

# La nueva situación mundial y la soberanía de los Estados

Francisco Javier PEÑAS\*

Soberanía, no intervención y libre determinación de los pueblos son tres principios de las relaciones entre los Estados que, en los últimos tiempos, han venido cobrando renovada actualidad. Los cambios en la configuración del sistema internacional –fin del mundo bipolar– y las convulsiones que este cambio trae aparejadas no pueden por menos de hacer crujir la refinada, pero frágil, estructura del derecho internacional.

El sistema de Estados se ha ido dotando a lo largo de los tiempos de pautas de conducta para sus miembros que en sucesivos tratados y convenciones, conferencias y organizaciones internacionales –La Paz de Westfalia de 1648, la Sociedad de Naciones y las Naciones Unidas– han ido formulando los principios de lo que hoy se conoce como derecho internacional. Pero no sólo es derecho formal. Cuando los estadistas o aquéllos que aspiran a serlo invocan conceptos como soberanía, no intervención o libre autodeterminación están invocando algo más que el derecho internacional, están refiriéndose a los principios constitutivos de la sociedad internacional: aquellas ideas fundamentales de cómo deben ser las relaciones mutuas entre los elementos centrales de aquella –los Estados– y que todos comparten bien sea para atenerse a ellos, para interpretarlos de forma interesada o para violarlos.

De esta manera la discusión de si podemos hablar de una sociedad internacional entendida como aquella donde «un grupo de Estados, o de forma más general un grupo de comunidades políticas independientes, que no sólo forman un sistema en el sentido de que el comportamiento de cada uno es un elemento esencial en el cálculo de los otros sino que han establecido mediante el diálogo y el consen-

\* Profesor-tutor de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED).

El autor agradece a Jaime Pastor sus comentarios y ayuda.

timiento reglas e instituciones comunes para la conducción de sus relaciones y reconocen el interés común en el mantenimiento de tal arreglo»,<sup>1</sup> o sólo podemos constatar la existencia de un sistema de Estados, está directamente relacionada con la operatividad práctica de las ideas antes mencionadas.<sup>2</sup>

Esta discusión carecería de trascendencia ética si antes de seguir pusiéramos en cuestión la validez del Estado-nación como la forma de la que los pueblos se *dotan* para organizarse políticamente. Negado el Estado-nación, el sistema de Estados, la sociedad internacional y la conflictividad entre sus diferentes principios tendrían tanta trascendencia ética como una discusión casuística entre los cuarenta ladrones de Alí Babá.

Pero dado que todos los pueblos –o sus élites dominantes–, desde aquéllos que hicieron una revolución socialista hasta los que se liberaron del dominio colonial, pasando por los que aguardan en la cola para ingresar independientes y soberanos en el club de los Estados, eligieron esta forma de organización de la comunidad, pudiéramos, dejando cuestiones de fondo al margen, empezar por reconocer que los pueblos tienen o aspiran a su propio Estado-nación y que éstos se relacionan entre sí en un sistema o sociedad internacional.

Siendo así concluimos con J. Mayall que «existe una sociedad internacional: en primer lugar en virtud de un hecho negativo como es la ausencia de unidades fuera de ella; en segundo lugar, por la exportación con éxito al mundo no occidental tanto de una teoría del Estado como de una estructura formal de sistema de Estados; y en tercer lugar como consecuencia de la amplia difusión de una mitología de la modernización que en la práctica vincula las instituciones del orden formal con las aspiraciones y las justificaciones de los hombres en la sociedad, o por lo menos las de sus líderes, y provee de una cultura con la que es posible comunicarse a través de las fronteras».<sup>3</sup>

La discusión se inicia cuando se alzan voces, en un momento en que las estructuras que dieron estabilidad al sistema están resquebrajándose y la situación es tan fluida como inestable, que contraponen el principio de soberanía del Estado al de la libre determinación de los pueblos, abogan por degradar el principio de no intervención en los asuntos domésticos de otros Estados, por subordinar la independencia de los Estados al respeto de los otros principios de la sociedad internacional, o más comúnmente hacen las tres cosas a la vez o de forma sucesiva según la coyuntura con la que se enfrentan. La invasión iraquí de Kuwait y la respuesta occidental, la protección que se ofreció a los kurdos amenazados, los problemas de disgregación de la URSS y el reconocimiento de las repúblicas bálticas y las reacciones internacionales ante la guerra civil en Yugoslavia ofrecen ilustrativos ejemplos de lo anterior.

En estas líneas quisiera tratar dos temas: (1) si dado que el derecho va por detrás de la realidad, aunque contribuye a conformarla, no se han producido cambios que lleven a que se consideren obsoletos o capitidismos principios como soberanía y no intervención; y (2), partiendo de que existen esos principios comu-

1. Bull, H. y Watson, A. (eds) *The Expansion of International Society*, Oxford: Clarendon Press, 1989.

2. Para esta discusión ver Bull, H. *The Anarchical Society*, Nueva York: Columbia University Press, 1977.

3. Mayall, J. «International Society and International Theory», en Donelan, M. (ed), *The Reason of States*, Londres: Allen and Unwin, 1978.

nes, cuál sería su papel como un sumando más en el cálculo político de los Estados.

### De Rumania a Yugoslavia

Que yo recuerde, la primera voz fue alzada por Roland Dumas, a la sazón ministro de Asuntos Exteriores de Francia, cuando abogó en medio de los últimos estertores del régimen de Nicolas Ceaucescu, por una *intervención de humanidad*. Lo novedoso de la propuesta era que Dumas creía que la *Sociedad Internacional* debía, de oficio, intervenir allí donde se violaran flagrantemente los derechos humanos y que debía, por tanto, dotarse de los medios militares para hacerlo. Se subordinaba así de forma permanente y efectiva el principio de soberanía y el de no intervención al del respeto de los derechos humanos. La propuesta de Dumas tuvo más trascendencia como síntoma de lo que se avecinaba que por su repercusión práctica.

La invasión iraquí de Kuwait y la respuesta de la mayoría de los Estados fue la siguiente ocasión en la que el derecho internacional se convertía en algo tan popular como el código de la circulación. Soberanía, no intervención, abstención del uso de la fuerza para resolver los contenciosos entre los Estados fueron invocados repetidamente en aquellos días. Se esgrimió prácticamente todo el articulado de la Carta de las Naciones Unidas, especialmente su Capítulo VII –Asociación en el caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión–, y aunque Pérez de Cuéllar, Secretario General de la ONU, sostuvo que aquella no era una guerra de Naciones Unidas,<sup>4</sup> las acciones de la coalición se ajustaron bastante al articulado de la Carta tal y como lo interpretaba el Consejo de Seguridad.

La ofensiva se detuvo en la frontera y las fuerzas de la coalición se abstuvieron de intervenir en la guerra civil desatada por kurdos y chiitas basándose en consideraciones prácticas: porque más vale mal Gobierno que ningún Gobierno y porque la coalición podía resquebrajarse si se iba más allá.<sup>5</sup> Pero de igual forma se desató una controversia sobre el alcance de las resoluciones del Consejo de Seguridad prevaleciendo al final la idea de que el Gobierno iraquí estaba protegido por el Artículo 2(7) que instituye que «ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados... pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII». Repelida la agresión y restituidas las fronteras, la legalidad había sido restaurada.

El presidente Bush dio por suspendida oficialmente la operación Tormenta del Desierto en la medianoche del 27 de febrero. Durante el mes de marzo la disposición de Estados Unidos fue la de no intervenir en la guerra civil. Parece que incluso se llegó hasta dejar escapar del cerco a dos divisiones de la Guardia Nacio-

4. Pérez de Cuéllar declaraba a un medio español, no sin cierta amargura, que: «... Pero no es una guerra de la ONU. Es una guerra autorizada por el Consejo de Seguridad. Y es importante establecer ese matiz». *El País*, 24 de febrero de 1991.

5. Ver Peñas, F.J. *El Arco de la Crisis. El orden mundial, los conflictos regionales y el Golfo Pérsico*, Madrid: Editorial Revolución, 1991.

nal y no se insistió en el cumplimiento de los términos del alto el fuego que prohibían el vuelo de aviones y helicópteros iraquíes.

A principios de abril esta posición cambió y el día 5, el Consejo de Seguridad, a petición (*encore*) de Francia, «reflejando la emoción de la opinión mundial ante la tragedia kurda, admitió la existencia de un *derecho de injerencia* cuando la violación de los derechos humanos dentro de un Estado constituye una *amenaza para la paz y la seguridad internacional*». <sup>6</sup> Esta decisión del Consejo de Seguridad, cuyos resultados son de todos conocidos, merece algún comentario. En primer lugar, lo que A. Fontaine en la cita anterior llama «emoción de la opinión mundial» fue fomentada por los medios de comunicación en lo que C.P. Snow llamó «la indecencia definitiva» refiriéndose a la capacidad que tiene este mundo global de ver en directo por televisión mientras cena cómo nuestros congéneres se mueren de hambre en el Sahel o son barridos por la aviación, en este caso la iraquí. En segundo lugar porque escondía las razones reales. En palabras de J. Mayall: «la atención dedicada por los medios de comunicación occidentales al sufrimiento de los kurdos en la frontera turca hacía peligrar los dividendos políticos que los Gobiernos occidentales habían acumulado durante la conducción de la guerra misma». <sup>7</sup> En tercer lugar, se argumentó que si había alguna obligación internacional de ayudar a los kurdos, ésta provenía «esencialmente de que la coalición había causado tal devastación a Irak que lo había sumido en el caos y había hecho la rebelión inevitable» <sup>8</sup> ateniéndose más al principio de la responsabilidad sobre los efectos de los propios actos que a consideraciones sobre la justicia de la causa de kurdos y chitas. En cuarto lugar, se justificaba la intervención por la *amenaza a la paz y la seguridad internacional*, única razón válida según la Carta para hacer caso omiso del Artículo 2(7) antes citado y violar la soberanía iraquí más allá del mandato original de la resolución 678. <sup>9</sup> En quinto lugar podríamos comentar que la intervención se hizo de manera vergonzante, pasando como de puntillas por el espinoso tema de la soberanía iraquí, intentando lograr la aquiescencia de Bagdad y en mal disimulada polémica con el Secretario General de NN.UU., Pérez de Cuéllar, que sostenía la ilegalidad de la violación de la soberanía iraquí. Ante esta situación sólo el Gobierno francés se atrevió a volver a repetir los argumentos de R. Dumas, mencionados más arriba, sobre el derecho a la intervención. En sexto y último lugar, convendría destacar que fueron franceses y británicos quienes cuando despedazaban el imperio otomano decidieron que los kurdos no tuvieran un Estado propio, que fue la Sociedad de Naciones la encargada de supervisar los mandatos –Irak y Siria, por ejemplo– cuya existencia negaba la del Estado kurdo, que fueron las Naciones Unidas las encargadas de santificar el principio *uti possidetis* (tal como ahora posees) por el que los nuevos Estados heredaron, tal cual, las fronteras de las antiguas colonias y que si los Estados occidentales temen que la revisión de fronteras afecte a la estabilidad internacional, los países del Tercer Mundo temen que ponga en cuestión su existencia misma. De tal manera que la intervención en el Kurdistán fue tratar un síntoma de una larga y prolongada enfermedad cuyas causas han de buscarse en la sociedad internacional. De los

6. Fontaine, A. «La Injerencia», *El País*, 24 de julio de 1991.

7. Mayall, J. «Non-intervention, self-determination and the "new world order"», *International Affairs* (Cambridge), Vol. 67, núm. 3, Julio de 1991.

