

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

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 despoticización 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 políti-

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.

cas 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.

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 fantástico, 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. Estos 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 POLITICA

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

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 Age*, Paris, Hachette, 1968.

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.

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.

RAICES 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. Este 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 "concerto 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 existieron 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 produjeron fueron radicales, bastante carentes de espíritu cristiano por lo demás, y tendió a dividir a Europa en un cam-

po 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 "infieltes", 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*, Paris, 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.

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 austriaco, 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 financiero 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 de 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 (1733-1736) 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 Ilus-

tración. 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 Frédéric Mauro, *La Expansión Europea (1600-1870)*, Barcelona, Labor (Nueva Clio), 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 deci-

siones 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.³

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

³ 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*, Paris, 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 el atraso eco-

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 (1763-1825)*; 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.

nómico, 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.

En la periferia 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 algo, seguiría siendo fuente de poder militar; sólo en el siglo XX comenzaría un eclipse más pronunciado. Las potencias marítimas, en 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 Cent 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 conservadurismo 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 polí-

ticas 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 par 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. R. Hittisley, *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 presenciábamos, 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 Versalles, concluido entre Alemania y los estados vencedores. El "Orden de Versalles" 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.

Versalles, 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. Versalles impuso no pocas arbitrariedades y algunos abusos territoriales, políticos, reparaciones económicas difíciles de obligar a cumplir. Para Alemania significó el casi total desastre, 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 Esta-

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

dos 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 Versalles 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

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 Versalles. Así, en la medida en que se manifestó como integrante del orden internacional, toda su política concurre 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 30 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 hegemónicas. 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 despoticización 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 si-

glo 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 aquellas. 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 Versalles" 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 "euro-peista", 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 excitaba a mayores audacias. Además, creaba 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 liderazgo 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 Versalles. 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 Versalles 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 friamente, 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 recomendar el libro de acceso relativamente fácil. Alan Bullock, *Hitler*.

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.

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.

Segunda Parte

LOS ACTORES
INTERNACIONALES

CAPITULO 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*, Paris, 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 "0" 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	137	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 *governados*, 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 aquella 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 localización⁶ 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 inmi-

grantes 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

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 Km² de superficie terrestre, Canadá y China con casi 10 millones, Estados Unidos con 9,3 millones y Brasil con 8,5 millones de Km², 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 “ministados”, 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 Km², 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-

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.

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 con-

flitos 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 N.º 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. Estas 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 institu-

cional 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, este 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 prelude 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 N° 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 éstos 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 periodo 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

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 0,3 a la URSS. Según el autor, la URSS sería más poderosa que Estados Unidos, ya que, según su método, tendría 37,5 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 diferen-

ciado, 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 prevaeciente. 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 análisis 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 Rin, 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 renunciaciones 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 atribu-

²⁵ Wight, *op. cit.*, p. 95.

yen a diferentes elementos que conforman la posición política externa de un estado.

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 exte-

riores 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.

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

²⁶ Reynolds, *op. cit.*, p. 56.

²⁷ Reynolds, *op. cit.*, p. 52.

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 pre-determinado, 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 den 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.²³

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,

²³ 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 prevaletentes 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 intra-gubernamentales 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 aquellas 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 involucren 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-

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 Zelanda 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 "mini Estados" 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, *Weitpolitik*, Stuttgart, Klett-Cotta, 1985, p. 60; Nota 17.

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

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 permitió 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 armónica 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 Vázquez, *Tratado General sobre la Organización Internacional*, México, D.F., Fondo de Cultura Económica, 1974, pp. 36-79; Claude Aibert Colliard, *Institutions des Relations Internationales*, Paris, 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— supe- ditada 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 determinadamente 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 Versalles, 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 Versalles 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. 109-124.

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 81 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.³ Los principales casos de utilización imparcial de la fuerza han sido: la mantención de la paz entre Egipto e Israel, luego de la intervención angio-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.⁴

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 funcional 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

³ 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. 193-203.

⁴ Brian Urquhart, "The UN Peace Forces and the Changing United Nations: An Institutional Perspective", en Goodrich y Kay, *op. cit.*, pp. 223-240.

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 austriaco 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 estos 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. 20-55; 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.

no. 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 preserve 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. Estas 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.

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 Zelanda 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 Mútua (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

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 Recíproca, 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-

¹⁴ Medina, *op. cit.*, pp. 114-118.

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 atinentes 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 1923 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 pri-

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.

mera 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.

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. Esta 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 reticen-

cia 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 (Venezuela 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 ope-

ner 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 con-

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. 324-335.

tinúa 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.

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.¹³

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 Zelanda; 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.¹⁴

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, 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

¹³ Ver Manfred Mojs, "El Sistema Económico Latinoamericano (SELA)" en Mojs, *op. cit.*, pp. 297-375; CINDA, *Manual de la Integración Latinoamericana*, Caracas, Instituto de Altos Estudios de América Latina, 1987.

¹⁴ 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.¹⁵

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-

¹⁵ 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. Wilheimy, "La OTAN: aspectos de cooperación y conflicto", en Wilheimy, 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

<i>País</i>	<i>Año de ingreso</i>	<i>País</i>	<i>Año de ingreso</i>
Afganistán	1946	Camérún	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
Bahamas	1973	Congo	1960
Bahrain	1971	Costa Rica	1945
Bangladesh	1974	Costa de Marfil	1960
Barbados	1966	Cuba	1945
Belgica	1945		
Beilice	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

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

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

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