio juego".[14]

Las relaciones con la URSS son predominantemente conflictivas. En los últimos días de la Segunda Guerra Mundial, Moscú declaró la guerra a Japón. Fuerzas soviéticas ocuparon un grupo de islas en el norte del país y posteriormente la URSS se ha negado a negociar la restitución de estos territorios, donde ha emplazado fuerzas aeronavales de consideración. A las demandas japonesas en tal sentido, Moscú ha respondido con enjuiciamientos de la vinculación estratégica entre Tokio y Washington, sin lograr su objetivo político de debilitar la alianza. En el ámbito económico, los japoneses han considerado, en opinión de un destacado experto, que las perspectivas de cooperación se ven limitadas por las trabas burocráticas de la economía soviética, así como por las dificultades para definir proyectos rentables de interés común y para equilibrar el comercio bilateral.[15] Se plantea, con todo, el interrogante de un eventual cambio en este ámbito, como consecuencia de las políticas reformistas de Gorbachov.

La política japonesa hacia China se ha librado gradualmente de la hipoteca histórica del imperialismo y del militarismo del período 1928-1945. La normalización de relaciones entre China y Estados Unidos abrió las puertas a un entendimiento básico entre Tokio y Beijing, el que se produjo en setiembre de 1972. En el conflictivo triángulo formado por Japón, China y la URSS, los dos primeros han coincidido en su voluntad de equilibrar el poder soviético. Las reivindicaciones territoriales japonesas frente a la URSS cuentan con apoyo chino, y Beijing no ha objetado el desarrollo de una limitada fuerza militar nipona. En

[14] Vogel, *op. cit.*, p. 760.
[15] Masamori Sase, "Das Mächtedreieck Japan - China - Sowjetunion", en Kaiser y Schwarz, *op. cit.*, p. 580.

el contexto histórico de las relaciones bilaterales, esta actitud tiene gran importancia. En 1978, los dos estados suscribieron un tratado de amistad, expresando su común oposición a toda forma de hegemonía. No obstante, el tratado aclara que no está destinado a afectar las relaciones con terceros países; mediante esta cláusula, incluida a instancias de Japón, se procura desvirtuar eventuales acusaciones soviéticas de que se trata de un instrumento "revanchista".[16] Pero sin duda el aspecto más dinámico de la vinculación bilateral se encuentra en el campo económico; China, como país en desarrollo en proceso de apertura y acelerada modernización, necesita urgentemente los bienes de capital y la tecnología industrial del Japón. Por su parte, los japoneses ven en China un mercado de gran importancia futura, donde esperan situarse en posiciones ventajosas frente a sus competidores occidentales.

Fuera del marco de las relaciones con las superpotencias y con China, Asia constituye el ámbito natural prioritario de la presencia internacional japonesa, en que podría contribuir de manera relevante a reforzar las tendencias multipolares. Hasta el presente, la dimensión de cooperación internacional de la política exterior japonesa es poco destacada. Una línea de evolución probable sería el incremento de la proyección tercermundista japonesa a través de diversos instrumentos de cooperación en Asia y en otras regiones. Una política de este tipo sería compatible con la preferencia japonesa por un perfil internacional no controvertido, y sería además congruente con la estabilización a largo plazo de su virtual condición de superpotencia económica.

LOS ESTADOS NO ALINEADOS

Un elemento importante de multipolaridad se ha configurado con el surgimiento del movimiento de estados no alineados, que han asumido posiciones intermedias entre los bloques internacionales en pugna y han modificado la agenda de la política global, contribuyendo en ambos aspectos a moderar la bipolaridad del sistema.

El no alineamiento tiene dos orígenes principales: la búsqueda de opciones neutrales en la Guerra Fría y el proceso de descolonización. Las tendencias neutralistas se manifestaron inicialmente en Europa. Yugoslavia, con la conducción del mariscal Tito, logró afianzar progresivamente una política exterior independiente frente a la URSS, que tras la muerte de José Stalin reconocería la legitimidad de esta opción política. En 1955 Austria recuperó su independencia plena en calidad de estado neutral, uniéndose en esta condición a Suiza y Suecia, países que por largo tiempo venían manteniendo políticas de neutralidad. Un cuarto estado europeo neutral, Finlandia, mantiene precariamente su soberanía en la medida que su neutralidad implica una virtual prohibición de ofender por cualquier concepto a la URSS (de allí el término

[16] Sase, *op. cit.*, p. 576.

"finlandización", que se usa cuando se hace referencia a situaciones de soberanía limitada).

Pero el surgimiento político de los estados del Tercer Mundo ha sido más importante que los antecedentes europeos del no alineamiento. De hecho, de los estados nombrados, solamente Yugoslavia tuvo un papel importante en el movimiento no alineado. Durante los primeros años del período de posguerra, comenzó a tomar impulso el proceso de desintegración de los grandes imperios coloniales europeos, el que fue mucho más rápido y extenso que lo inicialmente anticipado por los observadores occidentales. En 1945 el Imperio Británico comprendía todavía unos 600 millones de habitantes, cerca de una cuarta parte de la población mundial de la época. Tres años más tarde, a consecuencia de la independencia de la India (dividida en India y Pakistán), el Imperio se había reducido a 250 millones de habitantes. La política británica de descolonización fue relativamente pragmática, en cuanto Londres por lo general se rindió a la evidencia de un cambio inevitable en las colonias, tanto en Asia como en el Medio Oriente, África y el Caribe. Las últimas manifestaciones de esta política han sido el acuerdo de Lancaster House, mediante el cual se puso fin a la independencia unilateral del régimen blanco de Rhodesia y se establecieron las bases de la república de Zimbabwe, la concesión de la independencia a Belice (cuestionada por Guatemala, que pretende dicho territorio) y el acuerdo anglo-chino de 1984, para la restitución de Hong Kong a China en 1997. Las posesiones británicas restantes se reducen a algunas islas (como las Bermudas, las Malvinas y Ascensión) y enclaves territoriales (Gibraltar).

La política francesa en la década de 1950 contrastó con la inglesa, en cuanto Francia procuró resistir la descolonización en dos importantes guerras —Indochina y Argelia—, que afectaron su imagen externa, drenaron importantes recursos nacionales y dividieron políticamente al país. La derrota en Indochina en 1954, la decisión de de Gaulle de negociar la independencia argelina y el rápido proceso de descolonización francesa en África eventualmente liquidaron casi todo el sistema colonial dependiente de París, del que solamente restan algunos territorios en el Caribe y el Pacífico.

Otros imperios, como el holandés y el portugués, también se desintegraron. En el caso portugués, la rebelión en las colonias africanas contribuyó a la caída del régimen autoritario que gobernaba ese país y dio lugar al establecimiento de un gobierno de orientación marxista en Angola, con apoyo de Cuba y la URSS.

El proceso de descolonización recibió un importante impulso en 1960 con la aprobación de la Resolución 1514 (xv) de la Asamblea General de Naciones Unidas, un documento programático que llamó al término rápido e incondicional del colonianismo en todas sus formas, y a la implementación vigorosa del principio de autodeterminación de los pueblos. En las dos décadas siguientes surgieron a la vida independiente decenas de estados, principalmente en África, Asia, el Caribe y Oceanía, que en Naciones Unidas se constituyeron en los más resueltos partidarios de la descolonización, presionando fuertemente a los

estados occidentales en torno a las restantes situaciones coloniales incluidas en la agenda del Comité de Descolonización. Estos estados transformaron profundamente el funcionamiento de la Asamblea General y el Consejo Económico de Naciones Unidas, al modificar los alineamientos rígidos de los bloques preexistentes, que se vieron sustituidos cada vez más fuertemente por una nueva y heterogénea mayoría tercermundista. Algo similar ha ocurrido en otras organizaciones internacionales (ver Capítulo 5).

En una primera fase, el movimiento no alineado tuvo un carácter básicamente político-diplomático.[17] En el ámbito afroasiático, la Conferencia de Bandung (Indonesia) de 1955, que congregó a más de 20 estados incluyendo China y Japón), constituyó un paso importante en la concertación de posiciones políticas autónomas. Sin embargo, la formación del movimiento se institucionalizó gracias a la cooperación política entre la India (bajo el liderazgo de Jawaharlal Nehru), Yugoslavia y Egipto (entonces bajo la conducción de Gamal Abdel Nasser). En esta fase, la política no alineada constituyó ante todo un distanciamiento y un cuestionamiento de la división bipolar de la Guerra Fría, así como un llamado a desarrollar políticas independientes de los bloques y de cooperación en iniciativas de paz, como el desarme. Solamente podían incorporarse al movimiento los estados cuyas políticas exteriores se fundaban en los principios de independencia política y militar y de coexistencia pacífica entre distintos sistemas políticos y socio-económicos. A esta etapa correspondieron las conferencias en la cumbre de Belgrado (1961), El Cairo (1964) y Lusaka (1970).

Más recientemente, la distensión entre los grandes bloques y la crisis económica que se desató a partir de 1973 motivaron una redefinición de las reivindicaciones no alineadas, que se orientaron prioritariamente a la reestructuración del sistema económico internacional, que debía basarse en la concepción programática de un nuevo orden económico internacional. El desplazamiento de la temática Este-Oeste por la acción política en la dimensión Norte-Sur y la cooperación entre países en desarrollo (relaciones Sur-Sur) parecía inminente en la década de 1970. En forma paralela con la acción del Grupo de los 77 (ver Capítulo 10) [18] el Movimiento No Alineado se hizo presente en los más importantes foros multilaterales como coalición tercermundista, demandando la democratización de las relaciones internacionales, la incorporación de los países en desarrollo a los procesos globales de toma de decisiones y la superación de las formas coloniales y neocoloniales de dominación externa. Las conferencias de Argel (1973), Colombo (1976) y La Habana (1979) expresaron estas posiciones económicas y políticas.

En los últimos años, los no alineados han debido enfrentar el rebrote de las tensiones Este-Oeste y el impacto de la grave crisis económica internacional. Ambos fenómenos han afectado la cohesión del cada vez más numeroso y heterogéneo movimiento (de 25 miembros plenos

[17] Volker Matthies, "Blockfreiheit", en *Pipers Wörterbuch zur Politik*, vol. 5.
[18] Más del 85 % de los no alineados forman parte del Grupo de los 77. La proporción de no alineados en el seno de los 77 es algo más baja (61 %).

había crecido a 101 en 1983, incluyendo dos movimientos de liberación nacional, OLP y SWAPO).[18a] En el seno de la agrupación se perfiló una fuerte división: los miembros más radicalizados, como Cuba, Libia y Vietnam, han sostenido que el no alineamiento es compatible con una política de apoyo a la URSS, que por oponerse al imperialismo y al colonialismo sería el "aliado natural" de los no alineados. En cambio, otros miembros, como Egipto, Argentina y Panamá, insisten en un criterio de independencia de ambos bloques como posición de no alineamiento auténtico. Esta división se agudizó en la última "cumbre" no alineada, celebrada en Harare (Zimbabwe), en setiembre de 1986.

Otro factor de división entre países no alineados es la creciente diversidad de intereses económicos entre diversos grupos de miembros: importadores y exportadores de petróleo, países de bajos y de altos ingresos, como los de reciente industrialización. Esta tendencia a la heterogeneidad ha dificultado la elaboración de posiciones de consenso sobre los asuntos de la agenda internacional y ha minado la confianza en el movimiento de los países más débiles, que ven reproducirse en el seno de la agrupación las mismas diferencias oligárquicas que denuncian a nivel mundial.

En tercer lugar, no han escapado los no alineados al recrudecimiento de las tensiones internacionales de los últimos diez años. Confrontaciones políticas y guerras entre países como Egipto y Libia, Ecuador y Perú, Etiopía y Somalía e Irán e Irak han debilitado el Movimiento No Alineado, introduciendo disputas entre los miembros y comprometiendo la credibilidad de sus apelaciones en pro de la paz internacional. Los no alineados tampoco han reaccionado vigorosamente frente a la intervención armada sufrida por uno de sus miembros, Afganistán, de parte de la URSS, que de este modo aparece recibiendo de estos países un trato más benigno que la superpotencia rival.

Sin duda, las potencialidades futuras del no alineamiento en el sistema internacional dependen de la capacidad del Movimiento de encarar constructivamente las limitaciones y dificultades anotadas, devolviendo a esta agrupación el importante rol moderador que le corresponde en el contexto de los conflictos bipolares.

OBSERVACIONES FINALES

En este capítulo hemos explorado algunas dimensiones de tendencia multipolar, que modifican significativamente el cuadro de distribución bipolar del poder que emergió en el sistema internacional en el período de la posguerra. El capítulo siguiente, referido a los aspectos económicos, aporta elementos adicionales. En conjunto, es posible afirmar que, si bien el sistema internacional conserva características de bipolaridad en los aspectos político-estratégicos, las tendencias multipolares políticas y económicas han alcanzado tal gravitación que resulta

[18a] OLP: Organización para la Liberación Palestina; SWAPO: South West African People's Organization (de Namibia).

válida la caracterización del actual sistema internacional como un sistema mixto, que combina elementos bipolares y multipolares.

En los últimos quince años la República Popular China ha emergido como un importante actor estatal. Estados Unidos ha procurado apoyar la independencia de China frente a la URSS, aunque no existe una alianza entre Washington y Beijing. Esta circunstancia es crucial en el contexto del debilitamiento de la bipolaridad, por cuanto China ha surgido como un actor dotado de un potencial de acción no dependiente de los grandes bloques de la Guerra Fría. De hecho, la hipótesis de un realineamiento chino entre los bloques habría sin duda provocado una peligrosa crisis en las relaciones soviético-norteamericanas. Por otra parte, la hipótesis de una distensión y aun de un nuevo acercamiento entre China y la URSS no implica un regreso de Beijing a la órbita de Moscú, lo que reafirma la contribución china al término de la fase estrictamente bipolar de la política internacional contemporánea.

Europa occidental también ha resurgido como un actor internacional. Aunque la gravitación de Europa hasta el presente es más notoria en las relaciones económicas internacionales que en el ámbito político-estratégico, el rol europeo en este último es más activo que en la era de la Guerra Fría. Ello no implica que deba desaparecer la fuerte vinculación de los estados europeos con Estados Unidos, o que deba debilitarse o disolverse la OTAN, que canaliza en el plano multilateral la comunidad estratégica atlántica. El hecho fundamental es que los estados de Europa occidental, actuando individualmente y en forma conjunta a través de las instituciones de la Comunidad Europea, tienen interés en alcanzar un mayor nivel de autonomía frente a Estados Unidos, sin que ello importe una disposición a reconocer una hegemonía regional soviética o a deponer sus diferencias con la URSS. De hecho, la continuación de la OTAN parece a corto y mediano plazo virtualmente asegurada mientras la URSS mantenga una postura hegemónica continental y los estados europeos no cuenten con recursos políticos y militares suficientes para equilibrar por sí solos el poder de esta superpotencia.

Hay un cierto paralelo entre la problemática internacional europea y la del Japón. El extraordinario desarrollo económico japonés habilita a Tokio para jugar un rol internacional más activo, pero en la práctica operan factores de política interna y de política regional que contribuyen a mantener una fuerte asociación estratégica con Estados Unidos. De este modo, la contribución japonesa a la declinación del bipolarismo se da preferentemente a través de las dimensiones económicas, puesto que el perfil político-diplomático sigue manteniéndose relativamente bajo.

Los no alineados conforman actualmente una mayoría entre los estados. El Movimiento No Alineado es un factor relevante en la política internacional del Tercer Mundo; un regreso a la situación de la primera década de la posguerra, en que prácticamente no había una presencia política estatal entre los bloques, parece en realidad inconcebible en la actualidad. No obstante, el mismo crecimiento cuantitativo de los no alineados ha introducido en esta categoría de países una considerable heterogeneidad de intereses, que ha limitado su impacto en la política internacional.

Aunque algunos estados podrían sumarse a las potencias nucleares establecidas —e Israel aparentemente ya tiene armas nucleares—, el sistema internacional no es multipolar desde el punto de vista militar. Una multipolaridad nuclear daría lugar a un nuevo tipo de sistema internacional, llamado por Morton Kaplan "sistema de veto unitario", que se caracterizaría por la capacidad de cada estado (unidad) de destruir a otros y por la incapacidad de defenderse ante amenazas o ataques nucleares. Un sistema de este tipo sería, por cierto, altamente inestable al multiplicar muchas veces las relaciones características del "balance del terror". En la medida en que exista actualmente un peligro de guerra nuclear, éste debe atribuirse todavía a los elementos de orden bipolar que siguen operando en el sistema, especialmente los cambios de las relaciones de poder percibidos por las superpotencias. Así, Washington teme que Moscú pueda tratar de explotar sus ventajas militares convencionales, obligando a contestar con amenazas de tipo nuclear, mientras Moscú parece temer que Estados Unidos pueda reaccionar desproporcionadamente ante una situación determinada, tal vez con el recelo de que después podría ser tarde. La creciente "multipolarización" no nuclear del mundo crea condiciones políticas, sociales y económicas que disminuyen un tanto este riesgo en relación con su incidencia en un sistema más marcadamente bipolar, siempre que las inclinaciones conflictivas de actores revolucionarios locales y las acciones hegemónicas de las superpotencias no alcancen una intensidad tal que pudiera desequilibrar el sistema global.

CAPÍTULO 10

EL SISTEMA INTERNACIONAL DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: ASPECTOS ECONÓMICOS

LA DESIGUALDAD ECONÓMICA

Corresponde, en primer lugar, caracterizar la economía internacional en términos de los ámbitos o niveles de desarrollo, que muestran marcadas desigualdades. Para el Banco Mundial, el sistema económico internacional comprende los siguientes segmentos:

CUADRO 10-1

NIVELES DE DESARROLLO EN LA ECONOMÍA MUNDIAL

Grupo	*Número de estados*	*Población total 1984 (millones)*	*P.N.B. per cápita 1984 (US$)*	*Crecimiento medio P.N.B. per cápita 65-84 (%)*
Países altamente industrializados	19	733,4	11.430	2,4
Países en desarrollo				
1) Bajos ingresos	36	2.389,5	260	2,8
2) Ingresos medios	60	1.187,6	1.250	3,1
3) Exportadores de petróleo de altos ingresos	5	18,6	11.250	3,2
Países socialistas europeos	8	389,3	2.100 (Hungría y Polonia)	6,2 (Hungría) 1,5 (Polonia)

Fuente: Banco Mundial, *World Development Report 1986*, Tabla 1.