8. Mayall, J., artículo citado.

9. Esta resolución del Consejo de Seguridad, del 29 de noviembre de 1990, fue la que autorizó el uso de la fuerza para desalojar a Irak de Kuwait.

kurdos no se ha vuelto a oír hablar, desplazados de las noticias primero por los etíopes y luego por las crisis en la URSS.

La amenaza de desmembramiento de la URSS dio lugar a una reconsideración de los principios de la sociedad internacional. Letonia, Lituania y Estonia han podido ser la gran excepción. A favor de su independencia contaban con que habían sido Estados independientes durante 20 años y que como tales fueron instituidos por la Conferencia de Versalles; contaban también con que la anexión producida a raíz del pacto germano-soviético nunca fue reconocida explícitamente por los Estados occidentales y con que durante la guerra fría su caso fue aireado como arma arrojada contra Moscú, sentando los reales de una retórica de la que luego iba a ser difícil zafarse. No se trataba de ejercer el derecho de autodeterminación propiamente sino de acabar con una ocupación ilegal. En contra de su independencia jugaba la ratificación de las fronteras europeas que se realizó en el Acta Final de la Conferencia de Seguridad y Cooperación Europea (CSCE), en Helsinki en 1975 –de hecho se impidió la entrada de los delegados de estas repúblicas a la cumbre de la CSCE en París el año pasado–; además, la modificación de fronteras era un asunto delicado en una situación de agudo enfrentamiento entre bloques y más delicado aún cuando la avanzada disgregación de la URSS ponía en peligro la reforma que iba a llevar a los soviéticos al paraíso de los «regímenes democráticos y con economía de mercado». Douglas Hurd, ministro de Asuntos Exteriores británico, lo explicaba de forma sucinta: «Uno puede concebir que entidades bien definidas como las Repúblicas Bálticas puedan llegar a la independencia a través de la negociación, pero todos hemos aprendido ya mucho, quizás particularmente entre las dos grandes guerras de este siglo, sobre los peligros de tratar de corregir errores jugando con las fronteras».<sup>10</sup>

Finalmente, la guerra civil en Yugoslavia ha tensado hasta lo indecible los hilos del derecho internacional. Estando claro que croatas y eslovenos quieren la independencia, ¿es necesario en virtud del principio de libre determinación reconocer a la República de Croacia y a la República de Eslovenia?, ¿será éste un precedente inadmisibles? se preguntan los Gobiernos occidentales. Teniendo en cuenta que la guerra civil es abierta y el Ejército federal y los guerrilleros serbios pueden acabar con Croacia, ¿debemos intervenir con fuerzas de mantenimiento de la paz sin el consentimiento del Gobierno legítimo o en su defecto sin el acuerdo de todas las partes implicadas? Y si intervenimos, ¿qué base legal podemos esgrimir para aventurarnos en semejante avispero? Un portavoz del Ministerio de Asuntos Exteriores francés precisaba que «para que esa fuerza (europea y de intervención) pueda realizar su misión con un sólido fundamento jurídico... es necesario el acuerdo de todas las partes implicadas en el conflicto yugoslavo».<sup>11</sup>

Se habla de establecer un *código de minorías* administrado por la CSCE que proveería la *obligación de intervenir* para salvaguardar a aquéllas.<sup>12</sup> Y ¿qué pasará si el Gobierno lituano tiraniza a las minorías rusa y polaca de su pequeña república? ¿qué deberían hacer los países occidentales? ¿acaso despojar a Lituania de parte de su recién recobrada soberanía nacional?

De esta manera los Gobiernos se debaten entre opciones contrapuestas –esta-

10. Hurd, D. Discurso pronunciado el 10 de abril de 1991, citado por Mayall, J. en artículo citado.

11. *El País*, 18 de septiembre de 1991.

12. Fichett, J. «Yugoslavia Crisis: EC's First Such Test Exposes Deep Strains», en el *International Herald Tribune*, 18 de septiembre de 1991.

bilidad vs. peligro de verse implicados en una guerra civil, el reconocimiento de nuevos Estados vs. problemas domésticos que esto puede generar, restablecimiento de la justicia vs. inamovilidad de las fronteras, etc. — y en este debatirse argumentan con los principios fundamentales de la sociedad internacional que ya hemos mencionado: soberanía vs. necesidad de intervenir, libre autodeterminación vs. integridad territorial, etc.

Resumiendo estas situaciones y este debate, el semanario británico *The Economist* planteaba que una de las partes del nuevo «arreglo» mundial sería un cambio en la noción de soberanía: «Las democracias quieren desalentar algunas de las cosas más ignominiosas que ocurren dentro de las fronteras nacionales». <sup>13</sup> Haciendo un repaso de las recientes intervenciones — Irak, Kurdistan, Yugoslavia... —, argumentaba a favor de la necesidad de que las «democracias» se dotaran de algunas reglas de «autolimitación» (*self-restraint*) en las violaciones de las soberanías ajenas. Lo resumía en tres reglas: «Una intervención justificada necesita de una víctima que lo necesita de verdad; una intervención sabia necesita claras perspectivas de éxito; y se necesita que la intervención sirva a los propios intereses nacionales». Afirmaba que si sus comentarios sonaban como si se subordinara la moral al desnudo interés propio se debía a que efectivamente era así. Lo que, a mi entender, es más digno de atención es el hecho de que lo que intenta *The Economist* no es abogar a favor de la revisión del principio de soberanía, sino limitar y dar racionalidad a sus violaciones.

### Principios contradictorios

Antes de examinar los cambios que se han producido en la sociedad internacional, quizá merezca la pena explicar sucintamente el contenido de esos principios en discusión: soberanía de los Estados, libre determinación de los pueblos, no intervención en los asuntos internos de otros Estados y finalmente, y en diferente grado, respeto a los derechos humanos.

La soberanía es un concepto, una cualidad, un atributo que los hombres conceden al poder político, no algo tangible como la fuerza, sino un acuerdo forjado a lo largo de los siglos y condicionado históricamente. En un principio el concepto de soberanía expresaba la idea de que sólo había una última y absoluta autoridad en la comunidad política <sup>14</sup> y que esta autoridad lo era bien por designación divina o bien por un pacto entre el Leviatán y sus súbditos o por un contrato social. El concepto de soberanía está íntimamente ligado al concepto de Estado, pero no sólo. Es necesario que exista una comunidad política que reconozca a tal Estado y que éste sea efectivo.

En el lento proceso de construcción de la sociedad internacional, la Paz de Westfalia supuso que los Estados europeos reconocieran mutuamente la soberanía de los respectivos príncipes sobre sus súbditos. Este reconocimiento está en el origen de la sociedad europea, y más tarde de la internacionalidad, y de las prácticas diplomáticas que la caracterizan. A principios del siglo XIX y fruto de la Revolu-

13. Ver «A New World Order», en *The Economist*, 28 de septiembre de 1991.

14. Las reflexiones que siguen se basan sobre todo en Hinsley, F.H. *Sovereignty*, Cambridge: Cambridge University Press, 1986, 2.ª edición.

ción Francesa, las guerras napoleónicas y el Congreso de Viena, el concepto de soberanía se desdobló. Por un lado, el concepto de soberanía se convirtió en el principio más importante en la política exterior de los Estados. El Estado *soberano* era aquel que tenía *soberanía internacional* o, lo que es lo mismo, *independencia*. Por otro lado, y más lenta y convulsivamente, la soberanía fue cambiando de manos: de la soberanía del gobernante –del príncipe– a la soberanía del pueblo, de la nación. El pueblo se convirtió en la única fuente de la soberanía y el Estado en el único que la ejercía. Estamos ante el Estado moderno ante el Estado-nación.

En la práctica internacional la existencia de una autoridad soberana es la cualificación esencial para ser miembro de la comunidad, lo que no deja de ser arbitrario y a menudo contradictorio. En primer lugar, porque determinar quién es la autoridad puede ser o interesado o convencional. En el caso de una guerra civil, por ejemplo, diferentes Estados reconocen a diferentes autoridades supremas; o en el caso de muchos nuevos Estados la autoridad es puramente nominal: la Organización de Unidad Africana sigue la práctica de reconocer como Gobierno legítimo a aquél que ocupa la capital.

Como explica F.H. Hinsley: «Desde el momento en que por razones prácticas se tiene que presuponer que cada Estado independiente es soberano en su propio territorio, hay que aceptar que algunos sean soberanos en teoría, aunque en realidad el desarrollo histórico y la condición presente del territorio sobre el que gobiernan no hayan permitido que el concepto de soberanía emerja como algo relevante o como una posible base de autoridad. De algunos Estados se debe aceptar el que sean soberanos aunque de hecho no gobiernen».<sup>15</sup> Es este reconocimiento de la sociedad internacional, cuya máxima expresión es el ingreso en las Naciones Unidas, lo que en muchos casos confiere soberanía al Estado. Es la distinción entre soberanía *de facto* y *de jure* hecha por D. Held o entre *soberanía positiva* –capacidad– y *soberanía negativa* –reconocimiento internacional– hecho por R.H. Jackson.<sup>16</sup>

Obviamente la formulación de que la soberanía viene del pueblo no va más allá del hecho de que ningún gobernante se atreve a invocar la designación divina como fuente de su autoridad. Esto ya no es aceptable. Tampoco quiere decir que el pueblo sea soberano, ni siquiera que esté claro quién es el pueblo.