La información presentada permite apreciar una clara estratificación económica de países, que se refleja en una terminología que se ha hecho usual: la de los "mundos" de la economía. Un grupo de 19 estados que en conjunto reúnen menos de un sexto de la población mundial conforman el llamado "Primer Mundo" de los países altamente industrializados de economía de mercado. Los integrantes de este grupo son Estados Unidos, los países de Europa occidental (con excepción de Portugal y Grecia, considerados países de ingresos me-

dianos), Canadá, Japón, Australia y Nueva Zelandia. Los países socialistas europeos [1] conforman un segundo grupo, compuesto por ocho estados que exhiben una situación de desarrollo intermedio entre los altamente industrializados y los países del Tercer Mundo. La vasta y heterogénea agrupación de países llamada Tercer Mundo comprende más de un centenar de estados de los más diversos tamaños, niveles de ingreso y sistemas de organización económica. En un intento de introducir ciertos criterios mínimos de diferenciación entre los países en desarrollo, el Banco Mundial ha agrupado 36 estados en la categoría de bajos ingresos; algunas veces se utiliza para todos o algunos de éstos la denominación de "Cuarto Mundo", pretendiendo con ello aludir al problema de pobreza crítica a nivel internacional. Los países de bajos ingresos reúnen más de la mitad de la población mundial; su producto medio ponderado per cápita es de US$ 260, esto es, menos de un dólar diario por habitante.

Una segunda categoría de países en desarrollo —que comprende la mayoría de los estados latinoamericanos— es la de ingresos medios (subdividida en un tramo inferior y uno superior, información no presentada en el cuadro). Esta categoría comprende 60 estados, tiene un producto per cápita casi cinco veces superior a la anterior y una tasa de crecimiento que excede a la de los países más pobres, por lo que la brecha con éstos se va ensanchando. También forma parte del Tercer Mundo una categoría *sui generis:* los países exportadores de petróleo de altos ingresos. Estos países son ricos, sin que por ello pueda decirse que son desarrollados. Más bien han enfrentado una situación de relativa incapacidad de absorción de los recursos provenientes de las ventas petroleras, por lo que entre mediados de la década pasada y comienzos de los años 80 canalizaron grandes volúmenes de divisas hacia los mercados financieros occidentales. Recientemente, la baja de los precios del petróleo ha afectado sensiblemente la posición económica de estos países (ver la sección siguiente).

Es necesario advertir que los datos aquí presentados son de carácter sumamente general. Constituyen estadísticas de un alto nivel de agregación, que permiten apreciar sinópticamente las grandes brechas económicas entre grupos de países, pero que por esta misma característica no dan cuenta de ciertas situaciones relevantes. Por ejemplo, en un contexto de pobreza generalizada es especialmente importante la distribución del ingreso en cada economía, que no aparece reflejada en las estadísticas agregadas. En los países pobres hay, desde luego, pequeñas minorías ricas, cuya situación socio-económica tiende a parecerse más a la del grupo de los países altamente industrializados que a las mayorías pobres de sus propios países. La condición económica de las mayorías en los estados del Tercer Mundo tiende, correlativamente, a ser peor que lo que indican las cifras presentadas.

El Informe Brandt denomina "cinturones de pobreza" a las regiones más desamparadas del mundo. Son especialmente dos áreas: la

[1] Los países socialistas no europeos se consideran en el Tercer Mundo.

primera se extiende a través del África Central, abarcando países al sur del Sahara, como Mali, Burkina Faso, Benin, Níger, Chad, la República Centroafricana, Uganda y Burundi. La segunda comienza en Asia sudoccidental, extendiéndose desde los dos Yemen y Afganistán, prolongándose hacia el Este y el Sur, comprendiendo Bangladesh, los pequeños estados del Himalaya, Laos y Kampuchea. Otros países extremadamente pobres son, por ejemplo, Etiopía —escenario de grandes hambrunas masivas— Haití y Zaire. También prevalecen graves situaciones de extrema pobreza masiva en partes de la India y de Pakistán.

La estadística mide la pobreza sin reflejar su sustancia. El Informe Brandt dice al respecto que:

> significa preocuparse únicamente por sobrevivir y atender a las necesidades más elementales; para los habitantes de estas regiones el trabajo no existe o, cuando se presenta, la remuneración es muy baja y las condiciones, a duras penas tolerables; sus viviendas se construyen con materiales inadecuados y carecen de agua corriente y de instalaciones sanitarias. La electricidad es un lujo... La inseguridad permanente es la característica en la vida del pobre, ya que no existen sistemas públicos de seguridad social para el caso de desempleo, de enfermedad o de muerte de la persona que sostiene a la familia... En el Norte, los hombres y las mujeres se enfrentan a problemas económicos como la incertidumbre, la inflación, el temor o la realidad del desempleo; pero raramente confrontan algo parecido a la total indigencia del Sur, cuyas gentes no consideran que las del Norte puedan menos que sentirse favorecidas económicamente... La pobreza es una combinación de desnutrición, analfabetismo, altas tasas de nacimiento y de desempleo y bajos ingresos...[2]

Un problema especial es el del hambre, flagelo que afecta a parte importante de la humanidad —no menos de 800 millones de personas— en circunstancias en que existe superávit de alimentos en los países altamente desarrollados y en partes del Tercer Mundo, muchas veces debido a la mantención de costosos programas de subsidios públicos a los agricultores. El problema es complejo; las situaciones más críticas (hambrunas masivas) pueden paliarse con transferencias físicas de alimentos, pero en la práctica los flujos de ayuda de esta especie son insuficientes, debido a razones políticas y económicas que operan tanto en el Norte como en los países afectados. Una especialista ha observado, por ejemplo, que el déficit de granos en la subregión africana del Sahel —afectada por una seria hambruna en 1985— fue de 4 millones de toneladas, mientras las reservas mundiales llegaban a un nivel sin precedentes de 190 millones de toneladas. "La hambruna africana, si bien es una enorme tragedia humana, de ninguna manera es una crisis inter-

[2] *Norte-Sur: Un Programa para la Supervivencia.* Informe de la Comisión Independiente sobre Problemas Internacionales del Desarrollo, presidida por Willy Brandt, Bogotá, Editorial Pluma, 1980, pp. 75 y 77.

nacional de producción agrícola... ni siquiera debería haber sido un problema financiero"[3] en el contexto de los programas existentes de ayuda alimentaria. Estos programas en la práctica son una válvula de escape de los grandes productores en el mundo desarrollado para regular los niveles de las reservas que mantienen para apoyar los precios en una situación de creciente competencia de países exportadores por mercados inestables de importación. En estos mercados el rol de los países del Tercer Mundo ha decrecido, sea porque han mejorado las condiciones de abastecimiento local, gracias al uso de nuevas tecnologías (el caso, por ejemplo, de India), o porque no existe suficiente capacidad económica para importar. El hecho es que mientras la disponibilidad diaria de calorías alimenticias per cápita en los países del Primer Mundo generalmente fluctúa entre 3.500 y 4.000 calorías, en Bangladesh, Mali, Uganda, Guinea, Haití, Chad y Kampuchea se encuentra por debajo de las 2.000 calorías.[4] La desnutrición y las demás condiciones de pobreza explican la manifiesta disparidad en las expectativas de vida entre el Primer y el Tercer Mundo. A pesar de la realización de sostenidos esfuerzos en el área de la salud pública, que han permitido obtener progresos importantes, la brecha sigue siendo amplia, como revelan los siguientes datos:

CUADRO 10-2

CAMBIOS EN LA EXPECTATIVA DE VIDA AL NACER (años)

	1950	*1960*	*1984*	*Aumento expectativa 1950-1984 (años)*
Países desarrollados	67	70	76	9
Países socialistas	60	68	70	10
Países ingresos medianos	48	53	61	13
Países ingresos bajos	37	42	60	23

Fuentes: Gérard Chaliand y Jean-Pierre Rageau, *A Strategic Atlas-Comparative Geopolitics of the World's Powers*, Nueva York, Harper & Row, 1985, p. 195, para 1950 y 1960; y Banco Mundial, *World Development Report 1986*, para 1984.

La situación educacional es también altamente desigual. Por ejemplo, en los países desarrollados la cobertura poblacional de los sistemas de educación secundaria o media es virtualmente completa; en cambio, en los países africanos más pobres la cobertura suele ser inferior al 10 % (3 % en algunos casos).

En las circunstancias descritas, no sorprende encontrar una profunda brecha entre el Norte y el Sur en el campo científico-tecnológico.

[3] Barbara Insel, "A world awash in grain", *Foreign Affairs* 63, Nº 4, 1985, p. 305.
[4] Banco Mundial, *World Development Report 1986*, Tabla 28.

Una proporción abrumadora de los recursos dedicados a esta área se concentra en el Norte. "Los países industrializados de Occidente realizan el 98 % de los gastos de investigación y desarrollo; el Tercer Mundo, solamente el 2 %. Su participación en las nuevas patentes es, obviamente, en extremo pequeña".[5] Parece innecesario advertir que en el mundo contemporáneo la ciencia y las aplicaciones tecnológicas constituyen elementos centrales del desarrollo económico y, en último término, de la capacidad de los actores internacionales para fundar y ejercer poder político.

La descripción que precede no debe interpretarse de manera estática: en los párrafos siguientes se identifican factores de cambio en las relaciones económicas internacionales. Así, en el Sur se advierte un proceso de diferenciación entre los países que por la vía de la industrialización y la penetración de los mercados internacionales pueden aspirar a mejorar su posición internacional, llegando a competir en determinados campos con los países del Norte. Por otro lado, son cambiantes las relaciones al interior del Norte y del sistema del Este. Frente a estos cambios, la tendencia más inquietante, sin embargo, es la de los países de bajos ingresos, que parecen "condenados en la situación actual a una *marginalidad internacional* creciente".[6]

LA EVOLUCIÓN ECONÓMICA RECIENTE

Hasta la Primera Guerra Mundial existió una economía mundial altamente interdependiente, caracterizada principalmente por el intercambio entre Europa (con gran predominio británico hasta fines del siglo XIX) con América y África. Las relaciones económicas entre Europa y los países de ultramar estaban generalmente asociadas con relaciones políticas de tipo colonial. En el caso británico, sin embargo, se combinó este tipo de vínculo con el llamado "imperio informal", que incluyó varios países latinoamericanos, especialmente en el Cono Sur. El colonialismo inglés tuvo tanto manifestaciones de carácter clásico (en la India) como tardío (en la competencia europea por la colonización de África y el establecimiento de esferas de influencia en China). Pero la Primera Guerra Mundial debilitó la primacía económica inglesa y significó el despertar del nacionalismo en las colonias. Por otra parte, Estados Unidos emergió del conflicto como gran potencia industrial y militar, constituyéndose además en acreedor financiero de primer orden de las potencias europeas. En el período entre las guerras mundiales, Estados Unidos sostuvo, sin éxito, la causa de la liberalización del comercio mundial. Este fracaso —que conllevó la organización de bloques comerciales rivales, los que a juicio del Secretario de Estado norteamericano Cordell Hull representaban una amenaza a la paz— se

[5] Hartmut Elsenhans, *Nord-Süd Beziehungen*, Stuttgart, Kohlhammer, 1984, pp. 94-95; datos sin países socialistas.
[6] Carlos Ominami, "El Tercer Mundo y la economía internacional", *Estudios Internacionales* 74, 1986, p. 195; subrayado del autor.

debió básicamente al impacto proteccionista de la Gran Depresión, que se abatió sobre la economía mundial en la década de 1930. De hecho, en esa época Estados Unidos también practicó el proteccionismo en su comercio exterior.

El actual orden económico occidental se comenzó a gestar en el último año de la Segunda Guerra Mundial. En 1944 tuvo lugar la Conferencia de Bretton Woods, que dio origen al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (BIRF). La URSS participó activamente en el encuentro, que correspondió a una fase en que aún no se cuestionaba la factibilidad de la cooperación económica entre los países occidentales y la potencia socialista. Sin embargo, poco después predominaría el interés soviético en la constitución de una esfera de influencia exclusiva sobre la participación en un sistema político-económico ampliado, bajo el liderazgo de las potencias occidentales. De este modo, desde el inicio de la posguerra se estructuró un conjunto de economías centralmente planificadas, organizado por la URSS en forma paralela y antagónica al sistema económico occidental, que en la práctica es de economía mixta. La URSS, Polonia, Checoslovaquia, Hungría, Rumania, la República Democrática Alemana, Albania, Yugoslavia, Corea del Norte, China Popular, Vietnam, Cuba y otros países de África y Asia forman parte de este conjunto socialista. Las políticas autónomas impulsadas en diversos momentos por China y otros países no permiten, sin embargo, identificar *un* sistema socialista unificado, sin perjuicio de la existencia del CAME (ver Capítulo 8).

La consecuencia central de la organización de bloques económicos —proceso directamente derivado de la Guerra Fría— es que la economía mundial de la posguerra nació, poco más o menos, como una realidad escindida en el eje Este-Oeste. La recomposición de las relaciones económicas Este-Oeste es una difícil tarea, que no ha pasado de una fase primaria y que es muy sensible a las variaciones del clima político. En cuanto a los países en desarrollo —principalmente latinoamericanos al comienzo de la posguerra, ya que en el resto del mundo predominaba el colonialismo—, su participación en la organización del sistema económico internacional fue más bien de carácter formal. Carecieron de influencia en este proceso; en la guerra, se habían limitado a prestar cooperación económica a Estados Unidos para sostener la economía aliada. Terminada la conflagración, vieron severamente disminuida su capacidad de compra de productos industriales en Estados Unidos, y sus demandas de cooperación para el desarrollo no encontraron el eco que los gobiernos esperaban.

En el período entre 1945 y 1973 la economía internacional se desarrolló dinámicamente, aunque de modo muy desigual. El comercio mundial aumentó en un promedio anual de 7 %, esto es, bastante más que la producción global, que se expandió a un ritmo del 5 % anual. El subperíodo de mayor crecimiento del comercio fue 1965-73 (+ 8,7 % anual: este comportamiento dinámico del intercambio es uno de los

principales argumentos en que se apoya la tesis de una creciente interdependencia económica en el período contemporáneo).

A comienzos de la década de 1970, sin embargo, se advierten significativos síntomas de crisis. Estados Unidos venía acumulando importantes saldos negativos en sus transacciones internacionales, que se debieron, entre otros factores, al estancamiento de sus exportaciones (relacionado con un dólar sobrevaluado), a los gastos militares en el exterior, a los programas de asistencia oficial para el desarrollo y a las transferencias de recursos de las empresas multinacionales. La delicada situación de la balanza de pagos de Estados Unidos socavó cada vez más la confianza internacional en el dólar, que de acuerdo con el sistema de Bretton Woods tenía una paridad fija con el oro, a razón de US$ 35 por onza del metal. Entre los países occidentales —tenedores de grandes cantidades de dólares— Francia insistió en la conversión en oro, llegando a acumular importantes reservas, mientras disminuían las de Estados Unidos. Eventualmente, en agosto de 1971 el gobierno del presidente Richard Nixon decretó la inconvertibilidad internacional del dólar, cuya cotización "flotó" libremente: era el fin del sistema de paridades prácticamente fijas de Bretton Woods. En adelante, los gobiernos tendrían que negociar constantemente rangos aceptables de las paridades monetarias, acusándose con frecuencia de provocar artificialmente situaciones de ventaja unilateral (como usar la herramienta de la devaluación para abaratar sus exportaciones y frenar las importaciones).

A partir de 1973 cayó por tierra un supuesto básico del crecimiento económico que había tenido lugar hasta entonces, y que pocos habían explicitado anteriormente: la amplia disponibilidad de petróleo barato.

A mediados de la década de 1960, este producto desplazó al carbón como principal fuente energética en la economía mundial. En 1973 ya era tan importante como todas las demás fuentes energéticas combinadas. En 1970 los costos de producción en el Medio Oriente no pasaban de US$ 0,20 por barril. A pesar que los precios eran ajustados por los productores norteamericanos para mantener la rentabilidad de una producción interna de costo más alto (más de 10 veces superior), el nivel de precio del barril de crudo en esa época era tan bajo que justificaba la sustitución de otros energéticos por petróleo y permitía un fácil crecimiento de la producción industrial, del parque automotriz, de la calefacción de edificios y la industria petroquímica, sin prestar mayor atención al ahorro de combustible o de insumos petroleros. Esta situación cambió radicalmente debido a la acción de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) y de su contraparte árabe, la Organización de Países Árabes Exportadores de Petróleo (OPAEP). La primera fue fundada en 1960 por un grupo de países árabes, Irán y Venezuela, correspondiendo a este último país una influencia decisiva en su concepción y proceso de gestación. Desde fines de la década de 1940, sucesivos gobiernos venezolanos habían marcado la pauta en la campaña de los exportadores para defender los precios y especialmente la participación nacional en las rentas petroleras (regalías e impues-

tos). En una primera etapa, Venezuela logró obtener la división de las rentas por partes iguales (regla 50:50), pero posteriormente impuso una participación del 65 %. A fines de la década de 1960 la renta de los países exportadores llegaba, aproximadamente, al 75 %. En la misma época comenzó a perfilarse el interés de la mayoría de los exportadores en participar en el capital de las empresas extractoras, de modo de incrementar el grado de control nacional sobre sus actividades y aumentar aún más el nivel de los beneficios.[7]

La coyuntura económica de comienzos de la década de 1970 favoreció los intereses de los países exportadores debido a que aún prevalecía una fuerte demanda de petróleo. A partir de 1972, la OPEP actuó como un eficiente cartelizador de la oferta petrolera a nivel mundial, fijando precios y estableciendo cuotas de producción, medidas que resultaban viables debido a que este cartel representaba el 86 % de las exportaciones globales de hidrocarburos. El mismo año, Arabia Saudita —país gobernado por una monarquía conservadora y pronorteamericana— negoció un acuerdo de participación inicial del 25 % en las empresas extractoras; pronto otros exportadores demandaron cuotas superiores. La guerra de Israel contra Egipto y Siria de setiembre de 1973 ("guerra de Yom Kippur") ofreció a los exportadores árabes una singular coyuntura para radicalizar su política. La OPAEP —entidad formada en 1968— dispuso un embargo de petróleo contra Estados Unidos, los Países Bajos y otros que apoyaron a Israel en la guerra. Esta medida —ejemplo clásico de represalia económica— conmocionó los mercados internacionales del petróleo y permitió imponer una extraordinaria serie de alzas de precios. En enero de 1974 el precio del barril se acercaba a los US$ 12, en circunstancias en que antes de la guerra superaba levemente el nivel de US$ 3. Era el "arma del petróleo", que ponía fin a la era del petróleo abundante y barato, dejando en evidencia la vulnerabilidad de los países altamente industrializados a la disminución o interrupción de este vital suministro. El control de un recurso estratégico permitió a un grupo de países del Sur imponerse sobre los países del Norte y generar además un enorme flujo de divisas (los "petrodólares"), que modificó considerablemente las condiciones imperantes en la economía y, en particular, la banca transnacional. Ésta debió hacer grandes esfuerzos para adaptarse a las nuevas condiciones ("reciclaje" de estos recursos).