La cualidad de la soberanía no implica, como hemos visto, que el Gobierno sea efectivo, ni mucho menos que sea justo o respete los derechos humanos. Esta es la brecha por donde la soberanía enfrenta a la libre determinación de los pueblos o al respeto a los derechos fundamentales de las personas.

Tanto la Carta de las Naciones Unidas como la llamada Declaración sobre los Principios,<sup>17</sup> aprobada por la Asamblea General el 24 de octubre de 1970, o el Acta Final de Helsinki de la CSCE aprobada el 1 de agosto de 1975, recogen la doctrina actual sobre la soberanía. En estos textos se define, en palabras de A. Remiro,

15. Hinsley, F.H., obra citada.

16. Held, D. *Political Theory and the Modern State*, Cambridge: Polity Press, 1989; Jackson, R.H. *Quasi-States. Sovereignty, International Relations and the Third World*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990 y Jackson, R.H. y Rosberg, C.G. «Why Africa's Weak States persist: the Empirical and the Juridical in Statehood», *World Politics*, Vol. 35, núm. 1, octubre de 1982.

17. R. 2625 (XXV). «Declaración relativa a los principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas».

como «el conjunto de competencias atribuidas al Estado por el derecho internacional ejercitables en un plano de independencia e igualdad y respeto a otros Estados». <sup>18</sup> Hacia el interior implicaría la integridad territorial y la independencia política para dotarse del sistema político, económico y social que crea conveniente. Hacia el exterior sería sinónimo de independencia e igualdad jurídica y soberana y de ella se desprende el principio de no intervención.

El principio de no intervención por el que han luchado denodadamente los países del Tercer Mundo en todos los foros internacionales tiene que hacer equilibrios sobre la desigualdad real de los Estados intentando diferenciar lo que es una intervención condenable de una influencia permitida, determinando que la diferencia está en que la primera contiene un elemento de intencionalidad, un propósito de coacción, del que la segunda carece. <sup>19</sup> De tal manera que los Gobiernos para intervenir se ven obligados a inventarse —otra vez *el vicio rinde homenaje a la virtud*— peticiones de ayuda por parte del Gobierno legítimo, etc. El mismo Gobierno iraquí, en la reciente crisis, se inventó un supuesto Gobierno revolucionario kuwaití que después de haber tomado el poder pidió ayuda fraternal a Irak. Esta ficción no duró mucho, no se sabe si porque se descubrió que el presidente de tal consejo revolucionario era pariente cercano de Saddam Hussein, como entonces se informó, o por otros factores del desarrollo de la crisis.

Hay, por otro lado, intervenciones que son comúnmente aceptadas. Por ejemplo, Julius Nyerere, presidente de Tanzania, ha denunciado repetidas veces que la cláusula de condicionalidad que el Fondo Monetario Internacional (FMI) impone a los solicitantes de créditos es una clara violación de la soberanía nacional. <sup>20</sup> Sin embargo, las cláusulas de condicionalidad de los préstamos del FMI son mayoritariamente aceptadas.

La doctrina oficial de Naciones Unidas, el derecho internacional existente, sostiene que el principio de autodeterminación tiene preeminencia sobre los principios que hemos comentado más arriba en aquellos territorios no autónomos que se consideran coloniales. Punto y final. En el caso de que el llamado Comité de los 24 (encargado de la descolonización) no considerara a un territorio no autónomo y colonial, la soberanía y la integridad territorial del Estado que ejerciera la autoridad tendría preeminencia sobre todo lo demás, y tanto la *Declaración de Principios* como el Acta Final de Helsinki insisten en que nada de lo dicho sobre autodeterminación «se entenderá en el sentido de que autoriza o fomenta cualquier acción encaminada a quebrantar o menoscabar total o parcialmente la integridad territorial de los Estados soberanos e independientes». <sup>21</sup>

Es más, el derecho a la libre determinación es el de los territorios, no el de los pueblos, puesto que la doctrina de Naciones Unidas concluyó que el *pueblo* eran las poblaciones que ocuparan el territorio. La soberanía tendía a ser inseparable de la delimitación espacial de Estado, como ha señalado J.A. Carrillo Salcedo. <sup>22</sup> Esta vinculación de libre determinación y territorio no tiene nada de extraño pues, como comentaba un funcionario británico en 1956 sobre los debates en torno a la

18. Remiro Brotons, A. *Derecho Internacional Público. I. Principios Fundamentales*, Madrid: Tecnos, 1982.

19. Remiro Brotons, A., obra citada.

20. Thomas, C. *In Search of Security. The Third World in International Relations*, Hemel Hempstead, Hertfordshire: Harvester Wheatsheaf, 1987.

21. Ver Remiro Brotons, A., obra citada.

22. Citado por Remiro Brotons, A. obra citada.

descolonización en las Naciones Unidas: «en apariencia todo parecía muy razonable, dejar que el pueblo decida. En los hechos era ridículo porque el pueblo no podía decidir hasta que alguien decidiera quiénes eran el pueblo».<sup>23</sup>

Como comenta J. Mayall: «La elevación del principio de autodeterminación a la cúspide de los valores políticos en la Conferencia de Paz de París creó tantos problemas como resolvió. El estatuto de la Sociedad de Naciones proveía protección a las minorías nacionales en un esfuerzo por lidiar con el extraño hecho de que no lograba que coincidieran los mapas nacional y político de Europa. Sin embargo, el concepto de derecho de las minorías fue una de las víctimas de la era fascista y no sobrevivió en la Carta de Naciones Unidas de 1945. En su lugar el derecho a la libre determinación de los pueblos (en el sentido antes mencionado) fue considerado un derecho humano inalienable. Por otro lado todos los miembros de las Naciones Unidas firmaron la Declaración Universal de los Derechos Humanos. El Estado soberano y el individuo triunfaron en la nueva formulación y se eclipsó la idea de que los grupos minoritarios tuvieran derechos».<sup>24</sup>

El hecho de que, como plantea J. Mayall, los individuos hayan salido bien parados en la elaboración del derecho internacional no significa naturalmente que salgan bien parados en la práctica diaria de los Estados. Sin embargo los convenios son vinculantes para todos los Estados firmantes y si todos los Estados han ratificado la Declaración Universal de los Derechos del Hombre, resolución 217 (III) de 10 de diciembre de 1948, se supone que deben atenerse a ella en su práctica doméstica. Aún más, según el Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas –que, de acuerdo con los Pactos internacionales de Derechos Civiles y Políticos y de Derechos económicos, sociales y culturales, debe mantener un seguimiento sobre estos temas– las violaciones de los derechos humanos que amenazan la paz no pueden estar consideradas como dentro de la jurisdicción interna de los Estados y por tanto no rige la cláusula de no intervención del artículo 2(7) de la Carta. El Consejo Económico y Social en su resolución 1503 de 27 de mayor de 1970 establecía que una violación de los derechos humanos grave, continuada y bien documentada nunca podía estar dentro del *domaine réservé* (dominio reservado a los Estados). Según C.E. Ritterband «el derecho internacional no ofrece hoy ya ninguna justificación para la pasividad (internacional)... pero tampoco da respuestas claras al problema de los medios y de la extensión de las intervenciones de humanidad (para evitar la violación sistemática de los derechos humanos)».<sup>25</sup> Esta ambigüedad –*neutralidad del derecho* en palabras de A. Remiro–<sup>26</sup> es un campo bien abonado para que las potencias puedan optar por una u otra vía según sus intereses.

Todo lo anterior merecería algún comentario más. En primer lugar, a pesar de que las pautas de las relaciones entre los Estados pueden estar extensamente codificadas e incluso que los Estados en sus actuaciones –o en sus violaciones del derecho internacional– buscan pretextos o coartadas que hagan aparecer dichas actuaciones como conformes a derecho –como hemos dicho antes, el vicio rinde

23. Sir Ivor Jennings, citado por Mayall, J. *Nationalism and the International Society*, Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

24. Mayall, J., artículo citado.

25. Ritterband, C. H., «Human Rights and Non-Intervention», en *Swiss Review of World Affairs*, Vol. 41, núm. 3, junio de 1991.

26. Remiro Brotons, A., obra citada.

homenaje a la virtud—, lo que más cuenta en realidad es el cálculo político de costes y beneficios de una actuación.

En segundo lugar, en este cálculo habitualmente entra el derecho. Según A. Remiro: «Tampoco está de más recordar que el Derecho es sólo un componente en el cálculo de pros y contras que acaba decidiendo los actos de los miembros de la sociedad internacional y en este sentido todo lo que conduzca a su reforzamiento aumentará su peso específico en el proceso decisorio».<sup>27</sup>

En tercer lugar, estos principios de la sociedad internacional pueden ser contradictorios. En palabras de A. Roberts: «La sociedad y el derecho internacional están todavía atrapados en principios contradictorios: por una parte, la soberanía de los Estados y la no intervención en sus asuntos internos y por otra, los derechos humanos; de un lado, la igualdad de los Estados y de otra, los especiales privilegios de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Los estadistas todavía se enfrentan a dilemas de tan difícil resolución como los de tiempos antiguos: la elección entre los acuerdos y disposiciones existentes que preservan la estabilidad y la revisión de tales disposiciones en nombre de la autodeterminación o la justicia es tan difícil en lo que respecta a la Unión Soviética o a Yugoslavia hoy como lo era en el mundo al que se enfrentaban los constructores de la paz en 1919».<sup>28</sup>

Estas contradicciones plantean problemas éticos de alguna envergadura sólo atemperados por el hecho de que la solución no está en manos del ciudadano común y corriente. El mismo proceso de autodeterminación puede entrar en conflicto con la solidaridad. Un ejemplo clásico es el de la guerra civil nigeriana. Biafra, que era la región del país que poseía el petróleo, intentó la secesión de Nigeria apoyada por determinadas potencias occidentales; el Gobierno central se resistió entre otras cosas porque de haber tenido éxito el país hubiera sido aún más pobre de lo que era. Admitamos por lo menos que el ejercicio de la libre determinación por parte de los ibos iba a tener graves consecuencias para el resto de la población nigeriana. En el caso de Yugoslavia, A. Fontaine comentaba que «en una crisis económica grave... sería terrible que las poblaciones de las repúblicas ricas del Norte se cansasen de satisfacer las necesidades de las hermanas pobres del Sur, a las que denuncian... por su pereza y su ineficacia».<sup>29</sup>

Por su parte, el dilema entre el respeto a la soberanía y a los derechos humanos es un ejemplo clásico. La sociedad internacional podría fomentar la intervención de sus miembros contra el violador de esos derechos, pero, aparte de que no se daría abasto e incluso se podría aplicar aquéllo de que «quien esté libre de pecado que tire la primera piedra», siempre sería problemático delimitar quién decidiría la intervención y quién la llevaría a cabo, además de que semejante precedente haría saltar por los aires el principio de no intervención, que es una de las principales protecciones de los débiles frente a los poderosos. Como escribía I. Clark: «Es una de las paradojas de la situación presente, y que nos salva de simplificaciones fáciles, el que los nuevos Estados se agarren tenazmente a los mecanismos del orden diplomático viendo en sus provisiones de no injerencia la mejor

27. Remiro Brotons, A., obra citada.

28. Roberts, A. «A New Age in International Relations?», en *International Affairs* (Cambridge), Vol. 67, núm. 3, julio de 1991.