A partir de la crisis del petróleo se generó una situación nueva en la economía mundial, que se caracterizó por el estancamiento del crecimiento económico unido a fuertes presiones inflacionarias. Una primera fase de recesión-inflación correspondió al período 1973-1976 y una segunda, a comienzos de la década de 1980; en esta segunda fase, la revolución iraní de 1979 y la guerra entre Irán e Irak, que estalló en 1980, fueron factores significativos. En este período, la OPEP acordó nuevas alzas que, hacia 1983, llevaron el barril de crudo a pasar la barrera de los US$ 30.[8]

[7] Ver Franklin Tugwell, *The Politics of Oil in Venezuela*, Stanford, Stanford University Press, 1975; John Duke Anthony, editor, *The Middle East: Oil, Politics and Development*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1975, y Stephen Rabe, editor, *The Road to OPEC: U.S. Relations with Venezuela, 1919-1976*, Austin, University of Texas Press, 1982; Roberto Russell y Daniel Samoilovich, editores, *El Conflicto Árabe-Israelí*, 3 tomos y Apéndice, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1973.

En los últimos años se ha producido, sin embargo, un deterioro progresivo de la posición de la OPEP. Como consecuencia de las sucesivas recesiones, de políticas nacionales e internacionales de ahorro de energía y del desarrollo de fuentes energéticas alternativas (energía nuclear, alcohol combustible, reconversión a carbón, etc.), la demanda en los países importadores comenzó a caer. Otro factor desfavorable fue el ingreso al mercado petrolero de importantes productores "no OPEP", como Gran Bretaña, Noruega y México. Si bien algunos de éstos son productores de alto costo, los elevadísimos niveles de precios justificaron masivas inversiones en el desarrollo comercial de nuevas reservas, generando una creciente oferta competitiva con la OPEP. Por último, esta organización ha sufrido graves crisis internas como consecuencia de la poca disposición de varios de sus miembros a llegar a acuerdos estables y a respetarlos. La guerra entre Irán e Irak también ha contribuido al debilitamiento de la OPEP, que por otra parte ya no cuenta a su favor con el elemento de sorpresa, que fuera esencial para su éxito en 1973. Desde entonces, los países importadores altamente industrializados se han organizado a nivel nacional e internacional para precaver una reedición de los hechos de 1973. Entre otros pasos, organizaron una entidad llamada Agencia Internacional de Energía, cuyo objetivo es coordinar las políticas de abastecimiento y preparar acciones comunes para enfrentar la escasez. En 1987, la OPEP realiza ingentes esfuerzos por restaurar los precios anteriores a la crisis de 1979-80.

Es necesario anotar brevemente otras consecuencias de los cambios inducidos por las sucesivas crisis petroleras. Una de las mayores repercusiones tanto en el Norte como en el Sur fue la creación de una fuerte liquidez en la banca internacional. Los agentes económicos de los grandes países exportadores, ante la imposibilidad de absorber rápidamente grandes volúmenes de recursos "frescos", en sus propios países, iniciaron el "reciclaje" internacional de la riqueza, es decir, canalizaron la mayor parte de los nuevos recursos disponibles hacia los propios países altamente industrializados, afectados por las alzas (sólo una proporción pequeña se destinó a ayudar a los países en desarrollo; ver el análisis de la ayuda oficial para el desarrollo, más adelante en este capítulo). La pleamar de "petrodólares" en Europa occidental y Estados Unidos indujo a la banca transnacional a una política permisiva de colocación. Dado que por otra parte los países del Tercer Mundo —especialmente los latinoamericanos— deseaban evitar o mitigar la recesión económica, accedieron masivamente a los recursos que se les ofrecieron en calidad de créditos, a primera vista baratos (por lo general contratados a tasas variables o "flotantes"; pocos anticipaban entonces el alza de tasas de interés desde 1980). De este modo se contribuyó a generar una parte

[8] Bernard Mommer, OPEP y OPAEP, en Nohlen, ed., *op. cit.*, Vol. 6.

importante del actual problema del endeudamiento del Tercer Mundo.

A nivel de las organizaciones financieras intergubernamentales, las consecuencias fueron de variada naturaleza. Por una parte, vieron afectada su gravitación relativa por el importante papel que ahora debía asumir la banca comercial y de inversión. Por otra parte, sin embargo, la crisis afectó tan seriamente a diversos países del Tercer Mundo que el FMI debió flexibilizar el rigor financiero con que venía cumpliendo su papel, coadyuvando al reciclaje y al sostenimiento de los sectores externos en crisis y creando un "servicio del petróleo", o sea, préstamos especiales para los países más afectados. Por último, es importante mencionar que los países del Norte en adelante otorgarían máxima prioridad a sus propios problemas económicos y sociales, reduciendo sus niveles de compromiso con los problemas del subdesarrollo en los países del Sur. Aunque éstos nunca fueron muy altos, el clima prevaleciente desde la crisis petrolera contrasta con la época del llamado "desarrollismo" de la década de 1960, en que imperaba un cierto optimismo acerca de las perspectivas de cooperación internacional para el desarrollo.

LOS ACTORES ECONÓMICOS Y POLÍTICOS

En el complejo panorama del sistema económico internacional operan diversas categorías de actores, que se examinan a continuación.

Empresas nacionales. Los primeros y genuinos partícipes en la economía internacional son las empresas, agentes económicos constituidos en un sistema económico nacional y que transan bienes y servicios con agentes económicos situados en otros países. Atendiendo a criterios de gestión y propiedad, estas empresas son privadas o públicas. Como consecuencia del surgimiento de sistemas socialistas y de políticas de *nacionalización* en diversos países, las empresas públicas han adquirido creciente importancia internacional. Por ejemplo, las empresas petroleras latinoamericanas Petrobrás (Brasil), Pemex (México) y PdVSA (Venezuela) se encuentran dentro de las mayores empresas del Tercer Mundo, así como dentro de las 50 empresas con mayores ventas en Occidente. Recientemente, algunos países europeos (como Gran Bretaña y Francia) y latinoamericanos (como Chile y Argentina) desarrollan políticas de *privatización*, que podrían aumentar la gravitación internacional de las empresas privadas nacionales.

Empresas multinacionales o transnacionales. Este tipo de empresa, si bien no nació en el período en examen, ha adquirido en él un desarrollo que jamás tuvo antes. No existe una definición generalmente aceptada de la empresa multinacional; sin embargo, en términos amplios es posible caracterizarla como una empresa de gran tamaño, originaria de un país desde el cual es controlada a través de su sede central o casa matriz, que opera en una pluralidad de países donde mantiene sucursales o filiales productivas.

Comentando brevemente este concepto general, es posible señalar,

en primer lugar que, por lo general, las multinacionales son empresas de *gran tamaño*. Con pocas excepciones, se trata de empresas que han crecido considerablemente en sus países de origen, pasando luego a expandirse hacia otros países. Los criterios más utilizados para apreciar el tamaño son las ventas, los empleados y las utilidades. Por ejemplo, las ventas de Exxon (multinacional petrolera norteamericana) superaban a comienzos de esta década los US$ 100.000 millones, o sea, eran levemente mayores que el PGB de un país como Suecia en la misma época. La fuerza de trabajo empleada por las mayores empresas multinacionales se mide en cientos de miles de empleados; así, General Motors ha llegado a tener más de 700.000 trabajadores en sus operaciones globales. Las utilidades anuales de IBM (multinacional norteamericana en el área de la informática y la automatización) superan los US$ 5.000 millones, situándose por encima del PGB de un país como Uruguay. En segundo lugar, las empresas multinacionales, a pesar de su denominación, tienen generalmente un origen nacional determinado. Aunque en muchas de estas empresas la propiedad accionaria suele diversificarse entre personas de muchas nacionalidades, el control mayoritario de ésta, la constitución de la sociedad y la administración por lo regular se encuentran en un mismo país, donde la empresa tiene su sede o casa matriz. Excepcionalmente se establecen casas matrices en países que poco tienen que ver con el control de la empresa, lo que ocurre principalmente por razones tributarias. Hasta el presente, la empresa multinacional "pura" (que un autor propuso llamar "cosmocorporación") es sólo un modelo teórico. No obstante, algunas empresas se encuentran más internacionalizadas que otras, en términos de la proporción de la producción que tiene lugar fuera del país de origen, la proporción de directivos de nacionalidad distinta de la del país de origen, etc. Por ejemplo, General Motors es una empresa automotriz menos internacionalizada que Ford Motor, en la medida en que esta última desarrolla una proporción mayor de sus actividades productivas fuera de los Estados Unidos. Las multinacionales suizas, como Nestlé, son menos internacionalizadas que una empresa como International Telephone & Telegraph (ITT), porque prácticamente todos los directivos son suizos, mientras en ITT los hay de muchas nacionalidades, sin perjuicio de un sustancial control norteamericano.

En las primeras décadas de la posguerra, la gran mayoría de las multinacionales eran empresas norteamericanas. Desde la década de 1970, las empresas europeas y japonesas han ganado importantes posiciones entre las mayores empresas multinacionales. Así, un estudio de 99 grandes empresas en ocho sectores de actividad económica muestra la presencia de 65 empresas norteamericanas en 1959 y solamente 37 empresas de ese origen en 1981. Este relativo desplazamiento de la hegemonía norteamericana es el resultado de la exitosa emulación del modelo multinacional de Estados Unidos por los competidores de ese país, de la recuperación económica de Europa y Japón y de la extraordinaria

competitividad recientemente alcanzada por las grandes empresas del país oriental.[9]

La *pluralidad de países de operación* es una característica esencial de la empresa multinacional. Ésta se caracteriza por *producir* en muchos países, además del país de origen, no simplemente por *vender* en ellos. En otras palabras, son multinacionales las empresas que operan minas, plantas fabriles, plantaciones agrícolas, oficinas bancarias, agencias de publicidad, etc., en una pluralidad de estados, y no las que mantienen simples representaciones. Esta característica sugiere cierta estabilidad de la presencia de la multinacional en los países de operación, así como grados variables de planificación central de la producción por parte de la casa matriz. La producción en un país puede estar destinada al respectivo mercado interno y/o a otros mercados. En el primer caso, el establecimiento de la empresa multinacional suele ser una reacción ante una política nacional de comercio exterior de tipo proteccionista. Si, por ejemplo, un país que busca industrializarse desarrolla una política económica de sustitución de importaciones por productos nacionales, probablemente erigirá vallas arancelarias que dificultarán o imposibilitarán el acceso de los productos importados vendidos por una empresa extranjera. En la medida en que no quiera perder ese mercado, la empresa probablemente terminará estableciendo operaciones productivas en el país, y su producción local estará destinada al mercado local. La concentración en este mercado puede provenir de dos fuentes. Es probable que otros países tengan políticas proteccionistas similares, lo que les impediría exportar. En este caso, la empresa tendría que decidirse a establecer operaciones productivas en todos los mercados que desee conservar (por ejemplo, Ford de Argentina, de Brasil, etc.). Pero la limitación de la producción a las necesidades del mercado local también puede deberse a una política de la casa matriz, que desea evitar que una empresa filial compita con ella o con otras filiales en otros países. En este caso, podría existir una prohibición de exportar impuesta por la casa matriz a la subsidiaria, que podría ser considerada por el gobierno del país de operación como una medida inconveniente en el contexto de una política económica de fomento de las exportaciones.

Pero las empresas multinacionales también establecen operaciones específicamente destinadas a exportar. Se ha señalado, por ejemplo, que estas empresas son las que se encuentran mejor preparadas para aprovechar las ventajas de la liberalización comercial que tiene lugar en los procesos de integración regional, debido a que poseen una perspectiva internacional y una escala de operaciones mucho más amplia que la de los empresarios locales. Otra situación es la del establecimiento de operaciones productivas para abastecer el mercado del país de origen. En esta situación, la consideración principal suele ser la existencia de un fuerte desnivel internacional de remuneraciones, así como de una gran competencia de productores extranjeros en el país de

[9] Geoffrey Carroll, "Multinational reshuffle", *Europe* 231, 1982, pp. 12-15.

origen. Por ejemplo, una industria electrónica estadounidense que enfrenta seria competencia japonesa, coreana y taiwanesa en su mercado interno, puede establecer una filial en México para producir televisores que se venderán en Estados Unidos. Estos serán competitivos debido al bajo costo de la mano de obra mexicana. Obviamente, una estrategia de este tipo genera las protestas de los trabajadores en el país de origen, que acusan a las multinacionales de "exportar" sus empleos. Se ha observado, sin embargo, que bajo el impacto de la automatización en gran escala de los procesos productivos estarían disminuyendo los atractivos de este tipo de estrategia, que podría reducirse a aquellos aspectos parciales en que los costos laborales siguen siendo importantes (por ejemplo, operaciones manuales de ensamblaje).

Cabe observar, por último, que las actividades productivas pueden corresponder *a uno o a muchos rubros o giros*, conectados o desconectados entre sí. Por ejemplo, las multinacionales químicas alemanas (Bayer, Hoechst, BASF) desarrollan diversas líneas de producción conectadas entre sí, en las áreas de la química y la industria farmacéutica. En cambio, Ford no sólo es una industria automotriz, por cuanto posee divisiones o subsidiarias en áreas como la industria del vidrio, los electrodomésticos y la industria aeroespacial.

Un autor ha sintetizado algunos rasgos de la empresa transnacional señalando que este actor desarrolla:

> a) nuevos productos; b) nuevas formas de producir esos productos; c) las maquinarias y el equipo necesarios para producirlos; d) las materias primas sintéticas y los productos intermedios necesarios para su producción; e) la publicidad necesaria para crear y activar los mercados; y f) las filiales, las empresas mixtas o los acuerdos de concesión de licencias necesarios para comercializarlos, montarlos o producirlos en otros países. Por ello, tanto las estrategias de industrialización basadas en la sustitución de importaciones como las basadas en la promoción de exportaciones han sido cooptadas como parte de la estrategia de penetración de las empresas transnacionales en los mercados extranjeros y en los propios mercados de sus países de origen. El crédito externo público y privado y la asistencia técnica internacional contribuyen con eficacia a expandir los mercados mundiales para las grandes empresas transnacionales... estadounidenses, europeas o japonesas.[10]

Hasta el comienzo de la posguerra, las inversiones de las empresas multinacionales se orientaban en gran medida a los países en desarrollo y, específicamente en ellos, a actividades como servicios de utilidad pública (energía eléctrica, transporte público, etc.), minería, agricultura (principalmente de exportación) y petróleo. El ascenso de la economía norteamericana a una posición rectora en el concierto mundial modificó

[10] Osvaldo Sunkel, "Las empresas transnacionales en el capitalismo actual: algunos viejos y nuevos temas de reflexión", *Estudios Internacionales* 74, 1986, p. 164.

sustancialmente la estructura de la inversión. En este período declinó la importancia de los sectores tradicionales y aumentó la gravitación del sector manufacturero, la banca y otras actividades de servicios. Mientras en 1938 los flujos de inversión directa hacia los países en desarrollo representaban el 66 % de los flujos totales y sólo el 34 % restante iba a los países desarrollados, en 1978 éstos absorbían el 70% de los flujos, contra un 28% de los países en desarrollo.[11]

Este cambio obedece a múltiples factores, entre los que cabe destacar el mayor dinamismo de las economías del Norte en la posguerra, el agotamiento del modelo de desarrollo centrado en la exportación de productos primarios en el Sur, y la debilidad de los procesos de industrialización en los países en desarrollo. Por esta razón sólo algunos países —como Brasil y México entre los latinoamericanos— logran captar cantidades importantes de inversiones de las empresas multinacionales. Hasta la década de 1970, los principales receptores de inversiones directas fueron los países de Europa occidental y Canadá, y la gran mayoría de los flujos de inversión provenía de Estados Unidos. La masiva irrupción de las grandes empresas de Estados Unidos en Europa provocó tal impacto que un autor francés acuñó la expresión "desafío americano" para aludir al peligro de dependencia europea de las multinacionales estadounidenses, que estarían por constituir una nueva fuerza económica transnacional, más poderosa que las empresas y aun que los estados europeos.