29. Fontaine, A., artículo citado.

salvaguarda de la independencia de los débiles Estados en un orden jerárquico dominado por los fuertes».<sup>30</sup>

### Una nueva situación

Hace ya tiempo que la soberanía de los Estados está siendo debilitada por la creciente interdependencia del mundo contemporáneo. Es un lugar común entre los estudiosos de las relaciones internacionales que la imagen típica del paradigma realista clásico que representa a los Estados como bolas de billar no corresponde al estado actual de las relaciones internacionales. Hoy el caudal de interacciones entre Estados y sociedades civiles es tal que cualquier decisión doméstica o de política exterior se ve influida por numerosos condicionantes. Como plantea W. McNeill: «Nos enfrentamos a una brecha entre la escala de la decisión política, que es la de las unidades nacionales soberanas y distintas, y los flujos de comunicación que circulan abundantemente por el mundo».<sup>31</sup>

La soberanía de los Estados se halla asimismo condicionada por la existencia de una economía global, basada en la movilidad del capital,<sup>32</sup> cuyos flujos penetran las fronteras. Multitud de decisiones de los Estados que conciernen a aspectos tan fundamentales como su seguridad o su bienestar doméstico no pueden tomarse sin tener en cuenta los condicionantes económicos internacionales. Con frecuencia los Estados se ven incluso forzados a discutir tales decisiones en determinados foros o instituciones internacionales. Ya hemos mencionado antes como para algunos líderes del Tercer Mundo las cláusulas de condicionalidad del FMI son ataques a la soberanía nacional. Cualquier Estado considera que una economía desarrollada es imprescindible para su seguridad y bienestar pero, paradójicamente, como plantea N. Harris, «... cuanto más avanzada sea la economía, menos autosuficiente será. Si "dependencia" indicaba relaciones económicas entre un país y el mundo, cuanto más avanzado era el país más dependiente era o, en otras palabras, su actividad doméstica estaba más determinada por relaciones internacionales».<sup>33</sup>

La soberanía de un país está también condicionada por el sistema global de información. Es cada vez más difícil para un Estado hacer impenetrables sus fronteras a los flujos de información. En un doble sentido, ni puede ocultar al mundo sus problemas domésticos, ni puede evitar que sus ciudadanos se vean influidos por informaciones, valores o pautas de consumo provenientes del exterior. No es extraño el caso de que los ciudadanos de un Estado recurran a medios de comunicación del exterior para informarse de la situación interna de su propio país. La otra cara de la moneda es que la estructura de la información es tal que lo que no es noticia, y muchas veces esta cualidad responde a criterios arbitrarios o interesados, no existe.

30. Clark, I. *The Hierarchy of States. Reform and Resistance in the International Order*, Cambridge: Cambridge University Press, 1989.

31. McNeill, W. H. «Winds of Change», en Rizopoulos, N. X. (ed) *Sea-Changes. American Foreign Policy in a World Transformed*, Nueva York: Council of Foreign Relations, 1990.

32. Ross, R. J. S. y Trachte, K. C. *Global Capitalism. The New Leviathan*, Nueva York: State of New York University, 1990.

33. Harris, N. *The End of the Third World*, Harmondsworth, R. U.: Penguin, 1987.

La base económica, informativa, cultural, etc... sobre la que se asienta el parcelado sistema de Estados conduce al enfrentamiento entre el principio de soberanía y la conciencia de que la seguridad y la estabilidad hoy son interdependientes.

Por otra parte, en los últimos años del siglo XX nos enfrentamos a dos fenómenos de capital importancia. Por un lado, la extensión de la forma del Estado-nación a todo el globo y, por otro, el fin de la llamada guerra fría y por tanto el fin de esa peculiar estructuración del sistema de Estados que ha sido conocida como bipolaridad. El principio de autodeterminación de los pueblos tal y como está establecido en la doctrina de Naciones Unidas ha cumplido ya su función casi por completo. La libre determinación entendida como descolonización tiene ya escaso campo de aplicación. A partir de ahora, si surgen nuevos Estados-naciones, será a costa de Estados ya establecidos y reconocidos como tal por la sociedad internacional, no de territorios no autónomos. El derecho internacional tal y como hasta ahora lo conocemos no ofrece un camino claro para esta posibilidad.

Por su parte, el fin de la guerra fría, con la inestabilidad que trae consigo, plantea nuevos desafíos a la sociedad internacional porque, tal como señala S.P. Huntington, «... parece probable que el nuevo mundo carecerá de una escisión dominante tal como la que caracterizó la guerra fría, pero contará con una gran profusión de antagonismos étnicos, nacionales, religiosos, económicos y culturales... las relaciones entre los países pueden ser más volátiles y posiblemente con más dobleces... las naciones percibirán menos amenazas en común y perseguirán por tanto, con más frecuencia intereses unilaterales... los *buenos* y los *malos* de la escena mundial cederán su puesto a una pléyade de *grises*... en conclusión, es de esperar que este nuevo mundo carezca de la claridad y la estabilidad del periodo anterior».<sup>34</sup>

Esto se reflejará en la vigencia o no, la eficacia o no de determinados principios de la sociedad internacional. Así, B. Buzan afirma que «no está todavía claro si lo que está bajo ataque es la norma de las fronteras inamovibles o su práctica en algunos lugares. Pero parece claro que esta norma es vulnerable a la contranorma de autodeterminación nacional, y que algunos de los frenos a los cambios de fronteras han sido debilitados por el fin de la guerra fría»,<sup>35</sup> como comentaba W. Pfaff: «...Ahora estamos argumentando que las democracias tienen derecho a no tener en cuenta el principio de soberanía para proteger a grupos nacionales o para salvar a la gente de sus odios ancestrales o sus locuras colectivas».<sup>36</sup>

El mundo de finales del siglo XX es homogéneo en lo que M. Howard, según confiesa a falta de una palabra mejor, llama *cultura*,<sup>37</sup> es decir valores, ideas y pautas de comportamiento social, económico y político o, como plantea F. Halliday, carece de enfrentamientos sistémicos:<sup>38</sup> el libre mercado y la democracia liberal son las ideas que planean y todos los Estados se ven obligados a definirse a su favor o en su defecto a justificar el porqué de su no implantación.

34. Huntington, S. P. «Los nuevos intereses estratégicos de EE.UU.», en *Claves de razón práctica*, núm. 14, julio-agosto, 1991.

35. Buzan, B. «New patterns of global security in the twenty-first century», en *International Affairs* (Cambridge), Vol 67, núm. 3, julio, 1991.

36. Pfaff, W. «But Traditional Sovereignty Is Losing Its Luster», en *International Herald Tribune*, 11 de julio de 1991.

37. Howard, M. «Gramática militar y lógica política: ¿Sobrevivirá la OTAN si gana la guerra fría?», en *Revista de la OTAN*, ed. española, núm 1, 1990.

38. Halliday, F. «El Triunfo de Occidente. El fin de la Guerra fría y su significación», *Debats*, núm. 33, septiembre de 1990.

## ¿Un nuevo paradigma?

Todos estos cambios no pueden por menos que repercutir tanto en los principios de los que la sociedad internacional se fue dotando para su autogobierno como en los paradigmas con los que se examinan las relaciones internacionales o, por lo menos, la seguridad de los Estados en este marco. Así, D. Moisi habla de «la reentrada de la sociedad civil como un actor en la escena mundial»<sup>39</sup> y R. Debray especifica aún más y afirma que «las amenazas a la seguridad de los Estados no provienen de otros Estados, sino que son endógenas».<sup>40</sup> Si esto es así, las relaciones conflictivas de los Estados no serán con otros Estados con los que ya comparten una misma *cultura*, sino que provendrán de etnias, grupos religiosos, o nacionalidades insatisfechas. El derecho internacional, que hasta ahora ha regulado relaciones entre unidades soberanas y se presupone que autodeterminadas, debería plantearse hacer frente a estos nuevos focos de conflictividad y prepararse para tiempos difíciles y tormentosos. Soberanía de los Estados, no intervención y libre determinación de los pueblos tendrían que ser vistos desde una perspectiva diferente. Roland Dumas quizás encontraría más apoyo para su propuesta.

Este razonamiento –cuyo punto de partida es la afirmación de R. Debray– no deja de tener su lógica interna y su parte de verdad, aunque cabría hacerle alguna puntualización. En primer lugar, podría calificarse de eurocéntrico pues en lo que, a falta de un concepto mejor, se conoce como Tercer Mundo ciertamente las amenazas a la seguridad de los Estados provienen y han provenido siempre de su falta de consolidación nacional y de su atraso económico, pero también de otros Estados; el hecho de que Estados Unidos se apresurara a combatir la invasión iraquí de Kuwait no quiere decir que esté dispuesto –y tenga recursos– para hacer lo mismo en otras zonas menos estratégicas del planeta por lo que no es de esperar que el orden sea restaurado cada vez que, como en el caso de la invasión iraquí de Kuwait, sea infringido. Además se puede constatar que el fin de la guerra fría está dando lugar en el Tercer Mundo al renacimiento de las potencias regionales y reavivando los conflictos entre Estados.