Recientemente esta situación ha experimentado profundos cambios. Estados Unidos ha reducido su participación en la inversión directa mundial: a fines de la década de 1960, dos tercios de los flujos totales eran de origen norteamericano; a comienzos de la presente década su proporción en los flujos totales se había reducido a menos de un tercio. En términos del total de inversiones extranjeras existentes (el "stock" de inversión), Estados Unidos conserva el primer lugar, pero su posición va declinando poco a poco, mientras la de Europa occidental y, más recientemente, la de Japón, han comenzado a ascender. Pero tal vez el cambio más interesante es que Estados Unidos se transforma en un importante *receptor* de inversión extranjera, o sea, las empresas multinacionales europeas, japonesas y canadienses comienzan a incursionar en el gran mercado estadounidense. En 1970, la proporción entre inversión originada y recibida en Estados Unidos fue de 5,7 a 1; en 1984, fue de sólo 1,5 a 1. Este cambio naturalmente no ha pasado desapercibido en Washington. Si bien las inversiones extranjeras suelen ser bien recibidas en el contexto de los esfuerzos por mejorar la balanza de pagos y la posición competitiva de la economía de Estados Unidos, por primera vez comienza a preocupar el establecimiento de regulaciones

[11] Cifras citadas por Carlos Ominami, *op. cit.*, Cuadro 3, p. 180, (con aproximación al entero; en 1978 hay un 2 % de flujos no asignados). En el caso de la inversión extranjera proveniente de Estados Unidos, el fenómeno es más marcado. En 1984, un 74,5 % se destinó a los países desarrollados; dato del Departamento de Comercio de EE.UU., citado por Sergio Bitar, "La inversión extranjera directa en el nuevo contexto internacional", *Cono Sur*, octubre-diciembre 1986, Cuadro 1, p. 16.

sobre las inversiones extranjeras y su comportamiento en el país receptor.[12] Igualmente preocupa la perspectiva de desnacionalización de industrias que trabajan en tecnologías avanzadas, como los semiconductores y sus aplicaciones en la industria electrónica.

Las *relaciones entre empresas multinacionales y gobiernos* no siguen un modelo único. En ellas influyen factores como la época y circunstancias del establecimiento de la empresa, el régimen político, el sector de actividad de la empresa, y la naturaleza y evolución de las relaciones políticas entre los gobiernos respectivos. En términos generales, la incidencia de estos factores se puede resumir como sigue. Primero, las empresas de larga trayectoria en un país de operación suelen enfrentar mayores problemas con los gobiernos que las de establecimiento más reciente, aunque superan a las últimas en su conocimiento de las condiciones locales. Frecuentemente, las multinacionales antiguas se han establecido disfrutando de condiciones extraordinariamente ventajosas, que han obtenido de gobiernos poco preparados para la defensa de los intereses económicos nacionales, a veces corruptos o blancos de políticas imperialistas. Posteriormente las empresas han enfrentado demandas de modificación de sus condiciones de operación en aspectos tales como condiciones laborales, tributación, control de recursos naturales y otras materias políticamente sensibles. Los conflictos en torno de estos asuntos tienden a deslegitimar la presencia de estas empresas ante importantes sectores de opinión, pudiendo además afectar las relaciones políticas con el país sede. La historia de algunas multinacionales en América Latina, como la ya legendaria United Fruit Co. en Centroamérica, es ilustrativa al respecto. En cambio, las empresas más nuevas suelen establecerse en un contexto de negociación más equilibrada, aunque ello no garantiza que no enfrenten problemas con los gobiernos y otros actores políticos.

El régimen político constituye un factor importante. Muchas veces se ha asociado a las multinacionales en los países en desarrollo con los regímenes autoritarios que proporcionarían "orden y estabilidad" para las operaciones empresariales. Aunque la crítica tiene algún fundamento, no se trata, sin embargo, de una relación que deba darse de manera necesaria o siquiera preferente. La estabilidad autoritaria de corto plazo puede generar inestabilidad a mediano o largo plazo, y una imagen de estrecha asociación con regímenes autoritarios puede terminar perjudicando a la empresa. La experiencia de los intentos de interferencia en procesos democráticos (como en el caso de la ITT en Chile) ha sido generalmente negativa, lo que sugiere la conveniencia de una estrategia neutral por parte de la empresa interesada en consolidar su presencia.

En tercer lugar, es significativa la importancia del sector de actividad. Mientras la multinacional manufacturera pocas veces despierta suspicacias y objeciones derivadas de su giro, la empresa minera, petrolera o de servicios de utilidad pública generalmente genera oposición interna, en la medida en que se denuncia el control foráneo de recursos

[12] Bitar, *op. cit.*, pp. 16-17.

naturales o la explotación de monopolios. En algunos casos (como México y el Pacto Andino) se ha tratado de regular las áreas de inversión extranjera, permitiéndola en las áreas que se consideran no conflictivas y restringiéndola o prohibiéndola en las demás. Sin embargo, la salida de las multinacionales de los sectores sensibles podría contribuir a la estabilización política de la presencia económica de estas empresas, lo que sería un resultado inesperado de las políticas de nacionalismo económico.

Por último, es necesario considerar las relaciones intergubernamentales. Éstas son más problemáticas en la medida en que los países son altamente desiguales en términos de poder nacional (ver Capítulo 4), y que el gobierno del país de origen tienda a solidarizar con los intereses y posturas de la empresa multinacional. Tal política —que naturalmente genera acusaciones de imperialismo— será, sin embargo, menos factible y eficaz en la medida que a) despierte oposición en el país de origen, b) el país afectado sepa movilizar recursos nacionales y externos contra este tipo de política, y c) existan fuentes alternativas de tecnología e inversión extranjera. Los cambios recientes en el sistema internacional y en los países del Norte parecen apuntar en esta dirección (ver Capítulo 9).

Por otra parte, es pertinente también señalar que las posturas ideológicas de oposición a la inversión extranjera y las corporaciones multinacionales demuestran cada vez más su obsolescencia. De hecho, el clima de negociación entre empresas y gobiernos de todas las orientaciones se caracteriza hoy por un marcado pragmatismo. En la medida en que convenga a su estrategia empresarial, empresas del mundo capitalista no vacilan en llegar a acuerdos con gobiernos socialistas. Además, las mayores empresas estatales latinoamericanas —como PdVSA, que es producto de la nacionalización de las multinacionales petroleras en Venezuela— están entrando en la vía multinacional en asociación con intereses privados, en la medida en que es necesario y conveniente para sus estrategias de desarrollo. El tema de la "soberanía en peligro" de la década de 1960 va quedando atrás, en la medida en que gobiernos y empresas negocian de manera realista sus posiciones y que los problemas centrales de los actores gubernamentales y transnacionales son las exigencias cada vez mayores de la competitividad económica internacional.

Los estados. Los estados ya no son, como pretendía Adam Smith, meros garantes del orden público en economías de empresarios privados. En el mundo socialista de planificación central, la economía es estatal; los recursos y capitales pertenecen al estado en una proporción abrumadora, lo que significa que la economía está bajo control directo de la autoridad política, tanto en el plano interno como en el externo. En las economías de mercado los estados también son agentes económicos de primera importancia. En la práctica, las principales economías occidentales son de carácter mixto, y las políticas neoliberales seguidas en algunos países (Estados Unidos, Gran Bretaña y otros) no han reducido significativamente el tamaño del sector público, cuya importancia económica ha aumentado de manera sostenida. En 1972, el promedio

ponderado del gasto público como porcentaje del PNB en 19 países desarrollados fue del 23 %; en 1983 llegó al 30 %. En el mismo período, el promedio ponderado del déficit fiscal como porcentaje del PNB en los mismos países subió del 1,6 % al 5.8 %[13], lo que tuvo como consecuencia que los gobiernos debieron recurrir a volúmenes cada vez mayores de endeudamiento para solventar sus crecientes gastos. Inevitablemente, este enorme peso económico del estado se vuelca hacia el exterior, haciendo de éste un agente económico internacional de primera magnitud. En el ámbito comercial, por ejemplo, las compras estatales son un tema de negociación de mucha importancia. Por otra parte, el manejo macroeconómico en los principales países desarrollados tiene grandes consecuencias internacionales, tanto negativas como positivas. Por ejemplo, el tamaño del déficit fiscal en Estados Unidos repercute en la carga de la deuda externa que sobrellevan, entre otros, los estados latinoamericanos. Un déficit de grandes proporciones aumenta la demanda de crédito por parte del sector público de Estados Unidos, presionando sobre las tasas de interés en las principales plazas financieras. El alza de estas tasas encarece el servicio de la deuda, que en su mayor parte está contratada con tasas variables. Entre las repercusiones positivas, es interesante destacar el estímulo de las exportaciones de los países en desarrollo cuando se reactivan las economías más importantes del Norte.

Asociaciones y grupos de países. Como se ha visto en el caso de la OPEP, algunos países que negocian determinados bienes en el exterior se asocian para mejorar las condiciones de la exportación, a través de instrumentos como la limitación de la producción, la fijación de precios y el reparto de zonas de mercado. El fenómeno no es nuevo para el período en examen; la economía anterior a 1944 también estuvo fuertemente organizada según modelos análogos. Dos asociaciones recientes son el Consejo Intergubernamental de Países Exportadores de Cobre (CIPEC, fundado en 1967) y la Unión Internacional de Países Exportadores de Bananas (UPEB, fundada en 1976). Sin embargo, ninguna de las asociaciones —que son verdaderas alianzas económicas— ha alcanzado la importanca que ha tenido la OPEP.

Mientras en los casos anteriores se trata de *carteles* de ciertos países exportadores, los *acuerdos de materias primas* son asociaciones de exportadores e importadores para regular los mercados internacionales de determinados productos mediante diversas formas de intervención, como la fijación de bandas de precios, el establecimiento de reservas y la fijación de cuotas. Los principales son los acuerdos sobre el estaño (1953; 6º acuerdo, 1982, en grave crisis) el azúcar (1953, 1977, afectado por ausencia de la CEE), el café (1962, 1976, afectado por diversas disputas), el cacao (1972, 1982, limitado por la ausencia de Estados Unidos y la Costa de Marfil, principal productor) y el caucho (1982, único acuerdo establecido en el marco del programa de materias primas de UNCTAD).

[13] Banco Mundial, *op. cit.*, Tabla 22.

Otro fenómeno de gran relevancia es la *agrupación de estados en las organizaciones internacionales* con el propósito de negociar y defender posiciones comunes y el establecimiento de grupos de estados sin forma de organización internacional. Estos grupos generalmente se identifican por el número de sus integrantes (en algunos casos se conserva la denominación original, aunque varíe el número de miembros). Algunas agrupaciones son las siguientes: el *Grupo de los 5* es una instancia de discusión de los ministros de Finanzas y directores de bancos centrales de Estados Unidos, Alemania Federal, Francia, Gran Bretaña y Japón. El Grupo comenzó a reunirse en 1967 para discutir relaciones monetarias, y ha funcionado —de acuerdo a las circunstancias— en forma independiente o en conexión con las asambleas anuales del FMI. De este grupo nació el *Grupo de los 7*, producto de un acuerdo político de realizar reuniones "en la cumbre" para considerar la agenda económica y política internacional, incluyendo, junto a los ya nombrados, a Canadá e Italia. Estas conferencias —como la celebrada en Tokio en 1986— concitan un alto grado de atención internacional y terminan con un comunicado conjunto que refleja los consensos alcanzados. El tercer grupo de este tipo es el *Grupo de los 10*, que comprende los países anteriormente nombrados y Bélgica, los Países Bajos y Suecia. Éstos son los estados que mantienen convenios generales de crédito (GAB) con el FMI, en virtud de los cuales el FMI suele solicitarles préstamos en sus respectivas monedas. Desde 1983, Suiza es el undécimo miembro del Grupo, que se reúne tanto a nivel técnico como ministerial. Se trata en la práctica de un mecanismo de coordinación de las potencias económicas occidentales en el FMI. El conglomerado más numeroso es el *Grupo de los 77*, agrupación de países en desarrollo originalmente formada para coordinar posiciones en la UNCTAD. En 1986 el Grupo tenía 127 miembros y sus actividades comprendían toda la problemática del desarrollo (ver Capítulo 9). En 1972, los 77 establecieron un nuevo grupo, el *Grupo de los 24*, como instancia de coordinación de posiciones de los países en desarrollo en los asuntos monetarios. Los miembros son ocho estados africanos, ocho americanos y ocho de Eurasia, y las reuniones son a nivel técnico o ministerial, con apoyo del FMI, UNCTAD y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Grupo de los 24 se propone equilibrar la influencia del Grupo de los 10, elaborando proposiciones alternativas sobre el funcionamiento del sistema monetario internacional.[14]

Las organizaciones internacionales. Sobre el rol de estos actores debe consultarse el Capítulo 5, en lo pertinente a las organizaciones económicas.

[14] Michael Blackwell, "Form G-5 to G-77", *Finance & Development*, diciembre 1986, pp. 40-41.

PANORAMA DEL COMERCIO INTERNACIONAL

Luego de haber estudiado la economía mundial en el período como una globalidad, corresponde entrar en un análisis sectorizado, abordando los aspectos centrales del comercio y la política comercial, así como del financiamiento internacional, problema este último que se examinará en relación con la situación de los países en desarrollo.

Un primer punto de interés en el comercio internacional es su *composición* en el período de examen. Inicialmente ésta consiste: 1) en un intercambio de productos industriales en el Norte, y 2) en un intercambio de materias primas del Sur que confluían hacia los países del Norte, los que proveían al Sur de productos elaborados. No obstante, en las últimas dos décadas han entrado a participar activamente en el comercio de productos industriales algunos países en desarrollo de reciente industrialización (a veces llamados "NICs", por "new industrial countries"). En los últimos años se capta, en tercer lugar, una fuerte incidencia de las transacciones internacionales de prestaciones de servicios (por ejemplo, seguros, fletes, asesorías, transferencias de tecnología, servicios de información y comunicaciones). Las estadísticas de este tipo de comercio se encuentran todavía en una fase primaria debido a que las metodologías de cuentas nacionales no son uniformes, pero se estima que se trata de un comercio en proceso de expansión muy dinámica. Según el gobierno norteamericano, algunas tasas de crecimiento de la exportación de servicios en el período 1977-1981 son: Singapur 171 %, México 162 %, Brasil 83 %, Estados Unidos 76 % y Bélgica 47 %.[15]

El cambio acelerado en la composición del comercio se refleja en las políticas gubernamentales en los foros mundiales y regionales, donde tienen lugar diferentes esfuerzos de promoción o defensa de posiciones, según los distintos intereses en juego, que cuentan con variados niveles de respaldo privado y oficial en los estados. Los intereses de los países industrializados se resumen en los siguientes puntos: 1 primero, tratan de defender su tradicional primacía en el campo de las manufacturas. Segundo, luchan por conservar o acrecentar sus posiciones en el comercio de productos primarios. Entre 1965 y 1983 estos productos aumentaron de un 22 a un 26 % en las exportaciones totales de estos países. Estados Unidos y, más recientemente, la Comunidad Europea se han convertido en fuertes competidores de diversos países en desarrollo en los mercados internacionales de productos agropecuarios. En tercer lugar, los países desarrollados procuran mantener y aumentar sus ventajas iniciales en el lucrativo comercio de servicios. En este campo la iniciativa ha correspondido principalmente a Estados Unidos, que es la economía del Norte más fuertemente volcada a la prestación de servicios y cuyas exportaciones de servicios llegarían a más

[15] Cifras del Representante de Comercio de Estados Unidos, Clayton Yeutter.

del 40 % de sus exportaciones totales. El gobierno de Washington estima que la liberalización de esta área, que por no estar regulada por el GATT se presta para toda clase de prácticas proteccionistas, es una tarea prioritaria de su política comercial. La demanda norteamericana ha encontrado oposición entre algunos países en desarrollo, liderados por India y Brasil, que han argumentado que el término de las prácticas proteccionistas en el comercio de bienes en el Norte es un requisito previo para tratar la cuestión de los servicios. Esta objeción, sin embargo, no logró imponerse en el seno del GATT.

El principal interés de los países en desarrollo es detener las tendencias proteccionistas que se extienden en el Norte. Para los países de bajos ingresos esto significa principalmente —aunque no exclusivamente— mejorar las condiciones de acceso de sus materias primas, que representan alrededor del 75 % de sus exportaciones. Para los de ingresos medianos, esta consideración también es relevante, pero en atención a que sus exportaciones de productos primarios, que eran el 84 % del total de sus ventas al exterior en 1965, han caído al 54 % en 1983, sus esfuerzos se concentran cada vez más en el interés prioritario de promover sus exportaciones industriales en variados rubros, que en el mismo período subieron del 16 % al 46 % de sus exportaciones totales [16] y que enfrentan crecientes dificultades de acceso a los mercados del Norte.

El segundo punto a considerar se refiere a las *relaciones entre las grandes áreas o bloques comerciales internacionales*. La gravitación del Primer Mundo en el comercio mundial es, desde luego, decisiva. En 1984 las exportaciones de los 19 países altamente industrializados alcanzaron el 64 % de las exportaciones mundiales. Las exportaciones del Tercer Mundo sobrepasaron levemente el 26 % de las exportaciones mundiales. Dentro de este porcentaje correspondió apenas un 2,6 % a los países de bajos ingresos, contra 19 % de los países de ingresos medianos; el resto correspondió a los exportadores de petróleo de altos ingresos. Los 8 países socialistas europeos representaron solamente el 9,6 % de las exportaciones mundiales.[17]

Los *países del Norte* controlan, en otras palabras, prácticamente dos tercios del comercio internacional. Ahora bien, la mayor parte de su comercio tiene lugar *con otros países del Norte*. Entre 1965 y 1984 la proporción de sus exportaciones destinadas al interior del mundo industrializado se ha mantenido en el nivel del 70 %. La importancia de los países en desarrollo como mercado de los altamente industrializados en el mismo período cayó del 26 al 24 %, mientras la de los países socialistas europeos se mantuvo en el nivel de solamente el 3 %. Los exportadores de petróleo se situaron también en el 3 %, mientras en 1965 todavía eran insignificantes (1 %). Solamente para dos países del Norte

[16] Banco Mundial, *op. cit.*, calculado a partir de datos en Tabla 10.

[17] Calculado sobre la base de datos en Banco Mundial, *op. cit.*, Tabla 9. Un análisis comparativo del año 1977, a partir de datos en *World Development Report 1979*, arroja resultados prácticamente iguales, o sea, la importancia relativa de las áreas no ha variado entre 1977 y 1983.

—Japón y Estados Unidos— los países en desarrollo representan más de un tercio de sus mercados externos. Lo anterior significa que los problemas comerciales internacionales se encuentran para los países del Norte en sus relaciones recíprocas, esto es, las relaciones Estados Unidos-CEE, CEE-Japón y Japón-Estados Unidos. El resto del mundo reviste interés para estos países solamente en la medida en que en él: 1) se detecten áreas en expansión, 2) se observen cambios de importancia relativa de los socios comerciales tradicionales, 3) aparezcan nuevos competidores por los mercados de exportación y 4) surjan competidores con los productores nacionales que abastecen los respectivos mercados internos en los países del Norte.

Entre los *países en desarrollo*, la situación del estrato de *bajos ingresos* muestra una disminución de la tradicional primacía de los mercados del Norte, cuya importancia relativa cae entre 1965 y 1984 del 56 al 50 %. También se vuelven menos importantes para estos países los mercados socialistas europeos, que disminuyen del 10 al 7 % en las respectivas exportaciones. En cambio, duplican su importancia —todavía pequeña— los países petroleros (del 2 al 4 %) y suben de manera muy importante los países en desarrollo: del 32 al 40 %. Aunque, como se ha visto, se trata de corrientes comerciales de volumen modesto, es interesante observar la reorientación de parte de esas corrientes a mercados no tradicionales. Algo similar ocurre en el caso de los *países de ingresos medianos*. Sus ventas a los países del Norte caen del 69 % al 64 % en el período; la declinación en las ventas a los socialistas es del 7 al 3 %. Por otro lado, las exportaciones a otros países en desarrollo suben del 23 al 31 % y las destinadas a las naciones petroleras del 1 al 2 %. Estas variaciones son importantes si se considera que el volumen del intercambio es más de 6 veces superior al de los países de bajos ingresos: claramente, el comercio "Sur-Sur" es una realidad cada vez más tangible[18], especialmente si se considera que en décadas anteriores no más del 20 al 21 % de las exportaciones de los países en desarrollo se destinaban a otros países en desarrollo.[19]

En cuanto a los *países socialistas*, es importante tener en cuenta que el CAME ha estimulado el comercio recíproco entre estos países. No obstante, en el pasado reciente diversos países han procurado encontrar mercados en las economías occidentales, como una forma de paliar sus crónicos problemas de falta de moneda dura. Existe, por otra parte, considerable interés de los países socialistas en mejorar su hasta ahora precario acceso a productos industriales de origen occidental, principalmente de bienes de capital. Este propósito se ha visto dificultado por la mencionada escasez de divisas y por los controles de exportación impuestos por Estados Unidos y sus aliados a diversos bienes de alta tecnología que éstos consideran susceptibles de utilización militar (por ejemplo, computadores avanzados). En relación con el Tercer Mundo ha habido cierta activación de las relaciones comerciales, pero

[18] *Op. cit.*, Tabla 12.

[19] Datos del GATT para 1973 y 1963 citados por Krasner, *Structural Conflict*, p. 303, basándose en datos del GATT.

en general éstas se mantienen en niveles bajos debido a problemas de centralización burocrática del intercambio y a la preferencia socialista por acuerdos de trueque, que despiertan poco interés en los países en desarrollo. En el caso del comercio soviético-argentino, por ejemplo, la escasa demanda argentina por productos industriales soviéticos ha impedido acabar con el persistente problema de superávits comerciales a favor de Argentina, que la URSS insiste en corregir.[20] Cabe agregar además que en el intercambio del mundo socialista con el Tercer Mundo es importante la dimensión político-militar. Aunque la URSS es un proveedor marginal de productos industriales civiles a los países en desarrollo, esta potencia es, después de Estados Unidos, el principal proveedor de armas a los países del Tercer Mundo, controlando cerca de un tercio del mercado y aventajando a los principales exportadores industriales de Europa occidental.[21]

El tercer punto en esta revisión del comercio internacional se refiere a la trayectoria de la *política de liberalización*, sus logros, restricciones e insuficiencias. Conforme a un expreso objetivo del modelo liberal que se hizo imperar en la posguerra, lo que se pretendió desde fines de la década de 1940 fue liberalizar el comercio de mercancías. Con este fin, se perseguía suprimir progresivamente el *arancel o tarifa aduanera*, clásica barrera del comercio internacional. La política interna del GATT en el período en estudio se ha concentrado en gran parte en torno de esta cuestión, sin perjuicio de lo cual en las últimas dos décadas el GATT y otros foros han prestado creciente atención a las reclamaciones relacionadas con la proliferación de *barreras no arancelarias*, que comprenden una variada gama de disposiciones administrativas, sanitarias, de pesos y medidas, envases, etc., que pueden restringir o impedir el libre comercio internacional de determinadas mercancías, de acuerdo al arbitrio de determinadas autoridades nacionales o de acuerdos de integración. Últimamente, como se ha visto, ha cobrado importancia la discusión de una normativa relativa al comercio de *servicios*. A pocos años del cierre de la negociación multilateral denominada Rueda de Tokio, que se concentró en los temas de rebajas arancelarias y barreras no arancelarias, se ha abierto una nueva serie de negociaciones del GATT, denominada Rueda de Uruguay, donde los temas sobresalientes son las barreras no arancelarias y el comercio de servicios. Otros asuntos relevantes son las restricciones cuantitativas, las represalias comerciales y los subsidios a las exportaciones.

El funcionamiento del GATT en sus primeras décadas se caracterizó por el énfasis político en la implementación progresiva de la *cláusula de la nación más favorecida*. Esta cláusula —contenida con el convenio constitutivo del GATT— significa que toda ventaja, rebaja o concesión que confiere un país a otro se entiende extendida a todos los

[20] Ver Mario Rapoport, "Las relaciones con la URSS: Balance y perspectivas" *América Latina/Internacional*, julio-septiembre de 1985, pp. 93-98.

[21] Ver Gerard Chaliand y Jean-Pierre Rageau, *Strategic Atlas*, Nueva York, Harper & Row, 1985, p. 201, y Andrew Pierre, *The Global Politics of Arms Sales*, Princeton, Princeton University Press, 1982, p. 74.

miembros del GATT. Esta extensión da carácter *multilateral* a la rebaja. Se entiende que las negociaciones multilaterales en el GATT se inician entre países que son "socios comerciales" importantes en determinados bienes, de modo que los acuerdos reflejen posiciones aceptables tanto para éstos como para las demás partes a las que se hacen extensivos en virtud de la cláusula de la nación más favorecida. En la práctica, ello ha significado que los países del Norte han controlado la mayor parte de las negociaciones. El resultado global, luego de seis ruedas de negociaciones celebradas desde 1949, ha sido un importante conjunto de rebajas, que se refleja en un arancel medio de los países industrializados de solamente 5,5 % al cierre de la Rueda de Tokio. Las rebajas arancelarias de los países en desarrollo han sido inferiores; su nivel arancelario medio ha sido estimado en 11,3 %. La diferencia entre estos niveles de protección arancelaria permite apreciar que las rebajas más sustanciales corresponden al comercio que interesa al primer grupo de países.

El alcance de esta liberalización del comercio es parcial, en la medida en que en las últimas tres décadas se han estructurado diversas situaciones de excepción que alteran sustancialmente el mecanismo básico del GATT. El primer régimen de excepción es el de los *acuerdos de integración*, cuyo principal exponente es la Comunidad Europea (ver Capítulo 5). La integración europea comprende principalmente gran parte de Europa occidental, y se extiende además a un vasto número de países de África, el Caribe y el Pacífico (países ACP). La mayor parte de los integrantes de este vasto bloque de comercio consiste en ex colonias de países miembros de la CE. Las relaciones comerciales entre estos países en desarrollo y la CE se rigen por el *Acuerdo de Lomé*, que lleva ya tres versiones. De este modo, la integración europea ha favorecido un intensificado proceso de división del trabajo y de intercambio de bienes, tanto al interior de sus partícipes europeos, que desarrollan entre sí la mitad de su comercio internacional, como entre los estados europeos y los 62 países ACP que participan en el Acuerdo de Lomé. El Acuerdo establece —entre otras disposiciones— reglas sobre el tratamiento *preferente* de productos originarios de los países ACP por parte de la CE, lo que significa que gozan de libre acceso o de rebajas arancelarias especiales, sin que la CE tenga rebajas equivalentes en dichos países. Aunque el sistema de Lomé no ha logrado solucionar los críticos problemas de subdesarrollo de muchos de sus miembros, ha llegado a constituir un bloque comercial de significación, que ha sido elogiado en cuanto testimonia cierta voluntad de cooperación europea con un grupo de países en desarrollo. Sin embargo, ha sido también blanco de críticas de algunos de los países ACP, que estiman que las concesiones son insuficientes; han señalado, por ejemplo, que la asistencia europea para la industrialización es muy escasa, y que un fondo para apoyar a los países que sufren caídas de ingresos de exportación (fondo STABEX) tiene una reglamentación muy restrictiva. Por otra parte, países ajenos a Lomé miran críticamente el sistema, en la medida en que perciben en él un factor de división entre

los países en desarrollo que comercian con Europa occidental. Esta percepción suele encontrarse en los países latinoamericanos, que sostienen que el mecanismo produce un perjudicial efecto de desviación del comercio.

Mientras la integración europea aparece como un caso en general exitoso de formación de un gran bloque comercial, la integración latinoamericana se perfila como una experiencia que combina logros parciales y fracasos. Si bien bajo la ALALC y los demás esquemas de integración (ver Capítulo 5) se ha incrementado el comercio intralatinoamericano, éste no ha alcanzado una importancia comparable con las corrientes comerciales extrarregionales. Entre los factores que han contribuido a esta situación se cuenta la debilidad institucional de los mecanismos creados, producto a su vez de la ausencia de una poderosa voluntad integracionista real en los gobiernos; la escasa respuesta de los actores sociales y económicos a las perspectivas de integración; la poca complementación entre los sistemas económicos, y la casi total ausencia de esfuerzos concretos para desarrollar políticas conjuntas de desarrollo. Ante la comprobación del fracaso de la ALALC, los estados latinoamericanos participantes decidieron en 1980 reemplazar la entidad por la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), que ya no pretende formar una zona de libre comercio, sino sólo un sistema regional preferencial, en cuyo seno determinados miembros pueden celebrar acuerdos de liberalización del intercambio de alcance parcial (renacimiento del bilateralismo), sin perjuicio de la conservación de las rebajas vigentes acordadas en la ALALC (el "patrimonio histórico" de concesiones).

Otra excepción al régimen general del GATT está constituida por el *sistema de preferencias aduaneras generalizadas* y no recíprocas (SGP) que desde 1971 ofrecen los países altamente industrializados (básicamente los miembros de la OCDE, ver Capítulo 5) a los países en desarrollo. En tal virtud ciertos bienes del Tercer Mundo —entre ellos productos industriales— pueden entrar en los países industrializados con rebajas arancelarias o libres de aranceles, sin reciprocidad en los sistemas aduaneros de los países beneficiados. Los sistemas de SGP, sin embargo, contemplan exclusiones y limitaciones de ciertos productos (especialmente agrícolas), así como cupos máximos mensuales y cuotas nacionales que los proveedores no pueden exceder. Se ha observado también que las rebajas arancelarias negociadas en el GATT pueden "erosionar" las preferencias cuando la diferencia de tratamiento aduanero entre exportadores no preferidos y preferidos llega a ser muy baja. Con todo, las diferentes versiones nacionales y el sistema europeo de SGP se utilizan activamente por muchos países en desarrollo. Así, en Estados Unidos y Japón entre el 50 y 60 % de las importaciones de mercancías incluidas en el sistema se acogen al SGP.

Una tercera desviación del régimen liberal buscado por el GATT se encuentra en los *acuerdos de comercio compensado* y de *comercio estatal*, practicados especialmente por los países socialistas y otros que enfrentan problemas de falta de moneda dura. Estos esquemas —que

suelen ser bastante complejos, comprendiendo frecuentemente operaciones de tipo "triangular"— no han sido cuantificados con precisión, pero podrían representar hasta un 25 % del comercio global.

En el *comercio internacional de productos agrícolas* tampoco impera la ortodoxia liberal. Como regla general, los sectores agrícolas se encuentran fuertemente protegidos. La Política Agrícola Común de la CE grava los productos agrícolas importados con aranceles que suben los precios al nivel interno europeo, que es muy elevado. La recaudación se destina principalmente a subsidiar a los productores, lo que ha generado superávit de producción que los exportadores de la CE colocan en los mercados mundiales, recibiendo diversos tipos de apoyos financieros por esta forma de reducir sus inventarios. Obviamente, este esquema intervencionista ha generado considerable resistencia y resentimiento tanto entre los proveedores históricos de la CE como entre sus competidores internacionales en los mercados agrícolas mundiales. Entre los principales afectados se encuentran la Argentina, Uruguay y Estados Unidos. No obstante, Estados Unidos también mantiene importantes programas de apoyo a sus productores agrícolas, lo que debilita la fuerza de sus reclamaciones ante la CE. En la práctica, las severas disputas comerciales que tienen lugar frecuentemente entre Estados Unidos y la CE en torno de este y otros rubros del intercambio se resuelven sobre la base de amenazas de represalias y "guerras comerciales", que eventualmente dan lugar a transacciones de última hora en que cada parte renuncia a sus pretensiones más extremas.

Otra área conflictiva ha sido el *comercio de fibras textiles*, principalmente el algodón. El Acuerdo de Multifibras es un complejo sistema de asignación de cuotas a los países exportadores, que en la práctica protege a la CE y Estados Unidos de los productores de bajo costo del Lejano Oriente, rompiendo explícitamente la regla general de prohibición de restricciones cuantitativas.

Cuando este tipo de acuerdo no se estima deseable o es imposible de alcanzar, algunos países recurren al mecanismo de las llamadas *"restricciones voluntarias"*. Éste consiste en la determinación de una cuota de importación para un país proveedor, que la acepta "voluntariamente", manteniendo sus ventas dentro del nivel fijado, so pena de incurrir en sanciones comerciales diversas, tanto arancelarias como no arancelarias. La importación de automóviles japoneses en Estados Unidos está sometida a un mecanismo de este tipo, determinándose una cuota anual de vehículos. En el caso de Francia, existe una cuota fijada como un reducido porcentaje del mercado automotor de ese país.

En general, se ha observado en las últimas décadas un recrudecimiento del uso del expediente proteccionista de imponer *barreras no arancelarias* a las importaciones. La UNCTAD ha estimado que en 1970 el 40 % del comercio mundial y el 13 % del comercio de manufacturas estaba entrabado por alguna medida de este tipo. Como se advirtió anteriormente, éstas constituyen una amplia gama de disposiciones sanitarias, de protección del consumidor, etc., de muy diversos grados de justificación, o sea ,en muchos casos, simples pretextos de intención

proteccionista. Según la UNCTAD, en la década de 1980 el volumen afectado habría subido a la mitad del comercio global y al 25 % del intercambio de manufacturas. En otras palabras, los esfuerzos multilaterales para encarar esta significativa restricción al libre comercio internacional no han tenido éxito.[22]

COMERCIO Y DESARROLLO

En esta sección se complementa la exposición que antecede, considerando la vinculación de los temas del comercio y el desarrollo en la dimensión Norte-Sur.

La tesis general de los países en desarrollo, sustentada en múltiples oportunidades en foros regionales y mundiales, es que la estructura del comercio internacional no conduce al desarrollo económico en el Sur, sino que, por el contrario, mantiene las situaciones de subdesarrollo. Por esta razón, algunos países —los de mayor influencia en el Grupo de los 77— han propugnado desde la década pasada que se requiere una revisión global del orden económico internacional, impulsando un conjunto de reformas que en términos generales favorezcan los intereses del Sur y modifiquen en forma profunda la actual división internacional del trabajo. Este tipo de planteamiento ha estado presente en las demandas de instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI), que tuvieron su época de auge entre 1974 y comienzos de la presente década.

El debate en torno del NOEI condujo a la preparación de Informe Brandt, antes mencionado. La perspectiva de los autores del Informe para encarar esta problemática es la de los *intereses mutuos*. Esta perspectiva suscribe los planteamientos programáticos del NOEI, sin perjuicio de lo cual el cambio de las condiciones a favor del Sur no necesariamente ha de ir en desmedro de los intereses del Norte. En este enfoque, el conflicto Norte-Sur no es del tipo "suma 0", donde las ganancias de una parte necesariamente son las pérdidas de la otra. Si las reformas conducen a un NOEI y éste es más justo, duradero y equilibrado que el actual, no solamente el Sur sino también el Norte se verán beneficiados. Por ejemplo, si el Norte abandona sus posiciones proteccionistas frente a las importaciones de productos industriales baratos provenientes del Sur, los países del Sur podrán mejorar su capacidad de compra en los países industrializados, con beneficio directo para éstos. En consecuencia, la tarea central de las negociaciones debería ser la identificación de áreas de intereses mutuos y su definición práctica, sin que ninguna parte pueda esperar obtener ventajas unilaterales. Se trata, por cierto, de una posición de compromiso y de carácter moderado compatible con estrategias de cambio parcial que se diferencia de otras posturas, como las de defensa "ciega" de los intereses de los países ricos, las actitudes "asimilacionistas" de

[22] UNCTAD, "Protectionism, Trade Relations and Structural Adjustment", Belgrado, 6ª Sesión, 1983, TD 274.

algunos países de reciente industrialización, que procuran parecerse lo más posible a los países del Norte, o las tesis revolucionarias. Estas últimas ofrecen diversas alternativas: una propuesta de carácter más bien utópico consiste en la ruptura del actual sistema mediante la "desvinculación" del Sur, que en adelante promovería su desarrollo a través de relaciones "Sur-Sur", minimizando las relaciones con el Norte. Otra tesis, de raíz marxista, propugna el cambio del sistema a través de la lucha política contra las estructuras opresivas del imperialismo, el neocolonialismo y el racismo, que mantienen a los pueblos del Tercer Mundo en una condición de subdesarrollo conveniente para los intereses del capitalismo transnacional.

Esta postura resulta poco convincente si se considera que los países que han llegado a suscribirla como tesis oficial se cuentan entre los que a lo largo de varias décadas han hecho menos progresos para salir de la condición de subdesarrollo, situación que es muy difícil atribuir tan sólo a la acción del imperialismo. Tampoco explica esta tesis la activa búsqueda de vinculaciones con las economías occidentales que protagonizan importantes estados socialistas, ni las políticas manifiestamente no imperialistas de diversos países capitalistas avanzados.