En segundo lugar, la experiencia histórica no ha demostrado que la falta de diferencias sistémicas –el compartir una misma *cultura*– impida los conflictos capaces de amenazar la seguridad de los Estados. Por el contrario, hay opiniones como la de C.F. Bergsten, quien sostiene que «la historia sugiere que hay un riesgo de conflicto considerable... (que se produciría cuando)... los conflictos económicos, desbordando su marco, dan lugar a intensas rivalidades políticas. Una pauta semejante contribuyó al derrumbe del orden global antes de 1914 y lo mismo pasó en el período de entreguerras».<sup>41</sup> Otros autores, como Susan Strange, hablan por el contrario de la existencia de una comunidad de negocios internacional que exige un gobierno supranacional, y argumentan que las guerras comerciales no pueden tener tanta importancia cuando los flujos de capitales superan con mucho y desde

39. Moisi, D. «Study the Parallels, but Remember: This is All New», en el *International Herald Tribune*, 13 de septiembre de 1991.

40. Debray R. «Bases para un nuevo orden mundial», conferencia pronunciada en el seminario *El nuevo orden mundial tras la guerra del Golfo*, organizado por la Universidad Internacional Menéndez Pelayo en Barcelona, del 25 al 28 de junio de 1991. Notas tomadas por el autor.

41. Bergsten, C.F. «The World Economy», en *Foreign Affairs*, verano 1990.

hace tiempo a los flujos comerciales.<sup>42</sup> El mundo de la economía se habría unificado y el mundo de la política debería en parte superar su parcelación. Esta sería una contraobjeción que abundaría en tesis como la ya mencionada de R. Debray.

Sería quizás demasiado pronto para abandonar una teoría de las relaciones internacionales y un derecho internacional basados en la primacía del Estado y de la soberanía. No hay todavía claridad, pero no sería de extrañar que los Estados, sobre todo los poderosos, en la búsqueda de la estabilidad y en la defensa de esa su *cultura*, se vieran tentados de revisar los principios que han fundamentado la sociedad internacional durante siglos.

42. Strange, S. «The Name of the Game», en Rizopoulos, N. X., obra citada. Hay claramente dos escuelas. Aquéllos que, como Bergsten en la obra citada, R. W. Tucker en «1989 and All That» (en Rizopoulos, N. X., obra citada) o el mismo R. Gilpin en *The Political Economy of International Relations*, (Princeton: Princeton University Press, 1987), sostienen la potencial conflictividad de la competencia entre Estados o bloques comerciales y otros, como Susan Strange en el artículo mencionado o Robert Cox en «Social Forces, States and World Orders: Beyond International Relations Theory» (en *Millennium*, Vol. 10, 1981) o *Production, Power and World order: Social Forces in the Making of History*, (Nueva York: Columbia University Press, 1987), o Stephen Hymer («International Politics and International Economics: A Radical Approach» en A. J. Frieden y D. A. Lake (eds) *Economics Political Economy: Perspectives on Global Power and Wealth*, Nueva York: St. Martin's Press, 1987), o en el Estado Español, J. M. Vidal Villa (*Hacia una economía mundial*, Barcelona: Plaza y Janés/Cambio 16, 1990), argumentan que la globalización de la economía nos acerca a lo que un marxista llamaría *superimperialismo*.

# Hegemonía y cambio en la teoría de las relaciones internacionales

Gustavo PALOMARES LERMA\*

## **I. INTRODUCCION: LAS RELACIONES INTERNACIONALES, DISCIPLINA DIVIDIDA.**

Es nuestra intención en estas líneas reflexionar sobre algunas cuestiones que tienen que ver con aspectos decisivos de las relaciones internacionales, relativas no sólo a la producción teórica en el estudio del medio internacional, sino también a las principales líneas de investigación desarrolladas por las distintas comunidades científicas y cómo se ven afectadas ambas cuestiones por una realidad internacional en cambio.

Es tópico señalar en las Ciencias Sociales la separación existente, en algunos momentos, entre la producción teórica y la evolución de la realidad objeto de estudio; es por ello que la nueva situación actual de las relaciones internacionales exige afirmar que el marco histórico es un factor determinante cuando intentamos conocer las razones que influyen directamente en el objeto y en la elaboración teórica de la disciplina. La aparición de fenómenos nuevos tiene que llevar consigo obligatoriamente la creación de nuevos instrumentos y métodos de análisis ante el objeto de estudio ampliado y modificado. Por esta razón pensamos, como iremos exponiendo a lo largo de estas líneas, que las inmensas modificaciones de la sociedad internacional configurada en los últimos años de la Segunda Guerra

\* Profesor titular de Relaciones Internacionales en la UNED.

Mundial, producidas en los pasados meses, tiene necesariamente que llevar consigo una auténtica «revolución» en el acercamiento de los investigadores a la realidad internacional.

Pensamos, al igual que algunos de los compañeros de la comunidad científica en la que nos incluimos, que a pesar del inmenso desarrollo teórico metodológico que han experimentado las relaciones internacionales en los últimos años, la comprensión y análisis de la actual sociedad internacional se encuentra distante de los planteamientos dominantes en las relaciones internacionales. La rigidez de los esquemas y modelos preponderantes en la producción teórica e investigadora de nuestra disciplina, la falta de adecuación entre los conceptos y categorías empleados y la realidad a la que se aplican, dificultan una racionalización teórica de los cambios en las relaciones internacionales.

Cualquier reflexión, en la actualidad, sobre las relaciones internacionales no puede seguir volviendo la espalda, por muy aparentemente sólida que parezca en el plano teórico, a la realidad internacional cambiante que, por suerte, nos ha tocado vivir. Ni tampoco, guiados por un excesivo optimismo defraudado por el conflicto que estamos viviendo en Oriente Medio, ignorar los problemas reales que aún existen en zonas del mundo que reclaman cambios profundos que les permitan salir de la guerra, la dependencia, la miseria y el subdesarrollo. Es necesaria una revisión crítica, una vez más, pero esta vez contrastada con la realidad cambiante más significativa desde la Segunda Guerra Mundial, de algunos modelos que han dominado, y continúan haciéndolo, los estudios internacionales.

Semejante empeño sólo puede partir de un balance actual de lo que podríamos denominar el «estado de la cuestión en la elaboración teórica de las Relaciones Internacionales, primero como disciplina científica y después como diversidad teórica y conceptual en el análisis del medio internacional. De esta forma, el título escogido para esta parte introductoria, parafraseando a Holsti,<sup>1</sup> quiere resaltar que el debate ha sido y sigue siendo una de las principales características que pueden definir a las relaciones internacionales en su trayectoria científica.

La discusión sobre el objeto no sólo supone el decantamiento de los especialistas sobre su campo de estudio, sino que tendrá una relación directa con las distintas elaboraciones teóricas y también, por qué no decirlo, con la implicación ideológica del investigador en el objeto de estudio.

¿De qué se ocupa esta disciplina? Esta será la cuestión que estará en el centro del debate. Aquí, la distinción puede producirse entre disciplina interpretada en un sentido formal, esto es un objeto de estudio con particulares características que le distinguen de otros, y la menos rígida interpretación que sugiere un conjunto de estudios sistemáticos sobre el objeto de estudio sin necesidad de definir de una forma matemática los elementos diferenciadores.

Harry Howe Ransom sugiere algunos de estos puntos diferenciadores: el primero de todos, un distinto «subject-matter»; segundo, un sobrecuerdo de abstracciones y modelos; tercero, conceptos adaptados al análisis del comportamiento internacional; cuarto, un vocabulario especializado; quinto, métodos analíticos que permitan la confirmación o refutación del inicial análisis; por último un sistema central para catalogar, evaluar y comunicar estudios y resultados.<sup>2</sup> Uno podría

1. El libro de Holsti, K.J. *The Dividing Discipline. Hegemony and diversity in International Theory*. Boston, Unwin Hyman Ltd., 1985 (Segunda edición 1989).

2. Esta clasificación en Ransom, H. «International Relations» en *Journal of Politics*, 30 (2). 1968. pp. 345-371.

adoptar este criterio y analizar uno por uno los especialistas que trabajan en las relaciones internacionales y ver, igualmente, si otros investigadores sociales cumplen estos requisitos. Semejante examen dual podría revelar que un conjunto de características son compartidas por todas las ciencias sociales, con pequeñas y a veces cruzadas distinciones entre objetos particulares dentro de un planteamiento común. Puede ser cierto que las críticas realizadas a las relaciones internacionales como disciplina podrían realizarse también en igual grado a otras disciplinas. Lo que sí parece cierto, teniendo en cuenta las tantas veces repetida característica interdisciplinar de las ciencias sociales, es que mientras que de tales estudios en algunas ocasiones no pueden derivarse diferentes objetos, sí reflejan una creciente y coherente orientación que va integrando las diferentes contribuciones de otros científicos sociales en un mismo ámbito o campo.

Autores como Schwarzenberger se remontan a Maquiavelo para encontrar elementos y fenómenos políticos y sociales diferenciadores del hecho internacional,<sup>3</sup> pero si uno de los rasgos para delimitar las características propias de nuestra disciplina es la diferencia con el objeto de otras ciencias sociales, también es verdad que la propia evolución de las ciencias sociales dificulta cada vez más una perfecta distinción de objeto y método y ello no tiene por qué ser necesariamente negativo. O, como señala Attinà, la llamada «crisis de identidad» de las relaciones internacionales respecto al objeto, reducida en la mayoría de los casos a una discusión terminológica, implica el enfrentamiento entre modelos generales que llevan consigo específicas aplicaciones metodológicas e interpretaciones ideológicas.<sup>4</sup> En otras palabras, podría decirse, como veremos más adelante, que, utilizando la terminología de otro autor como Arenal, este debate afecta a lo que denomina «discusión paradigmática», aunque ésta no pueda reducirse exclusivamente a la ampliación o reducción del objeto.<sup>5</sup>

Así lo interpretó Zimmerm, quien definía las relaciones internacionales como un «estudio científico del mundo contemporáneo, en la búsqueda de un contenido nuevo pero aprovechando todo lo que sea aprovechable de todas las ciencias sociales». De esta forma, para él las relaciones entre Estados, analizadas con anterioridad, han de dar paso a las «actuales relaciones entre los pueblos». Esta visión de Zimmerm, caracterizadora de los enfoques idealistas, supone una ruptura respecto a las anteriores aproximaciones a la sociedad internacional. La concepción interestatal, propia del derecho internacional y de la historia diplomática, es desde su visión ampliada y modificada.<sup>6</sup>

Tres serán para este autor los factores que provocan el nacimiento y guían el desarrollo de la disciplina. Se trata de:

3. Ver en Schwarzenberger, G. *Power Politics: A Study of International Society*. (2nd. ed). London, Stevens and Sons, 1951; ed. castellana de la segunda ed.: (trad. de Campos, J. y González Pedrero, E.), México, FCE, 1960. p. 11.

4. Rec. por Attinà, F. *La politica internazionale contemporanea (1945-1980)*. Milan, Franco Angeli, 1983. p. 18.

5. La relación existente entre la discusión entre el «paradigma» y las diferentes modificaciones en el objeto de estudio puede encontrarse en Arenal, Celestino del. «La Teoría y la ciencia de las relaciones internacionales hoy: retos, debates y paradigmas» en *Foro Internacional*. Vol XXIX. México. 1989. p. 588. Pensamos que el artículo de Arenal es la aportación más completa y clara en la bibliografía española sobre la discusión paradigmática en las Relaciones Internacionales.

6. Esta reflexión puede encontrarse en Zimmerm, A. *The Study of International Relations*. Oxford, Clarendon P., 1931. pp. 5 y ss.

- a) El cambio de la realidad internacional
- b) El avance de las ciencias sociales
- c) El modelo que da marco y guía el estudio

Este último factor —el modelo que da marco y guía el estudio—, señalado por algunos autores como «el debate sobre los paradigmas», es sin duda uno de los elementos condicionantes del objeto, del método y de todo el proceso investigador. Este modelo que fija un marco y guía el estudio supone aquella visión o concepción global del objeto estudiado que inspira el análisis, investigación o teoría. Es aquí donde se produce la verdadera implicación ideológica del investigador para con su objeto de estudio, donde vuelca su aparato metodológico para observar, analizar y criticar la realidad internacional, intentando una aproximación a la objetividad científica teñida por el principio del que parte y desenvolviéndose en el marco fijado con anterioridad, o aceptado de antemano.

La discusión sobre el marco (o paradigma) ocupará un papel destacado en el siguiente epígrafe; sólo señalar que bajo su luz, unas veces de una forma más aparente que real, se han dado las mayores discusiones de la disciplina: realistas frente a idealistas, como estudió Osgood;<sup>7</sup> tradicionalistas frente a cientifistas: Kaplan frente a Bull, según Smith;<sup>8</sup> realistas frente a globalistas, como estudiaron Ramberg y Maghroori;<sup>9</sup> etc.

Los factores señalados como principales, y alguno más, determinarán por lo tanto la discusión sobre el objeto y el método, traducida en una inacabable discusión terminológica en la que se intentan definir las relaciones internacionales, la política internacional, etc., dependiendo de la opción personal en referencia a lo ya señalado desde que hace setenta años surge como disciplina autónoma.

El libro de Heatley, *Diplomacy and the Study of International Relations* (1919), será el primero en propugnar un nuevo orden en el conocimiento del medio internacional.<sup>10</sup> Este autor, admitiendo que «history does not give much encouragement to the promulgators of scheme of Perpetual Peace», divide su libro en secciones, dedicando una parte a la historia diplomática, otra al derecho internacional y la última a las relaciones internacionales, asociando ésta al estudio de los comportamientos de todo tipo de los actores y su relación con la ética internacional. En ningún momento llega a definir su idea de relaciones internacionales, que se mueve entre una concepción sociopolítica y filosófica. En 1922, sin embargo, James Bryce en las primeras páginas de su *International Relations* las define como «the relations of States and peoples to one other».<sup>11</sup> Grayson Kirk y Walter Sharp, en

7. La discusión entre estas dos interpretaciones puede encontrarse en Osgood, R.N. *Ideals and self-interest in America's foreign relations*. Chicago, Chicago U.P. 1953. También sobre esta polémica se puede consultar entre los autores españoles a: Medina Ortega, Manuel. *La teoría de las Relaciones Internacionales*. (Prólogo de Antonio Truyol). Madrid, Seminario y Ediciones. S.A., 1973. pp. 9-18.; Mesa Garrido, R. *Teoría y Práctica de las Relaciones Internacionales*. Madrid, Taurus, 1977. pp. 7 y ss.; Arenal, Celestino del. *Introducción a las Relaciones Internacionales*. Madrid, Tecnos, 1987 (segunda edición). pp. 14 y ss.

8. Ver una excelente interpretación del enfrentamiento Kaplan-Bull en Smith, S. *International Relations. British and American Perspectives*. N.Y. Basil Blackwell. 1985. p.X y Xi.

9. Consultar Maghroori, R.; Ramberg, B. *Globalism versus Realism. International Relations Third Debate*. Boulder, Westview P. 1982.

10. Heatly, D.P. *Diplomacy and the Study of International Relations*. Oxford, Clarendon Press, 1919. Es interesante analizar la propia estructura de los capítulos, pudiéndose consultar en la Biblioteca Nacional. (INT-1346).

11. El libro es de Bryce, J. *International Relations*. New York, Macmillan, 1922. La frase puede encontrarse en la p. 7.

1944, publican su *Contemporary International Politics* con el propósito de examinar las relaciones internacionales entendidas como «esas fundamentales fuerzas que mueven a los principales actores de la escena internacional», analizando los fenómenos motivadores de la política exterior esquemáticamente considerados.<sup>12</sup> Diez años después, Hans J. Morgenthau y Kenneth W. Thompson, en su libro *Principles and Problems of International Politics*, argumentan que el «core of international relations is international politics, and... the subject matter of international politics is struggle for power among sovereign nations».<sup>13</sup> En *Contemporary Theory in International Relations*, en 1960, Stanley Hoffmann asegura que la disciplina de las relaciones internacionales «is concerned with the factors and the activities which affect the external policies and power of the basic units into which the world is divided».<sup>14</sup> Más recientemente, escribiendo acerca de las relaciones internacionales como ciencia, John Burton las define como un proceso científico donde «with observation and analysis, and with theorizing in order to explain and predict the operations and processes of relations between states, and the world system as a whole».<sup>15</sup> Para Krippendorff, desde un enfoque radicalmente opuesto, las relaciones internacionales tienen que ser «el intento de reducir a conceptos teóricos las relaciones entre las naciones, las sociedades y las culturas de distintos orígenes y tradiciones».<sup>16</sup> Ya en la literatura española, para Truyol, las relaciones internacionales son «relaciones entre individuos y colectividades humanas».<sup>17</sup> Medina piensa que el contenido de la disciplina está constituido por «los fenómenos de política internacional y las interacciones económicas, sociales y culturales entre distintos entes políticos independientes».<sup>18</sup> Para Mesa, partiendo del concepto de sociedad internacional, las relaciones internacionales «abarcaban un complejo relacional en el que tienen cabida todos los grupos sociales o individuales cuyos intereses o cuya vocación les hace salir del límite nacional y desarrollar o completar sus actuaciones en el marco internacional».<sup>19</sup> Por último, Arenal, desde un espíritu más totalizador y científicamente más correcto, define las relaciones internacionales como «el conjunto de las relaciones sociales que configuran la sociedad internacional, tanto las de carácter político como las no políticas, sean económicas, culturales, humanitarias, religiosas, etc., tanto las que se producen entre los Estados como las que tienen lugar entre otros actores de la sociedad internacional y entre éstos y los Estados».<sup>20</sup>

Las diferencias y similitudes entre estas definiciones, a lo largo de más de

12. Véase Kirk, G.; Sharp, W. *Contemporary International Politics*. New York, Farrar and Rinehart, 1944. pp. 10 y ss.

13. La obra conjunta es Morgenthau, H.J.; Thompson, K.W. *Principles and problems of International Politics*. New York, Knopf, 1956.

14. Consultar Hoffmann, S. *Contemporary Theory in International Relations*. Prentice Hall, Englewood Cliffs, N.J., 1960; ed. castellana: *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*. tra. de M.D. López Martínez. Madrid, Tecnos, 1963. La cita es de la edición en el idioma original p. 18.

15. Dentro de la abundante producción de Burton, J. su aportación teórica más destacable es *International Relations: A General Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1965. p. 5.

16. La definición de Krippendorff, E. puede encontrarse en *Internationales System als Geschichte. Einführung in die internationalen Beziehungen*. Franfort del Meno, 1975. ed. castellana. *El sistema internacional como historia. Introducción a las relaciones internacionales*. tra. de Angelika Scherp. México, F.C.E., 1985. La cita de la edición en castellano. p. 9.

17. Se puede encontrar en Truyol Serra, A. *La teoría...* p. 28.

18. Véase Medina Ortega, M. *La teoría...* p. 25.

19. La cita de Mesa, R. *Teoría y Práctica...* p. 178.

20. Consultar Arenal Moyua, Celestino del. *Introducción...* p. 20.

setenta años, son igualmente impresionantes. Una crucial distinción hace referencia a lo que cada autor considera fundamental para el estudio, dando por hecho que todos ellos, de una forma más clara o más confusa, central o secundaria, reconocen la obtención de la paz como fin último deseable internacional y la disciplina como la búsqueda de la mejor explicación posible del funcionamiento de este sistema complejo que es el medio internacional. Partiendo de este principio general, los factores que hacen referencia al desarrollo y la creciente complejidad de la sociedad internacional en su evolución histórica y la elección del modelo, marco general del estudio (o paradigma), determinará la elección personal al enmarcar el objeto de estudio y su denominación.

Con un buen sentido de los antecedentes históricos de la teoría internacional contemporánea, Wight señala cuatro tradiciones en el estudio, sobre las que se mantiene cuatro modelos del mundo: la anarquía hobbesiana; la humanidad como comunidad global, derivado de la romana y cristiana tradición medieval; el modelo kantiano de sociedad mundial; y la tradicional noción grociana de una sociedad de Estados.<sup>21</sup> De igual forma, el estudio de Collins también define cuatro «racimos teóricos» en el acercamiento científico al medio internacional.

Partiendo de estas bases que condicionan una determinada concepción del mundo, diversas han sido las aportaciones teóricas y metodológicas en el estudio de las relaciones internacionales. Desde las veinticuatro recogidas y explicadas últimamente por Kulbakova y Cruickshank en su estudio sobre los enfoques marxistas y los que no lo son,<sup>22</sup> hasta la clasificación, ya clásica, de Deuth, recogida y revisada primero por McClelland y después por Mesa.<sup>23</sup> Esta última señala cuatro etapas de progreso en el estudio de las relaciones internacionales: la primera estaría dominada por el Derecho Internacional y se simboliza en las dos Conferencias de la Paz de La Haya (1899 y 1907); la segunda, de la mano del auge de la Historia Diplomática posterior a la Gran Guerra; la tercera, en los años cincuenta, bajo la influencia de nuevas técnicas metodológicas de las ciencias sociales y del comportamiento; la cuarta y última, la del «imperio» de la metodología cuantitativa y la búsqueda de modelos.<sup>24</sup>

De acuerdo con Dougherty y Pfaltzgraff, cuatro han sido las aportaciones teóricas diferenciadas en el desarrollo de las relaciones internacionales como disciplina científica: la primera, idealista y normativa; la segunda, realista y empírico-normativa; la tercera, behaviorista-cuantitativa; y finalmente, una cuarta,

21. El estudio de las bases filosóficas en los distintos enfoques teóricos lo realiza Wight, M. «Why is there no international theory?» en Butterfield, H.; Wight, M. (Eds). *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London, Allen & Unwin, 1966. p. 38.