Sin perjuicio de volver a examinar más adelante algunas tesis de carácter general, es necesario estudiar brevemente algunos planteamientos específicos sobre la vinculación entre comercio y desarrollo. En el campo de los *productos primarios*, los intereses fundamentales de los países en desarrollo son mejorar la relación entre las exportaciones y el desarrollo y controlar el fenómeno de inestabilidad de los precios. En primer lugar, estos países consideran que las estructuras comerciales vigentes conspiran contra su objetivo de lograr mayores niveles de procesamiento local de los productos de exportación, de manera de crear más ocupaciones y mejorar sus ingresos. Así, en el terreno de los aranceles aspiran a la supresión de la protección "escalonada" vigente en el Norte, que consiste en que el nivel de protección tiende a ser más alto mientras mayor es el nivel de procesamiento local (valor agregado) de los productos. De este modo, los países industrializados están protegiendo a las industrias establecidas en sus territorios y dificultando la industrialización orientada a la exportación en el Sur. Como se ha visto anteriormente, en el terreno no arancelario las oportunidades de manipulación con el mismo objetivo son muy amplias. En términos generales, con la excepción parcial de los SGP (ver sección anterior) este objetivo de liberalización no ha sido alcanzado.

Los países en desarrollo también esperan contar con un mayor grado de asistencia multilateral para el desarrollo industrial de las materias primas. Hasta el presente cuentan solamente con recursos muy limitados, a través de mecanismos de asistencia del Fondo de Materias Primas acordado en la UNCTAD V (1979) y con cierta asistencia comercial, a través de un centro de la UNCTAD y el GATT, que se encuentra en Ginebra. En el contexto recesivo y conflictivo de los últimos años, el panorama para un incremento de este tipo de asistencia se ve más bien sombrío.

Una preocupación fundamental son los *precios* de los productos primarios, que como resultado de diversos factores de orden económico y político se caracterizan por su inestabilidad. Los países exportadores son muy vulnerables por este concepto, debido a que por lo general sus ingresos de exportaciones provienen en muy altas proporciones de uno o unos pocos productos. Por ejemplo, el 94 % de los ingresos de exportación de Zambia proviene del cobre, y más del 80 % de los ingresos de Cuba proviene del azúcar. La disminución de la inestabilidad de los precios es, por consiguiente, un importante objetivo político de las exportaciones frente a los principales importadores en el Norte.

Pero no es suficiente estabilizar los precios; también se requiere buscar *niveles* satisfactorios para los mismos, en función de los requerimientos del desarrollo. Los economistas han debatido largamente las tendencias de largo plazo de los precios de los productos primarios y sus relaciones con los precios de los productos industriales. Bajo la inspiración de su primer Secretario Ejecutivo, Raúl Prebisch, la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) lanzó a comienzos de la década de 1950 la tesis según la cual la posición económica internacional de los países de la "periferia" (países en desarrollo) se deteriora a largo plazo frente a los países del "centro" (industrializados), debido a que los precios de los productos primarios tienden a la baja en relación con los de los productos industriales. El análisis se basa en la premisa de considerar que los procesos de desarrollo en los niveles del centro capitalista y de la periferia se encuentran estrechamente relacionados, contribuyendo cada nivel a explicar en alguna medida el comportamiento del otro. La operación del sistema hace crecer la brecha de ingreso entre centro y periferia, contradiciendo los postulados de la teoría clásica del comercio internacional, según la cual la especialización de los países en las producciones en que poseen las llamadas "ventajas comparativas" y el incremento del comercio deberían tender a maximizar el bienestar de las diversas economías participantes, reduciendo en el largo plazo las desigualdades en los niveles de desarrollo. Si bien en los procesos cíclicos de la economía es posible que los precios de los productos primarios suban transitoriamente en forma más pronunciada que los productos industriales, cuando la tendencia es a la baja —como ocurre en los períodos recesivos—, la caída de los productos primarios tiende a ser más aguda que la de los productos industriales. Por otra parte, la especialización en la producción primaria contribuye a mantener el subdesarrollo, en la medida en que ésta tenga lugar en "enclaves" escasamente relacionados con el resto de la economía, que no se beneficia de los adelantos técnicos utilizados en los "enclaves" exportadores. Por no ser éste un texto de desarrollo económico o economía internacional, no es el lugar apropiado para desarrollar y evaluar las tesis de la CEPAL bajo Prebisch, que sólo se han esbozado de manera primaria y parcial.[23]

[23] Ver CEPAL, *América Latina: el Pensamiento de la CEPAL*, Santiago, Editorial Universitaria, 1969, Fernando Henrique Cardoso, "La originalidad de la copia: CEPAL y la idea de desarrollo", *Revista de la CEPAL* 2, 1977; Octavio Rodríguez, "Sobre la concepción del sistema centroperiferia", *Revista de la CEPAL*, 1, 1977; Raúl Prebisch, "Notas sobre el desarrollo del capitalismo periférico", *Estudios Internacionales* 43, 1978, pp. 3-25; Raúl Prebisch, "Hacia una teoría de la transformación", *Revista de la CEPAL* 10, abril 1980; Raúl Prebisch, "Las teorías neoclásicas del liberalismo económico", *Revista de la CEPAL*, abril 1979; Joseph Love, "Raúl Prebisch and the origins of the doctrine of unequal exchange", *Latin American Research Review*, XV/3, 1980; David Pollock, "La actitud de los Estados Unidos hacia la CEPAL", *Revista de la CEPAL* 2, 1978.

Necesariamente, las tesis sobre la relación centro-periferia y el comercio internacional debían despertar reacciones críticas, tanto de carácter teórico y metodológico como empírico. Para nuestros fines, basta señalar que actualmente prevalece el punto de vista de que no es identificable una tendencia *única* de largo plazo en los precios de uno y otro tipo de mercancías. No obstante, el modelo de Prebisch es acertado al enfatizar las interrelaciones entre los procesos centrales (Norte) y periféricos (Sur). Además, en ciertos períodos como los primeros años de la posguerra ha sido manifiesto el deterioro del poder de compra de los países en desarrollo, especialmente en América Latina. En dicho período, el deterioro se produjo en parte por razones políticas, ya que durante la guerra los países latinoamericanos debieron mantener en su poder fondos de exportaciones de productos estratégicos a Estados Unidos —realizadas a bajos precios—, para luego verlos desvalorizarse al subir los precios de las manufacturas en la posguerra. En las dos últimas décadas la tendencia de los precios también parece ser compatible con la tesis de Prebisch, con excepción del caso del petróleo, que ya ha sido examinado.

En general, la problemática de los precios se ha encarado mediante sistemas de *intervención en el mercado* y de provisión de *ayudas* especiales. Ya se hizo referencia a los acuerdos de materias primas (ver la sección sobre actores de la economía internacional). Las ayudas especiales consisten en fondos otorgados a países afectados por caídas bruscas e imprevistas en sus ingresos de exportación. Para este efecto existe una "ventanilla" en el FMI (que debe entender también solicitudes de ayuda originadas por otras causas) y el mencionado fondo STABEX de la CE, destinado a los países ACP. En ambos casos se trata de recursos de emergencia que cubren una pequeña parte de las necesidades de los países afectados por tales crisis.

Prácticamente todos los países en desarrollo aspiran a alcanzar mayores niveles de desarrollo por la vía de la *industrialización*. A comienzos de la década de 1980 estos países generaban entre 9 y 10 % de las manufacturas en el mundo. En diversos foros, especialmente la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), estos países han expresado su aspiración de alcanzar hacia el fin del siglo un nivel del 25 % de la producción industrial global. Para lograr esta ambiciosa meta tendrían que impulsarse políticas nacionales e internacionales que les facilitaran un desarrollo industrial mucho más dinámico que el de los países del Norte. Estos últimos obviamente no han apoyado la meta de desarrollo señalada, en la que

ven un peligro para su actual preeminencia económica. Desde la perspectiva de intereses mutuos defendida por el Informe Brandt, no obstante, esta postura desconocería algunas de las ventajas de un proceso de esta especie para el Norte.

Aunque los países en desarrollo están incrementando sus ventas industriales al Norte, sus importaciones de productos de esta naturaleza en el Norte son y seguirán siendo ampliamente superiores. De hecho, el desarrollo industrial en el Sur genera a largo plazo una mayor demanda de todo tipo de exportaciones del Norte, especialmente bienes de capital, productos de alta tecnología en general y servicios especializados. También debe considerarse que los consumidores en los países industrializados se ven beneficiados por la disponibilidad de manufacturas originarias del Sur, que en muchos casos son similares a los productos tradicionales, pero cuestan menos. En último término, una creciente industrialización en el Sur puede constituir un poderoso estímulo para mantener el desarrollo del Norte, en la medida en que los países altamente industrializados no insistan en mantener artificialmente aquellos rubros industriales en que los países en desarrollo dan muestras de mayor eficiencia. De acuerdo con este criterio, los sectores industriales del Norte deberían adaptarse a las nuevas condiciones de competencia internacional, orientándose en general a producciones en que tienen ventajas, en especial productos de alta tecnología y/o de elaboración altamente automatizada. Según la misma concepción global, los países en desarrollo ganarían espacios para la producción y comercialización de bienes que requieren elevados insumos naturales o que utilizan tecnologías simples o intermedias. Hasta el presente no existe consenso político entre los dos grupos de países en torno a este problema de readecuación de los sectores industriales.

EL FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO

Las persistentes dificultades financieras de los países del Sur limitan severamente su capacidad para impulsar programas de desarrollo social y económico. Entre las causas de estas dificultades se cuentan los problemas comerciales ya descritos, la capacidad generalmente insuficiente de los gobiernos para obtener recursos por la vía tributaria, y las bajas tasas de ahorro e inversión. Más allá de los problemas financieros, la escasa disponibilidad de personal técnicamente calificado, la falta de proyectos específicos, diseñados de acuerdo a las posibilidades del medio local, y la persistencia rasgos culturales opuestos a las iniciativas de desarrollo, constituyen formidables obstáculos al progreso de muchos países del Tercer Mundo. Esta sección se limita a analizar dos aspectos de la problemática financiera internacional de los países en desarrollo: la ayuda oficial para el desarrollo (AOD) y la crisis de la deuda externa. Por razones de espacio, renunciamos al tratamiento de otros aspectos financieros, como los relacionados con la inversión extranjera.

La ayuda oficial para el desarrollo (AOD)

La AOD ha sido un factor importante en el desarrollo del Tercer Mundo. Mientras muchos países de ingresos medianos cuyas estrategias de desarrollo han sido relativamente exitosas prácticamente ya no la requieren, los países de bajos ingresos (ver sección inicial de este capítulo) la necesitan en forma urgente y constante. De este modo, para los países receptores la AOD es un interés y un objetivo de política exterior, mientras para los países otorgantes la AOD es ante todo un instrumento más de las relaciones interestatales. Esta consideración, según se explicará, suele distorsionar las decisiones y flujos de AOD, como ocurre cuando de parte de los otorgantes prevalecen criterios geopolíticos sobre consideraciones pertinentes al desarrollo. Siguiendo un estudio reciente[24] se considerará el *volumen* o cantidad de AOD, el apoyo a la AOD, y su *efectividad* y limitaciones.

El volumen de la AOD —que incluye fondos *públicos* provistos por vías bilaterales o multilaterales para fines económicos y sociales— creció un 6 % anual real en la década pasada, pero se ha estancado e incluso ha registrado descensos reales desde 1980. Esta evolución debe considerarse grave, debido a que la crisis coincidió con la severa recesión global de este período. Según la OCDE (ver Capítulo 5) la AOD podría crecer un 2 % anual real hasta 1990; esta tasa, sin embargo, ha sido estimada insuficiente por un comité internacional establecido por el FMI y el Banco Mundial, si se pretende acometer los siguientes objetivos centrales de la AOD: 1) atacar los problemas fundamentales de la pobreza en los países de menores ingresos; 2) ayudar a diversos países a completar ajustes estructurales en sus economías; 3) sostener la inversión y el crecimiento en países de bajos ingresos que han demostrado capacidad para desarrollarse; y 4) responder a emergencias.

La AOD se origina principalmente en dos grupos de países: los países desarrollados agrupados en la OCDE, y los exportadores de petróleo de la OPEP. En el primer grupo, Estados Unidos, con un aporte de US$ 8.700 millones, concurrió con un 30 % de la AOD en 1984, seguido por Japón (US$ 4.300 millones, 15 %) y Francia (US$ 3.800 millones, 13 %). Sin embargo, en términos *relativos* —como proporción del PNB— la AOD norteamericana fue de sólo 0,24 %, la de Japón 0,34 % y la francesa, 0,77 %. Solamente Francia otorgó un volumen de ayuda relativa a su PNB superior al criterio de 0,70 % establecido por Naciones Unidas. En el período 1973-84, los países desarrollados en general no sobrepasaron la mitad de esta meta de AOD en relación al producto. En los países de la OPEP, el ingreso masivo de "petrodólares" permitió organizar en poco tiempo nuevos sistemas de AOD, generando flujos equivalentes al 1,66 % del PNB de los países miembros en el período 1973-84. Arabia Saudita se convirtió en la segunda fuente mundial de

[24] Shahid J. Burki y Robert L. Ayres, "A fresh look at development aid", *Finance & Development*, marzo 1986, pp. 6-10.

fondos concesionales (o sea, destinados a otorgar créditos en términos favorables). Sin embargo, recientemente el volumen de nuevos compromisos ha disminuido, debido a la caída en los ingresos petroleros, al incremento en la capacidad de las economías de la OPEP de utilizar internamente sus recursos financieros y a la guerra entre Irán e Irak. Con respecto a los países socialistas agrupados en el CAME (véase el Capítulo 8), cabe observar que aportan sólo un pequeño volumen de AOD, que se ha estimado en 0,16 % de su PNB total.[25]

Un factor político de gran importancia es el nivel de apoyo público a la AOD en los países del Norte. En términos generales, tal apoyo existe, llegando a niveles de alrededor del 75 % de la población adulta, cuando se indaga acerca de las actitudes generales de apoyo y de causas humanitarias, como el alivio del hambre por medio de la AOD. Sin embargo, el apoyo declina: 1) cuando se plantea el problema del *uso alternativo* de los recursos (competencia con proyectos y aspiraciones locales, programas contra la pobreza en el propio país); 2) cuando se habla solamente de prestar asistencia económica general a los países en desarrollo; y 3) cuando se acompaña de críticas a los sistemas políticos y económicos de estos países, evocando los problemas de utilización ineficiente y/o corrupta de la AOD. A pesar de que no cabe duda de que la AOD ha sido insuficiente, no es posible desconocer la existencia de un fenómeno de "fatiga asistencial", o sea, de pérdida de apoyo de la AOD en los países desarrollados. En Estados Unidos este fenómeno y la persistencia de fuertes déficits fiscales han llevado a la participación gubernamental en las agencias internacionales de desarrollo a un punto de crisis: el Congreso pocas veces otorga fondos suficientes para el pago de los aportes comprometidos con las agencias, y por su parte el Ejecutivo trata de condicionar el cumplimiento de estas obligaciones a la obtención de privilegios (como un veto sobre cualquier operación del BID).

A juicio de los especialistas, la AOD ha sido *efectiva* en la medida en que, sin ella: 1) diversos países de ingresos medianos seguirían contándose entre los más pobres, y 2) los países de bajos ingresos estarían en condiciones aún peores que las que enfrentan actualmente. Entre los resultados positivos más notables de proyectos de AOD se encuentra la "Revolución Verde" en la agricultura del Sur de Asia, que ha mejorado notablemente la situación alimentaria de esa subregión. No obstante, hay diversos factores que contribuyen a restar efectividad a la AOD. Primero, algunos receptores se encuentran mejor preparados que otros para utilizar la AOD. Al parecer, los programas de AOD en Asia han sido generalmente más exitosos que los implementados en África. Los programas que *sustituyen* la iniciativa local de desarrollo en vez de estimularla y complementarla son por lo general menos efectivos.

El problema es serio cuando las agencias de desarrollo —por inexperiencia, inercia o rigidez burocrática— tienden a intervenir en la

[25] Ibrahim F. I. Shihata y Naiem A. Sherbiny, "A review of OPEC aid efforts", *Finance & Development*, marzo 1986, p. 19.

administración local con insuficiente comprensión de las necesidades y potencialidades del país.[26] Segundo, la combinación de la AOD con consideraciones comerciales puede afectar la eficiencia de aquélla. La AOD bilateral con frecuencia se encuentra total o parcialmente "atada", esto es, los fondos sólo son utilizables para compras en el país que otorga la AOD. Aunque este país no sea el proveedor óptimo de los bienes y servicios requeridos, por medio de la AOD logra promover sus exportaciones. Tercero, los programas suelen tropezar con la escasez de proyectos viables. Algunos países en desarrollo insisten en llevar adelante proyectos por razones de prestigio, aunque su justificación económica sea dudosa. El objetivo puede ser, por ejemplo, impresionar a los países vecinos o reforzar la imagen política de un gobernante. Por otro lado, sin embargo, los gobiernos e instituciones de crédito no siempre tienen justificación para exigir que los proyectos que apoyan sean rentables a corto o mediano plazo. Un proyecto de agua potable, por ejemplo, puede tener efectos de desarrollo más positivos a largo plazo que un rentable proyecto minero relativamente aislado del resto de la economía. La cuidadosa consideración de áreas y proyectos específicos debe ser, por tanto, una cuestión prioritaria, que debería ser encarada de acuerdo con criterios claros acerca de los objetivos de desarrollo y en forma coordinada por los actores nacionales e internacionales.