22. El análisis recopilatorio más completo que hemos podido encontrar es el de Kulbakova, V.; Cruickshank, A. *Marxism-Leninism and Theory of International Relations*. London, Routledge & Kegan Paul, 1980. p. 273 y ss.

23. La clasificación de Deutsch, Karl W. *The Analysis of International Relations*. N.J., Prentice Hall, 1968; ed. castellana: *El análisis de las relaciones internacionales*, tra. de E.J. Prieto. Buenos Aires, Ed. Troquel, 1979. p. 46. La división revisada en McClelland, Ch. «On the fourth Wave: Past and Future in the Study of International Systems» en Rosenau, J.N.; Davis, V.; East, M.A. (Eds) *The Analysis of International Politics. Essays in Honor of Harold and Margaret Sprout*. Nueva York, Collier & McMillan, 1972. p. 22-24. La revisión crítica de esta clasificación en Mesa, R. «Una propuesta para el desarrollo del estudio de las relaciones internacionales» en *Relaciones Internacionales*. n. 31. Vol. XI. México, ene-mar 1984. pp. 9 y ss.

24. Ver Collins, Hugh. «Problems of a fragmented field» en Bell, C. (Ed). *Academic Studies and International Politics*. Canberra, Australian University Press, 1982. p. 56.

posbehaviorista. Algunos autores, como el propio Arenal, respetando la clasificación anterior incluyen incluso una quinta neorealista.<sup>25</sup>

El paso de unas teorías a otras ha venido dado, como hemos señalado, no sólo por la recepción que ha existido en las relaciones internacionales de la evolución metodológica de otras ciencias sociales, sino también por la propia evolución de la sociedad internacional que, al poner de manifiesto las insuficiencias y lagunas de los enfoques dominantes, propugnan nuevas aproximaciones. Ahora bien, estos nuevos enfoques y teorías progresivamente más completos que en algunos casos suponían necesariamente una ampliación del conjunto considerado, ¿parten de raíces diferentes a la hora de valorar, criticar y racionalizar el objeto de estudio?

Ralph Pettmann, con un apropiado escepticismo respecto a los supuestos innovadores enfoques que presentan diferentes método con viejo objeto de estudio, sugiere que han existido históricamente dos aproximaciones a las relaciones internacionales en función del objeto estudiado: una corresponde al esquema estatocéntrico, o modelo de «política internacional», con una multitud de Estados de desigual capacidad persiguiendo «intereses nacionales» diferentes y encontrados. El otro, a un enfoque más «globalista» donde la toma en consideración de los sujetos protagonistas nunca restringe el objeto de investigación, sino que pone su atención en el estudio del «enfrentamiento global en términos de relaciones horizontales que sobrepasan los límites geográficos y el elemento puramente estatal, donde las consideraciones tanto socioeconómicas como políticas entre los múltiples sujetos son el principal objeto de estudio». Esta división, presentada en su libro *State and Class: A Sociology of International Affairs*, critica otros enfoques que intentan enmascarar, aduciendo la defensa de los «principales sujetos» y con un planteamiento objetivista, análisis reducidos a una parcela del fenómeno estatal y de claro «sentido instrumentalista a la política de poder», donde a lo largo de las investigaciones se va descubriendo que los principales sujetos, no por casualidad, se transforman en únicos y exclusivos.<sup>26</sup>

En este mismo sentido, y coincidiendo con Pettmann, Bancks amplía el estudio realizado por Vásquez sobre las verdaderas aportaciones del behaviorismo a los presupuestos teóricos anteriores; para ello parte no de un estudio de la supuesta ampliación del objeto de estudio, sino que analiza el fin último de la investigación en la consideración del objeto o, dicho de otra forma, destacar el aspecto cualitativo y no cuantitativo en la consideración de éste. La conclusión de su estudio señala que «al igual que el idealismo anteriormente, el behaviorismo nunca cuestionó los presupuestos fundamentales respecto al objeto en el enfoque realista subyacente, se centró en los métodos de investigación así como el idealismo se había centrado en los valores y las prescripciones de política. Ambos dejaron al realismo el control de las cruciales suposiciones estatocéntricas».<sup>27</sup>

25. Es interesante el estudio de Dougherty, J.: Pfaltzgraff, R. *Contending Theories of International Relations. A comprehensive Survey*. (2a. ed.) New York, Knopf, 1981. p. 543. Arenal Moyua, C. *Introducción...* p. 543.

26. La clasificación descrita puede encontrarse en Pettman, R. *State and Class: A Sociology of International Affairs*. London, Croom Helm, 1979. p. 53-4.

27. La investigación puede encontrarse en Vasquez, J.A. *The Power of Power Politics. A Critique*. Londres, Frances Pinter, 1983. pp. 13-15; en idéntico sentido Banks, M. «The inter-paradigma debate» en Light, M; Groom, A. J. (Eds) *International Relations. A Handbook of Current Theory*. Londres, Frances Pinter, 1985. p. 11.

La crítica realizada por estos autores, con la que coincidimos plenamente, se podría ver ampliada si analizamos algunos de los criterios utilizados para conceputar y delimitar el objeto de nuestra disciplina. El criterio de los actores, o mejor dicho, del «principal actor» al que hace referencia Pettmann, ha sido utilizado por algunos autores vinculados al planteamiento realista; no es necesario recordar los supuestos de los que parten estudiosos como Aron, Wright, Virally, Hoffmann, etc.<sup>28</sup> Algunos de estos estudios consideran un conjunto de actores en su reflexión sobre el medio internacional, pero la referencia obligada, o como señala Merle, el tamiz que filtrará el análisis de dichos actores no deja de ser el componente estatal.<sup>29</sup> Esta limitada visión vacía de contenido lo que podría ser un análisis sincero y rico de los diferentes sujetos en las relaciones internacionales, derivado de un protagonismo creciente de los actores no estatales, dentro de una visión crítica y de progreso que tiene en cuenta una realidad internacional cada vez más compleja y cambiante. Podría decirse que sus análisis de los diferentes actores, algunos de ellos innovadores metodológicamente, se centran en una visión casi exclusivamente descriptiva de las Relaciones Internacionales, limitando el objeto de estudio a un viaje de ida y vuelta, en donde se parte del estado y se vuelve obligadamente a él.

Nuestra posición, coincidiendo con Merle, parte de la afirmación de que la sociedad internacional que estudiamos carece de entorno externo y cuenta solamente con un entorno interno que coincide con el universo y con la realidad internacional que hoy conocemos, una realidad donde los múltiples actores tienen un peso que es necesario considerar y la acción de una fuerza, que partiendo de un sentido restrictivo nunca hubiera sido considerada, puede ser determinante en la evolución y desarrollo del sistema internacional.

Tal realidad implica un variado elenco de relaciones dependientes entre sí y también de actores, que van desde los Estados, como miembros privilegiados, sobre todo en el plano formal, las organizaciones internacionales, las organizaciones no gubernamentales de la más variada naturaleza y alcance, las empresas multinacionales y los movimientos de liberación nacional, hasta el individuo, pasando por otros fenómenos sociales, como los grupos de presión, etc. La actuación de tales actores viene condicionada por una amplia serie de factores, siendo las relaciones en sí mismas de la más variada naturaleza política, económica, cultural, económica y un largo etcétera, que comprende todo tipo de relaciones sociales. En resumen, y como señalaba Schwarzenberger, todas aquellas relaciones y actores que afectan esencialmente a la sociedad internacional en cuanto tal.

En estos nuevos enfoques, que encuentran en España una buena escuela junto con otros países mediterráneos y sin olvidar las valiosísimas aportaciones latinoamericanas, un elemento determinante en este acercamiento al objeto es lo que tanto Holsti como Krippendorff señalan como la «conciencia crítica» en el estudio o análisis que no sólo determinará el concepto y objeto de las relaciones internacionales, sino que también condicionará las suposiciones fundamentales hechas

28. Véase de estos autores Aron, R. *Paix et guerre entre les nations*. Paris, Calmann-Lévy, 1962. Ed. cas. *Paz y Guerra entre las naciones*. (Trad. Carmen Ruiz). Madrid, Alianza Universidad, 1985; Wright, Q. *The Study of International Relations*. N.Y., Appleton Century Crofts, 1955; Virally, M. «Relations Internationales et Science Politique» en *Les Affaires Etrangères*. Paris, 1959, pp. 438 y ss.

29. Esta opinión rec. en Merle, M. *Sociología de las Relaciones Internacionales*. Madrid, Alianza Ed. 1980. pp. 56. (En prensa nueva edición ampliada y revisada).

por los especialistas sobre el mundo dinámico que están estudiando. Dicho de otra forma, la implicación crítica y científica en un mundo y en una sociedad internacional en cambio.<sup>30</sup>

Gorbachov, elemento decisivo en dichos cambios, en un discurso en la Academia de Ciencias los describía así: «Entramos en una nueva fase de las relaciones internacionales, donde detrás de la nueva distensión entre las superpotencias (y digo nueva porque las anteriores eran más ficticias que reales) se encierra un cambio radical de las estructuras que gobernaban no sólo nuestro entorno sino toda la sociedad internacional. Europa y la construcción de una «casa» común debe tener toda la atención que merece un proyecto futuro de paz, pero también es necesario señalar que todo cambio supone el nacimiento de nuevas fuerzas y el resurgir de viejos problemas que debemos estudiar y analizar para no repetir errores pasados. Tanto los elementos nuevos en una sociedad internacional cambiante como aquellos que aún continúan, y en algunos casos se agravan, como los conflictos en el Tercer Mundo, las relaciones de dependencia económica y de miseria, la escasez de recursos no recuperables, el deterioro de nuestro entorno natural; todos ellos, nuevas y viejas realidades, exigen un esfuerzo intelectual renovado que rompa caducos conceptos y visiones; en este camino tenemos que empezar a trabajar.<sup>31</sup>

## II. LAS FORMULACIONES TEORICAS Y EL «DEBATE SOBRE LOS PARADIGMAS» EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES.