Una limitación fundamental de la efectividad de la AOD —en función de los objetivos antes especificados— deriva del hecho de que ésta no fluye en proporción suficiente hacia los países más necesitados. Desde la década pasada se viene insistiendo en que la AOD debe ir más que nada hacia los países más pobres, donde se trata fundamentalmente de atender *necesidades básicas* del desarrollo. Sin embargo, la proporción que representan estos países dentro de los gastos totales en AOD permanece estancada en torno del 41 %, mientras los países de ingresos medianos reciben cerca del 58 %. Esto significa que el criterio llamado de "graduación", según el cual los países en desarrollo deben recibir AOD mientras se encuentren en situaciones de real pobreza, para luego sostener su desarrollo por sus propios medios —y aun convertirse en nuevos aportantes de AOD— se ha aplicado solamente de manera selectiva. Entre los 25 mayores receptores de AOD en el período 1973-1984 figura en sexto lugar Israel, país de ingresos medianos cuyo PNB per cápita es muy superior al de Grecia y más del doble de Argentina, países que reciben poquísima AOD. Otro país de la nómina es Corea del Sur, que es una de las más importantes economías de reciente industrialización. En ambos casos, los criterios de importancia político-estratégica del receptor para uno o varios países otorgantes prevalecen sobre las consideraciones de necesidad de recursos para el desarrollo. Éstos también se han impuesto en el caso de Egipto, país

[26] Ver el interesante estudio de Fernando Cepeda Ulloa y Cristopher Mitchell, "The World Bank and the International Labor Organization in Colombian Politics", en R. Albert Berry et al, editores, *Politics of Compromise - Coalition Government in Colombia*, New Brunswick, N. J., Transaction Books, 1981, pp. 207-236.

de ingresos medianos que, teniendo una necesidad real de AOD, es el mayor receptor individual de dicha ayuda, superando a la India, cuya población es dieciséis veces más grande.

La deuda externa

El problema de la deuda externa ha llegado a constituir una preocupación central en la agenda de relaciones exteriores de gran número de países en desarrollo, así como de algunos estados socialistas europeos y otros países. A pesar de su poca disposición a reconocer las dimensiones políticas del problema, los gobiernos de los países sedes de las instituciones acreedoras tampoco pueden sustraerse a las repercusiones de la crisis de la deuda en diversos ámbitos nacionales, bilaterales y multilaterales. Este análisis se concentra en el caso latinoamericano, debido a su importancia internacional y al especial interés que reviste para los usuarios de este texto.

Entre 1975 y 1983 el ritmo de *crecimiento* anual de la deuda regional fue superior al 20 %. La *deuda total* pasó de US$ 75.400 millones a más de US$ 336.000 millones.* El *peso* de la deuda, medido en relación con el producto regional, subió del 26 % al 56 % y, en relación con las exportaciones —fuente normal de recursos para los pagos externos—, aumentó del 166 % al 325 %. Estos indicadores muestran que el proceso de endeudamiento en el período indicado prácticamente llegó a quedar fuera de control. La *composición* de la deuda evolucionó desfavorablemente para los países deudores, mostrando una declinación de la proporción debida a instituciones públicas (gobiernos, organismos internacionales), y un aumento de la deuda con la banca privada, que en la presente década ha llegado a representar más del 80 % de las deudas regionales.[27]

Esta crítica situación de endeudamiento se originó en una combinación de factores económicos externos con factores internos de la región. La crisis del petróleo que comenzó en 1973 amenazó seriamente las economías latinoamericanas, particularmente las de los mayores importadores, como Brasil, Chile, Argentina y Perú, países con diversos grados de dependencia de recursos energéticos importados. A partir de 1974, el crecimiento económico se hizo más lento después de haber alcanzado tasas superiores al 7 % en el período 1969-74. En general, los gobiernos trataron de frenar la caída recurriendo en gran escala al crédito externo, que suplió cada vez más los déficits de ahorro interno. El segundo factor —relacionado con la misma crisis— es el antes mencionado "reciclaje" internacional de las divisas petroleras, proceso transnacional que llevó a la banca a buscar afanosamente clientes no tradicionales para sus colocaciones. Un tercer factor fue la creciente preferencia de los gobiernos —muchas veces de tipo autoritario— por tratar con la banca privada, que otorgaba con rapidez elevados créditos de libre disponibilidad, sin considerar factores de orden político. Los gobiernos aprovecharon el clima de "permisividad financiera", que contrastaba con los cánones crediticios tradicionales de las agencias internacionales y las posturas de gobiernos —como el de J. Carter en Estados Unidos— en el sentido de tomar en cuenta factores como el comportamiento de los gobiernos en materia de derechos humanos en el marco de las políticas de crédito.

La situación hizo crisis como consecuencia de la recesión generalizada que se abatió sobre la economía internacional desde 1981, la más seria del último medio siglo. Solamente en 1983 la crisis "tocó fondo" al caer la producción mundial en un 3 a 4 %, con la consiguiente baja de precios de los principales productos regionales de exportación. Al mismo tiempo, las tasas de interés internacionales aumentaron fuertemente, principalmente en respuesta a la gran demanda de crédito interno del fisco norteamericano, afectado por serios déficits presupuestarios.

La combinación de estos factores —gráficamente descrita como "efecto tijera"— precipitó la crisis de pagos. Desde la guerra de las Malvinas, Argentina ha estado repetidas veces al borde de la moratoria. En agosto de 1982, México anunció que no podía cumplir con las amortizaciones de la deuda pública según lo programado, y en 1986 volvió a enfrentar una situación dramática como consecuencia del derrumbe de los precios petroleros iniciado a fines de 1985. Brasil, el mayor deudor individual, llegó a la moratoria unilateral a comienzos de 1987. Estos casos demuestran que la *carga del servicio* de la deuda tiende a hacerse imposible de sobrellevar. En las condiciones programadas, la deuda excede la capacidad de pago de los deudores. En 1975, el servicio ascendía a US$ 12.000 millones; en 1983, a US$ 66.000 millones. El servicio, medido como porcentaje de los recursos de exportaciones, consume proporciones crecientes de los mismos, elevándose sobre el nivel del 40 %. Obviamente, una asignación de recursos a este nivel o superior, implica renunciar a los objetivos de reactivación económica, y aun amenaza la satisfacción de las necesidades básicas de las poblaciones, con las consiguientes tensiones sociales y políticas. No otra cosa significan los superávits de balanza comercial que han debido acumular los países deudores, obligados a disminuir drásticamente sus importaciones, además de tratar de aumentar las exportaciones, de modo de generar saldos positivos en las cuentas comerciales que —junto con nuevos créditos— van íntegramente al exterior como pagos de intereses. Esto convierte a los países altamente endeudados en grandes *exportadores de capitales* hacia los países del Norte.

La crisis de endeudamiento no ha encontrado soluciones globales de carácter económico. El examen del comercio internacional (ver las secciones correspondientes) permite concluir que éste no aportará recursos suficientes para salir de la crisis. La banca, por su parte, se

* Desde 1983 ha habido aumentos adicionales de la deuda, que no afectan sustancialmente el análisis aquí presentado.

[27] Datos tomados de BID, *La Deuda Externa y el Desarrollo Económico de América Latina - Antecedentes y Perspectivas*, Washington, D.C., BID, 1984. Ver además Andrés Bianchi, compilador, *La Deuda Externa Latinoamericana*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1985, y Ricardo French-Davis y Richard Feinberg, editores, *Más Allá de la Crisis de la Deuda*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1986.

allana solamente a las renegociaciones indispensables para prevenir el colapso del sistema, que para la misma representaría un duro golpe. Las soluciones de *corto plazo* han consistido en sucesivas renegociaciones de los programas de amortización de capital y pago de intereses, con intervención de los siguientes actores:

1) *Gobiernos de los países deudores:* estos actores solicitan las reprogramaciones, las negocian y acuerdan con el FMI las políticas económicas "de ajuste" habilitantes para acceder a sus fondos. Desde 1984 los gobiernos han buscado definir *posiciones comunes* en torno de la deuda, aunque no han llegado a constituir un "club" o cartel de deudores. Los acuerdos con el FMI han levantado críticas en el sentido de que importarían renunciar al ejercicio de la soberanía nacional; sin entrar en ese debate, es necesario señalar en todo caso que la instancia del FMI ha sido ineludible en la práctica, ya que la aprobación de las políticas nacionales por éste se percibe en la banca transnacional como la "luz verde" para concluir acuerdos de refinanciamiento.

2) *Gobiernos de los países acreedores*: éstos intervienen excepcionalmente en forma directa, por ejemplo, cuando aportan fondos propios a "paquetes de rescate financiero" de urgencia destinados a impedir la mora de deudores importantes (como México y Brasil). Desde 1985 —sin reconocer explícitamente que el problema de la deuda es político— el gobierno norteamericano manifestó, a través del Plan Baker, una mayor disposición a hacerse parte en los esfuerzos para encarar la crisis. Por lo general, sin embargo, los gobiernos actúan indirectamente, sea a través del FMI, sea a través de la banca comercial estatal (caso de los países europeos) o de otros actores.

3) *La banca acreedora:* los países tienen cientos de instituciones financieras acreedoras, principalmente norteamericanas, europeas y japonesas. Generalmente, se hacen representar por un comité (por ejemplo, de 12 bancos) encabezado por una institución. El comité negocia con el país deudor y espera la celebración de un acuerdo con el FMI. Una vez delineados los términos del refinanciamiento y acordada una política con el FMI, el comité "recluta" bancos para proveer los fondos del caso. La actitud de la banca se caracteriza por la voluntad de renegociar vencimientos en la medida de lo indispensable para evitar incurrir en pérdidas de gran magnitud, y por la reducción progresiva de la presencia crediticia en los países con más problemas. En la práctica, sin embargo, el otorgamiento de nuevos créditos ("*new money*") para el servicio de intereses vencidos no ha podido ser evitado, debido a que sin estos fondos la moratoria se vuelve ineludible.

4) *El FMI:* según lo señalado anteriormente, cumple el doble papel de proveedor de fondos públicos para solucionar dificultades de balanza de pagos y negociador y supervisor de los ya mencionados programas de ajuste, cuya importancia ya se destacó.

Aunque las renegociaciones y "rescates" han sido indispensables para mantener a flote el sistema, las soluciones de corto plazo tienden a ser inestables, susceptibles de ser superadas por nuevas crisis. Agotado el alivio transitorio que suelen proporcionar, el problema se replantea en toda su crudeza. De allí el imperativo político y económico de encarar soluciones de mediano y largo plazo que entren en el fondo de la crisis, esto es, que constituyan salidas viables de la misma, entendiendo por tales aquéllas compatibles con la revitalización económica de los países altamente endeudados. Tales situaciones no incluyen la alternativa del *repudio* individual o colectivo de deudas (o sea, su desconocimiento global), hipótesis que daría lugar a confrontaciones político-económicas cuyas consecuencias serían probablemente tan perjudiciales para los deudores como para los propios acreedores (cierre de fuentes de financiamiento futuro y/o encarecimiento de las mismas, pérdida de activos en el exterior, etc.). No obstante, en el marco de negociaciones sobre reestructuración de deudas puede plantearse la *remisión o condonación* total o parcial de ciertos créditos de difícil recuperación. También suele ser necesario disponer suspensiones temporales de pagos y moratorias de pagos de intereses, tanto por razones técnicas como para reforzar la posición negociadora del país deudor. Algunos aspectos importantes del debate sobre los términos de la reestructuración de la deuda son los siguientes:

1) *Limitación de tasas de interés.* El objetivo de la limitación de las tasas es abaratar el servicio de la deuda. Las limitaciones podrían consistir en topes absolutos o, en último término, en la reducción de los diferenciales ("spreads") sobre las tasas de referencia (generalmente la tasa interbancaria LIBOR). La fijación de "spreads" reducidos sería positiva en cuanto daría cabida al principio de *responsabilidad compartida* entre acreedores y deudores. También se ha discutido la posibilidad de limitar el costo del servicio para los deudores manteniendo los niveles de las tasas, cubriéndose las diferencias que se produjeren mediante un sistema de subsidios. Ello sería bien recibido por la banca, pero parece problemática la obtención de los recursos para tales subsidios, que tendrían que provenir de los gobiernos.

2) *Comisiones.* La banca generalmente cobra comisiones por cada renegociación. Estos cobros deberían eliminarse en la medida en que las renegociaciones sirven tanto a la banca como a los países deudores.

3) *Renegociaciones espaciadas.* Es necesario avanzar hacia la reprogramación de vencimientos en períodos más largos, generando un marco de toma de decisiones económicas más estable y menos hostil a los requerimientos de recuperación económica. En este sentido hay algunos avances, pero la situación general aún es la de renegociar al borde de situaciones fuera de control.

4) *Limitación de la carga del servicio.* El objetivo de esta limitación es compatibilizar los programas de pago con las necesidades económicas de cada país. Es interesante, por ejemplo, la idea —sustentada principalmente por el gobierno peruano— de ligar los pagos con un porcentaje de los ingresos de las exportaciones, ya que éstos constituyen, en última instancia, la principal fuente de recursos para aquél. La idea requiere, en todo caso, diseñar mecanismos de reprogramación de los saldos resultantes sobre los montos máximos anuales. Dentro de la pers-

pectiva de la banca, esta limitación naturalmente tiende a ser muy resistida.

5) *Generación de mercados secundarios.* En los últimos años ha surgido un mercado internacional de títulos de deuda externa, que se transan con diferentes porcentajes de descuento, dependiendo de su naturaleza y del país emisor. Los títulos así adquiridos se utilizan para diversos fines en el país emisor, por ejemplo, para capitalizar la deuda o para cobrarla a su valor nominal en moneda nacional. De este modo se logra reducir en alguna medida el nivel de capitales adeudados y/o se convierte de deuda externa en interna. No obstante estas ventajas, estos esquemas tienen limitaciones técnicas que impiden su utilización masiva. Por otra parte, han sido criticados por prestarse a diversas especulaciones financieras, y por fomentar la desnacionalización de las empresas de los países deudores.

6) *Conversión de la deuda.* Esta proposición consiste básicamente en un sistema de compra de cartera a la banca acreedora por una institución internacional de financiamiento, que convertiría las obligaciones de corto y mediano plazo en obligaciones de largo plazo compatibles con la capacidad de pago de los países deudores. Sin duda se trata de la propuesta de mayor alcance para una solución efectiva del problema, pero es necesario señalar algunas limitaciones. Primero, sería preciso reformar con este fin una institución existente o crear una nueva, para lo cual no existe hasta ahora consenso político entre los actores involucrados. Segundo, esta institución tendría que ser capitalizada para iniciar las operaciones de compra de créditos. Aunque existiera voluntad política para este efecto —lo que no parece ser el caso— la operación tomaría un tiempo considerable. Tercero, la banca tendría que cambiar considerablemente su enfoque. Hasta ahora, las operaciones de ventas de créditos tienen lugar principalmente a nivel de bancos pequeños y medianos que desean salirse del mercado riesgoso de los países altamente endeudados. Los grandes bancos internacionales resisten la venta de créditos —que tendría que hacerse con descuentos— porque ello perjudicaría sus resultados financieros y —en el caso de la banca norteamericana— los obligaría a castigar los créditos restantes del país respectivo. Por último, la institución sólo podría desarrollar la compra de créditos en forma gradual, por lo que durante todo el proceso de conversión seguiría existiendo una gran masa de deuda no convertida, que sería muy difícil de manejar. En suma, el problema de la deuda dista de estar en vías de alcanzar una solución satisfactoria.

RELACIONES ECONÓMICAS Y POLÍTICA INTERNACIONAL

La síntesis presentada en los párrafos anteriores permite apreciar la creciente relevancia de los factores económicos en la política internacional. El control de las rutas de comercio, el acceso a fuentes de materias primas, la apertura de mercados de exportación, la promoción y defensa de inversiones extranjeras y la satisfacción de los intereses

de acreedores financieros se cuentan entre las preocupaciones tradicionales de las principales potencias económicas. Más recientemente, el mejoramiento de la inserción económica internacional de los países en desarrollo ha llegado a ser una temática política de interés prioritario en esta parte del mundo.

Como consecuencia de las diferencias en los patrones y ritmos de crecimiento de las principales economías centrales, la evolución económica global se caracteriza en el largo plazo por los desplazamientos y relevos en el liderato económico internacional. En el siglo XIX éste perteneció claramente a Gran Bretaña, pero desde la segunda mitad de este siglo Alemania y Estados Unidos surgieron como fuertes competidores de la supremacía británica. Por lo menos desde la Primera Guerra Mundial, Estados Unidos se perfiló como la primera potencia económica mundial. En el período entre las guerras mundiales, Alemania se recuperó económicamente, pero el régimen nacional-socialista dio prioridad a sus proyectos bélicos sobre el desarrollo de una presencia económica mundial. La victoria aliada en la Segunda Guerra Mundial reafirmó la primacía económica norteamericana, pero en las últimas décadas esta hegemonía ha declinado, dando lugar a un vasto proceso de difusión del poder económico. Actualmente es un tema de discusión si la economía de Estados Unidos —que sigue siendo la primera en el mundo— continuará cediendo terreno a sus competidores o si —junto con Japón— adelantará posiciones en el contexto de lo que se ha llamado la "Tercera Revolución Industrial", caracterizada por el avance espectacular de nuevas tecnologías (microelectrónica, con sus aplicaciones en informática y automatización, biotecnología, materiales sintéticos, etc.), en un contexto económico de menor regulación estatal. En cualquier caso, ya es un hecho que Japón ha surgido como una potencia económica de primera magnitud. El PGB japonés es superado solamente por el de Estados Unidos (US$ 1,25 y 3,63 billones, respectivamente, en 1984) y la tasa de crecimiento medio anual del PGB per cápita japonés entre 1965 y 1984 es del 4,7 %, comparado con un 1,7 % en Estados Unidos. Las exportaciones japonesas en 1984 han alcanzado el nivel de las alemanas. La acumulación de sucesivos superávit comerciales de gran magnitud, por parte de Japón, y su reticencia a adquirir productos industriales norteamericanos y europeos están introduciendo factores de perturbación en las relaciones bilaterales de ese país. Sin duda, la competencia económica interior del Norte tiende a poner en tela de juicio el tradicional "perfil bajo" de la política exterior japonesa y a modificar sensiblemente las relaciones de poder entre las principales potencias económicas.

Debe destacarse también el aumento de importancia relativa del bloque de la Comunidad Europea. Dentro de la CE, las economías principales son —en ese orden— las de Alemania Federal, Francia, Gran Bretaña e Italia. Tal como se debate la posición económica de Estados Unidos, se discute actualmente si los países agrupados en la CE, enfrentados a serias crisis estructurales propias de las economías industriales maduras, están en condiciones de sostener exitosamente el ritmo de

cambio que se observa en los grandes centros económicos, especialmente frente a un Japón en ascenso, unos Estados Unidos empeñados en recuperar competitividad internacional, y unos países en desarrollo avanzados, ansiosos de aumentar su gravitación económica. Para los europeos occidentales, la competencia económica internacional de la presente década impone preocupaciones de creciente importancia en sus políticas exteriores a nivel comunitario y nacional. Para los siete principales países del Norte, la realización de periódicas "cumbres económicas" sirve tanto para coordinar sus intereses comunes de grandes potencias económicas como para intentar cierta regulación de la competencia económica al interior del Norte. En estas y otras negociaciones no se trata meramente de coordinar los respectivos sectores externos; también se internacionaliza el manejo de las políticas macroeconómicas nacionales, en la medida en que éste afecta la trama altamente interdependiente de las economías desarrolladas, como también las economías del Tercer Mundo.

El estudio de estas tendencias ha llevado a algunos autores a afirmar que el contenido de la política internacional contemporánea está experimentando una transformación profunda —que no tendría precedente histórico—, en el sentido de desplazar progresivamente las tradicionales preocupaciones de *poder y seguridad* por la temática de las políticas de *desarrollo y bienestar*. De manera optimista se ha visto en esta tendencia una promesa de atenuación del carácter conflictivo de la política internacional, abriendo espacios cada vez mayores de cooperación entre los actores estatales y transnacionales. Alternativamente, sin embargo, se ha prevenido que no es menos probable que los asuntos económicos puedan dar lugar a importantes confrontaciones políticas, sobre todo en situaciones de crisis económica, de severas privaciones económicas impuestas a gran número de actores, o de dificultades de algunos de ellos para mantener sus posiciones en el sistema económico internacional. Algunos ejemplos de estas repercusiones conflictivas son las acusaciones de "exportación de desempleo" o de inflación entre los países a que dan lugar ciertas políticas económicas, las devaluaciones competitivas destinadas a fortalecer las exportaciones, y la mantención de fuertes desequilibrios comerciales (ver también Capítulo 6).

Para los *países en desarrollo*, la prioridad de los aspectos económicos en las políticas externas obedece a la aspiración de mejorar posiciones de clara desigualdad y desventaja en el sistema económico internacional y, en el caso de una minoría de países relativamente avanzados, de consolidar sus logros iniciales, sobre todo en el ámbito industrial y comercial. Las demandas económicas de los países en desarrollo son tanto de carácter *específico* (por ejemplo, remoción de obstáculos proteccionistas a determinados productos de exportación) como de *alcance general* (estructuración de un Nuevo Orden Económico Internacional, postura característica de mediados de la década pasada). La politización de la política exterior económica de estos países se origina en el creciente rechazo de la profunda brecha de desarrollo existente entre el Norte y el Sur. La visión convencional de la diferenciación y la

articulación económica entre ambos segmentos se resume en términos de una división internacional del trabajo que confiere al Norte un rol básicamente industrial y al Sur un rol productor de materias primas. La versión más difundida de este esquema en América Latina es el modelo "centro-periferia", asociado con la obra de Raúl Prebisch, la CEPAL y, posteriormente, la UNCTAD. Recientemente, sin embargo, muchos dirigentes de países en desarrollo han percibido que este modelo debe reformularse para dar cuenta de una realidad económica internacional compleja y cambiante. Importantes países del Norte no son solamente potencias industriales, sino también grandes exportadores de productos agrícolas que compiten con las exportaciones del Tercer Mundo, así como exportadores de servicios. Además, se destaca en el Sur un grupo de economías industriales muy dinámicas, que vuelve difusos los límites con el Norte y amenaza introducir en el Sur esquemas que reproducen al interior de éste las desigualdades Norte-Sur. En efecto, los nuevos países industriales del Tercer Mundo podrían tener más interés en mejorar sus posiciones competitivas y negociadoras con los países del Norte, que en continuar asimilándose a un Sur dentro del cual se diferencian objetivamente de manera cada vez más nítida. Ello no impide, por cierto, que frente al Norte estos países continúen invocando en su beneficio las demandas económicas propias de los países en desarrollo.

Desde otra perspectiva, es necesario destacar el uso de los recursos económicos como *bases de poder político* en el sistema internacional. Hasta ahora se ha analizado la promoción de fines económicos por medio de instrumentos políticos; aquí se trata, en cambio, de la utilización de instrumentos económicos para fines políticos. Éste es un hecho cotidiano de la política internacional; aunque generalmente se trata del ejercicio de influencia entre los estados, en algunos casos la utilización de recursos económicos llega a asumir un carácter coercitivo o de *sanción económica*, que persigue forzar la obtención de un objetivo político. El ejemplo contemporáneo más notable es, desde luego, el uso del "arma del petróleo" por un grupo de exportadores árabes contra Estados Unidos y otros países en 1973. En este caso, los exportadores árabes afectaron seriamente las economías occidentales; pero aunque el embargo petrolero infligió un fuerte castigo económico a Estados Unidos, no rompió la alianza de Washington con Israel. La imposición de sanciones económicas es, por otra parte, una estrategia problemática si los destinatarios cuentan con medios internos o externos para hacerles frente, disminuyendo o anulando su impacto. Así, la mantención de severas restricciones comerciales de Estados Unidos contra la URSS y otros países socialistas estimula a éstos a promover el intercambio con economías que compiten con la de Estados Unidos. Debido a este peligro, Washington procura coordinar con sus aliados el control de las exportaciones de productos estratégicos. Esto ha dado mayor eficacia a las restricciones, pero es también fuente de fricciones con los aliados. Asimismo puede ocurrir que la no provisión de determinados bienes estratégicos (especialmente de armas) lleve a los go-

biernos de los países afectados a desarrollar el abastecimiento local (caso de la industria militar en la Unión Sudafricana y en algunos países latinoamericanos).

Es manifiesta la significación de las bases económicas del poder nacional en relación con la *guerra*. Nos limitaremos a una sola observación. La movilización de recursos económicos para el despliegue de fuerza militar es un problema de asignación de recursos que se ha expresado en el clásico dilema de "cañones o mantequilla", esto es, la decisión política de privilegiar los usos militares resta recursos a los usos civiles, y viceversa. La era moderna y contemporánea se caracteriza por el encarecimiento constante de la preparación y el uso de la fuerza militar, lo que ha tenido como consecuencia el debilitamiento y en algunos casos la desaparición de las unidades políticas de menos recursos, que no han podido financiar el despliegue de fuerza militar y han sucumbido ante unidades políticas más grandes y mejor dotadas. De este modo, los niveles de desarrollo económico inciden directamente en la estratificación político-militar del sistema internacional.

Sin embargo, no hay una correspondencia *necesaria e invariable* entre los dos aspectos. Los diferentes intereses nacionales en los usos civiles o militares de los recursos económicos contribuyen a explicar diversos desniveles en el campo político-militar. Por ejemplo, la URSS destina a los usos militares mayores proporciones de sus recursos que los países occidentales. Debido a su preocupación por los "cañones", no obstante su clara inferioridad económica, la URSS cuenta con medios militares convencionales superiores a Occidente y ha alcanzado la paridad nuclear (ver Capítulo 8). Es cierto que los países occidentales podrían modificar este desnivel a través de una conversión masiva de recursos civiles en medios militares. Así ocurrió en la última guerra mundial, en que la decisión aliada de movilizar el máximo de recursos para el esfuerzo bélico contra el Eje debía inclinar la balanza militar en contra de éste. El problema es que la conversión de los recursos toma tiempo: sus efectos en el campo de batalla pueden tardar años en manifestarse decisivamente. En el caso de la Segunda Guerra Mundial, fueron claros solamente a partir del tercer año. En cambio, en una guerra muy breve se ve favorecida, a veces irreversiblemente, la parte que ha movilizado sus recursos con anterioridad. En este caso, por tanto, puede ser poco relevante la posesión de una base económica más desarrollada. Ello permite concluir que en esta relación debe prestarse atención tanto a los niveles de desarrollo económico como a las diferentes motivaciones, capacidades y modalidades de conversión de los mismos en fuerza militar.

Aunque en sí mismas las relaciones económicas internacionales tienen un carácter fundamentalmente pragmático, esta recapitulación de las conexiones entre economía y política internacional no puede ignorar la diversidad de las *ideologías fundantes* de los sistemas económicos, que se tradujo en un fuerte antagonismo de los modelos básicos de organización económica. En el ámbito occidental, es necesario subrayar que en 1945 surgió una gran oportunidad histórica para la reconstitución de un sistema económico internacional de corte liberal. El liberalismo inspiró la reconstrucción de las economías de las potencias derrotadas en el conflicto, y constituyó el esquema básico de reorganización de la economía mundial. En las primeras décadas de la posguerra, Estados Unidos desplegó considerables esfuerzos para liberalizar las economías europeas, latinoamericanas y del Lejano Oriente. No obstante, el sistema bipolar de la Guerra Fría entrabó esta política. La URSS no pensaba renunciar a su propio modelo económico, y no vaciló en imponerlo en los países ubicados en su esfera de influencia europea. La competencia entre liberalismo y socialismo se proyectó luego a nivel global, comprometiendo a los gobiernos de Estados Unidos y la URSS en campañas políticas para demostrar la superioridad de cada modelo sobre su rival, en términos de criterios como crecimiento económico y distribución del ingreso. En las últimas dos décadas, algunos países del Tercer Mundo han avanzado en la implementación de modelos económicos socialistas. En el contexto de la Guerra Fría, el bloque soviético ha sostenido que la instauración de estos modelos genera presiones coercitivas e intervencionistas de los países occidentales, cuyos gobiernos se movilizarían en defensa de los intereses de los actores capitalistas transnacionales.

Junto con refutar tales aseveraciones, basadas en una exageración del poder político de estos actores, la perspectiva occidental en general ha sido apoyar la introducción de elementos de economía de mercado en algunos sistemas socialistas. Esta alternativa se estima promisoria tanto por las perspectivas de intercambio que abriría, como por la eventual declinación de la óptica ideológica de las relaciones internacionales que una transformación de este tipo podría inducir en algunos gobiernos comunistas. La disposición a apartarse de los esquemas socialistas ortodoxos suele asociarse con una posición flexible en el conflicto Ete-Oeste y aun con el no alineamiento, como ocurre en el caso yugoslavo (Yugoslavia incluso ha negociado un estatuto especial de incorporación a la OCDE).

De parte de sectores occidentales conservadores hay, sin embargo, reservas a estos planteamientos, en la medida en que se teme que un eventual reformismo económico exitoso en la URSS podría fortalecer a ese país dentro de la competencia Este-Oeste. En el caso chino, se advierte que la liberalización económica presenta graves problemas políticos internos para el liderato comunista, por lo cual resulta prematura cualquier apreciación sobre el curso de los acontecimientos en la mayor potencia asiática. En todo caso, las diferencias entre los sistemas económicos y el conflicto político bipolar contribuyen a mantener en bajos niveles las interacciones económicas Este-Oeste y Este-Sur. En ambas dimensiones se requeriría tanto una distensión política eficaz como un desarrollo de fórmulas prácticas de complementación para que esta situación pudiera cambiar.

CONCLUSIÓN

El estudio de los aspectos económicos del sistema internacional contemporáneo presentado en este capítulo se ha limitado a destacar algunas características básicas. La discusión podría extenderse a aspectos adicionales, tanto de naturaleza empírica como teórica, pero ello excedería el espacio disponible en este texto. El objetivo central ha sido mostrar la creciente relevancia de los factores económicos en el sistema internacional de las últimas décadas, la que se hace más evidente en la medida en que no ha habido una nueva conflagración bélica global, en que el intercambio económico ha aumentado y en que el desarrollo económico concentra la atención de los actores políticos del Norte, que trata de conservar sus posiciones, y del Sur, que procura acceder a mejores condiciones de vida. El estudio de la desigualdad económica, de la evolución reciente del sistema y de las relaciones comerciales y financieras permite apreciar grandes cambios en la estructura del sistema económico internacional, que apuntan tanto a una mayor difusión de los procesos de desarrollo como a una diferenciación de las posiciones e intereses de los actores. A través de sucesivas adaptaciones a nuevas circunstancias, éstos han revisado sustancialmente el modelo político-económico que emergió de la última guerra mundial. Tal proceso ha implicado importantes reajustes de las posiciones relativas de los actores en el Norte, así como una creciente presencia de la problemática Norte-Sur en la agenda política y económica global. Estos cambios han aumentado las perspectivas de cooperación internacional, pero en los últimos años han emergido de manera más nítida —y amenazadora— las perspectivas conflictivas de las relaciones económicas internacionales.

INDICE GENERAL

PRÓLOGO 7

PRIMERA PARTE:
ENFOQUES BÁSICOS

Capítulo 1 EL ÁMBITO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL 11
- Introducción 11
- Las relaciones políticas 11
- Política nacional y política internacional 15
- Las normas en el sistema internacional 23
- Plan del libro 26
- Una síntesis preliminar 32

Capítulo 2 ENFOQUES TEÓRICOS PARA EL ESTUDIO DE LA POLÍTICA INTERNACIONAL 35
- Introducción 35
  - El papel de la teoría en las ciencias sociales 35
  - La necesidad de la teoría en las relaciones internacionales 36
  - Algunos antecedentes históricos 38
- Los Principales debates teóricos 41
  - Idealismo vs. realismo en relaciones internacionales 41
  - La querella entre científicos y tradicionalistas .. 43
  - Los enfoques sistémicos y sus detractores 46
- Algunas teorías de alcance medio 50
  - Teorías de las decisiones 50
  - Teorías sobre el conflicto 53
  - Teorías de la integración 56
- Principales visiones interpretativas 59
  - Realismo y neorrealismo 59
  - El estructuralismo y su posición contestataria .. 65
  - Los enfoques de la transnacionalización y la interdependencia 70

Capítulo 3 EVOLUCIÓN DEL SISTEMA INTERNACIONAL 79
- Introducción 79
- Algunos ejemplos de situaciones internacionales en el mundo premoderno 79
- Pretensión imperial y fragmentación política 82
- Raíces y desarrollo del estado moderno 84
- La configuración del concierto europeo 86
- Los actores del concierto europeo 87

- Rasgos generales del sistema internacional en el siglo XVIII 92
- El impacto de la Revolución Francesa y del Imperio 93
- El Ordenamiento de Viena y las Relaciones Internacionales en el siglo XIX 96
- Hacia el fin del concierto europeo 98
- La Primera Guerra Mundial y la despotencialización del concierto europeo 102
- El Orden de Versailles y el vacío de poder en el sistema internacional 104
- La emergencia de la Alemania nazi y la marcha hacia la Segunda Guerra Mundial 110

SEGUNDA PARTE:
LOS ACTORES INTERNACIONALES

Capítulo 4 EL ESTADO COMO ACTOR INTERNACIONAL 119
- Introducción 119
- El concepto de estado como actor 119
- La población 121
- El territorio 127
- La soberanía 129
- El poder nacional 133
- El interés nacional 141
- La política exterior 148
- La estratificación internacional 153

Capítulo 5 LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES 157
- Introducción 157
- El multilateralismo mundial 158
- El multilateralismo regional 173
  - —Las organizaciones interamericanas y de cooperación latinoamericana 176
  - —Las organizaciones europeas y atlánticas 186
  - —las organizaciones afro-asiáticas 189
- Conclusiones 189

Capítulo 6 LOS ACTORES NO ESTATALES EN LA POLÍTICA INTERNACIONAL 195
- Introducción 195
- Limitaciones de la concepción estatista de lo internacional 196
- Los actores no estatales 201
- Los nuevos paradigmas 208
- Conclusiones 214

TERCERA PARTE
EL SISTEMA INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO

Capítulo 7 LOS PROCESOS POLÍTICOS EN EL SISTEMA INTERNACIONAL 221
- Introducción 221
- Balance del poder y sistema bipolar 222
- La diplomacia 230
- Las alianzas 240
- El uso de la fuerza 245
  1. Enfoques psicológicos y antropológicos 249
  2. Enfoques sociológicos 250
  3. Enfoques económicos 250
  4. Enfoques políticos 252
- El debate en torno de la guerra nuclear 254
- La dinámica de los procesos internacionales 259

Capítulo 8 EL SISTEMA INTERNACIONAL DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: EL CONFLICTO ESTE-OESTE 263
- Introducción 263
- El desarrollo de la Guerra Fría 263
- La política exterior de Estados Unidos 269
- El reto soviético 278
- Las posiciones estratégicas globales 287
  1. Disposición de fuerzas estratégicas ofensivas 288
  2. Situación de la población civil 289
  3. Detección de las disposiciones militares 290
- Observaciones finales 291

Capítulo 9 LAS TENDENCIAS MULTIPOLARES 295
- Introducción 295
- La declinación del poder de Estados Unidos 295
- Europa occidental y el sistema internacional 298
- China como actor internacional 305
- El resurgimiento de Japón 308
- Los estados no alineados 310
- Observaciones finales 313

Capítulo 10 EL SISTEMA ECONÓMICO INTERNACIONAL DESDE LA SEGUNDA GUERRA MUNDIAL: ASPECTOS ECONÓMICOS 317
- La desigualdad económica 317
- La evolución económica reciente 321
- Los actores económicos y políticos 326

- Panorama del comercio internacional 335
- Comercio y desarrollo 342
- El financiamiento del desarrollo 346
  - —La ayuda oficial para el desarrollo (AOD) 347
  - —La deuda externa 350
- Relaciones económicas y política internacional 354
- Conclusión 359

Índice general 361

Contenido del libro:

El ámbito de la política internacional.
Enfoques teóricos para el estudio de la política internacional.
Evolución del sistema internacional.
El Estado como actor internacional.
Las organizaciones internacionales.
Los actores no estatales en la política internacional.
Los procesos políticos en el sistema internacional.
El sistema internacional desde la Segunda Guerra Mundial: el conflicto Este-Oeste.
El sistema económico internacional desde la Segunda Guerra Mundial: aspectos económicos.

Terminóse de imprimir er
calle Delgado 834, Buenos

GEL

Distribuidor exclusivo:
EMECE EDITORES
Alsina 2061
Buenos Aires, Argentina
TE. 47-3051/53

ISBN 950-694-004-5