En la anterior parte de nuestro artículo hacíamos referencia a las diferentes posiciones respecto a una discusión clásica en nuestra disciplina referida al concepto y objeto de las relaciones internacionales pero sin desligarla —ello no sería posible— de la posición intelectual mantenida y de la visión, concepción del mundo, modelo que da marco y guía el estudio o «discusión paradigmática». Igualmente, hacíamos un repaso y recogíamos, según diferentes enfoques, las principales líneas teóricas con un peso relevante en el desarrollo científico de las relaciones internacionales como disciplina. Sirva todo ello como antecedente necesario para desarrollar a continuación el elemento que pensamos es determinante, no sólo en la delimitación del concepto y objeto de las relaciones internacionales sino en todo el desarrollo complejo de la elaboración teórica, trabajo metodológico y análisis empírico de la realidad internacional.

Señalábamos cómo, según Zimmerm, tres eran los elementos que guiaban el

30. Sobre la implicación del estudioso de las relaciones internacionales en el objeto de estudio, son interesantes las reflexiones de Holsti, K.J. *International Politics: A Framework for Analysis*. Englewood Cliffs, N.J., Prentice-Hall, 1971. p. 39.; también en Krippendorff, E. «The Dominance of American Approaches in International Relations» en Dyer, H.C.; Mangasarian, L. (Eds). *The Study of International Relations. The State of the Art*. London, MacMillan Press, 1989. p. 31. Sobre esta cuestión consultar igualmente las últimas páginas de Mesa, R. «Una propuesta para el desarrollo del estudio de las relaciones internacionales» en *Relaciones Internacionales*. n. 31. ene-mar 1984. vol. XI. México. UNAM. pp. 19 y ss.

31. Rec de Gorbachov, M. «International Relations today». *Herald International Tribune*. 26 sep 1990.

desarrollo de la disciplina: las modificaciones de la realidad internacional, el avance de las ciencias sociales y el modelo que daba marco y guiaba el estudio; siendo este último la base sobre la que se mantenían las principales suposiciones fundamentales.

La transcendencia de este último elemento queda justificada si se considera que las diferentes conceptualizaciones no sólo son fruto de las modificaciones de la realidad estudiada, que puede provocar una ampliación del objeto de estudio, sino también de la forma en que el investigador se acerca a esa realidad, los postulados básicos y el mundo que llama su atención, condicionando su valoración e interpretación. Eso es el marco de referencia que guía el estudio, o «paradigma», lo que hace ver a los científicos cosas nuevas y distintas al mirar incluso la misma realidad.

Referirse, en la actualidad, a la teoría y a la ciencia de las relaciones internacionales supone necesariamente plantear la discusión entre los diferentes modelos de análisis en las relaciones internacionales, o lo que la mayoría de estudiosos de nuestra disciplina, después de dar un repaso a las veintidós acepciones elaboradas y retocadas por Kuhn en su *Estructura de las revoluciones científicas* y con un criterio lingüístico y etimológico poco correcto, pero consensuadamente aceptado, denominan «el paradigma científico en las relaciones internacionales». Si en anteriores momentos de la todavía corta historia de las relaciones internacionales como ciencia el objeto de debate estuvo centrado en el campo de estudio, en el concepto o en la metodología más adecuada para el análisis de los fenómenos internacionales, desde finales de los años setenta es la cuestión relativa al modelo o diferentes modelos de las relaciones internacionales la que está en el centro del debate teórico que caracteriza esta ciencia.

Es casi imposible, en todos los ámbitos de estudio que abarca nuestra disciplina y en todas las áreas geográficas, en todos los nuevos libros y manuales de relaciones internacionales, no encontrar una referencia a la «discusión paradigmática». Realizaremos una crítica a lo largo de nuestra exposición de los enfoques y la bibliografía anglosajona dominante en nuestra disciplina, que condicionan determinadas modas en los ámbitos de reflexión de ésta y de todas las ciencias sociales, pero también queremos destacar que esta cuestión no es superflua o banal, pues hace referencia a los valores con que el estudioso interpreta el mundo y a la visión modelica que está en la base del intento científico de aprehensión de la realidad internacional. Y lo que nos parece igualmente destacable, superado el debate de la búsqueda de la «absoluta objetividad científica», es en la elección del modelo donde se produce la verdadera implicación ideológica del investigador para con su objeto de estudio, donde se dibuja el fin último de cada investigación y se diseña el proyecto utópico del mundo que queremos, más allá de una fría descripción de acontecimientos con un aparato metodológico más o menos brillante.

Como señalará Holsti, al plantearse este debate existente en las relaciones internacionales, la discusión no se limita a una elección respecto de qué modelo del mundo es más consistente con las realidades. Existen cuestiones más fundamentales en juego; cuestiones relativas a cuáles son las unidades de análisis apropiadas o cruciales, cuál es el centro y la periferia en el campo de estudio y, lo más importante, cuál es la propia materia de estudio. Estos aspectos, en vinculación directa con los fenómenos y relaciones consideradas en nuestra disciplina —llámesele objeto—, trasciende este ámbito para situarse en la médula espinal de la elaboración teórica, como analizaremos a continuación al repasar y criticar los

diferentes modelos que dan marco y guía el estudio en la elaboración teórica de las relaciones internacionales.

Pensamos que es cierto, como lo creen Little y Arenal, que, desde el principio de la década de los ochenta hasta hace apenas pocos meses, existía una vuelta al modelo realista (neorealismo), pero no sólo por un proceso de «desencantamiento respecto de los logros científicos de los planteamientos globalistas y behavioristas»,<sup>32</sup> sino principalmente, como han demostrado Smith y Krippendorff, porque en la mayoría de los casos los enfoques teóricos dominantes, que no alternativos, en las investigaciones de relaciones internacionales que siguen un modelo concreto –ateniéndonos a la producción bibliográfica mayoritaria pero respetando las destacables excepciones, principalmente de nuestra área geográfica mediterránea y latinoamericana– tienen un desarrollo paralelo a las necesidades prácticas de la política exterior del «país líder» de la alianza que encabeza, como históricamente ha sido;<sup>33</sup> no es casualidad, por lo tanto, que la prolongación en alza de los planteamientos neorealistas coincida con el mayor esplendor de la Administración Reagan, representado en la elaboración teórica por Waltz, su escuela, e incluso algunos de los teóricos de la interdependencia reconvertidos en estos momentos al realismo renovado, como Keohane.<sup>34</sup>

Nuestra intención en este apartado es, siguiendo la línea trazada en este preámbulo, analizar la relación existente entre teorías y modelos seguidos en la conceptualización de la realidad internacional objeto de estudio. Analizar, a fin de cuentas, cuáles han sido los modelos que han guiado el estudio y la investigación en nuestra disciplina y también –siendo éste el objetivo último que tienen estas reflexiones– cuáles son los principales obstáculos para la superación del modelo dominante y para propiciar de esta forma un cambio en los planteamientos teóricos e investigadores de las Relaciones Internacionales.

Un repaso a las más significativas posiciones mantenidas respecto a los modelos que se encuentran detrás de los distintos niveles de análisis teórico en las relaciones internacionales nos lleva necesariamente a una primera conclusión cuando se revisa todo el material recopilado, que tiene que ver con el gran nivel de confusión entre los estudiosos de la teoría internacional, no sólo a la hora de definir lo que entienden por «paradigma» –raíz inicial del problema– sino también a la hora de distinguir si una determinada construcción teórica suponía un nuevo modelo o concepción del mundo, o era una anterior pero conceptualizada de distinta forma.

Como ejemplo de dicha diversidad y confusión señalaremos algunas de ellas. Ralph Pettmann sugiere que hoy existen dos «paradigmas»: el pluralista y el estructuralista. El pluralista correspondería con el modelo tradicional estatocéntrico de política internacional, con una multitud o pluralidad de Estados con desigual ca-

32. Esta idea la desarrollábamos en la nota 17.

33. Este planteamiento lo recogen ambos autores en sendas ponencias recogidas en un mismo libro, la referencia es Smith, S. «Paradigm Dominance in International Relations: The Development of International Relations as Social Science»; Krippendorff, E. «The Dominance of American Approaches»; ambas en Dyer, H.; Mangasarian, L. (Eds) *The Study of International Relations. The State of the Art*. London, Macmillan, 1989. pp. 3-40.

34. Véase Waltz, K. *Theory of International Politics*. Mass., Addison reading, 1979; ed. castellana: *Teoría de la política internacional*. (Trad. de M. Rosenberg), Buenos Aires, GEL, 1989. Sobre la reconversión de Keohane, Robert ver su artículo «Theory of World Politics: Structural Realism and Beyond» en Finifter, W. (Ed) *Political Science: The State of the Discipline*. Washington, 1989.

pacidad, cada uno persiguiendo su respectivo interés nacional, en una conflictividad propia del sistema internacional. El estructuralista estaría a medio camino entre el modelo globalista y el de la dependencia: «...confronts global politics in terms of the horizontally arranged hierarchies that run across geographical boundaries, throwing into high relief the patterns whereby "overdeveloped" states reproduce characteristic socio-economic and political forms within the underdeveloped ones in terms of the uneven spread of the industrial mode of production...».<sup>35</sup>

Para Peter Willetts, existirían verdaderamente tres modelos en competencia en las relaciones internacionales: el realista, coincidiendo con el modelo estatocéntrico; el funcionalista, que emplea teorizaciones «... characterized by a multiplicity of actor types and issue areas (with corresponding variations in typical behavior)»; y el marxista, caracterizado por el estudio de las consecuencias de los cambios económicos en el sistema capitalista y en el mundo.<sup>36</sup> Mitchell coincide con Willetts en su división, pero añade el «behavioralism» en función de una división por escuelas y destacando la influencia de este modelo en Estados Unidos y Gran Bretaña.<sup>37</sup> Rosenau distingue tres «major approaches to world politics: state-centric, multi-centric, and global-centric», pero sus categorías están basadas en criterios diferentes de los utilizados por Pettmann, Willetts y Mitchell porque, al igual que Wight, parte de las diferentes tradiciones filosóficas y políticas en la concepción del mundo.<sup>38</sup>

Otros autores, como Banks y Michael Smith, rechazando una división de los principales modelos o paradigmas en función de un criterio cronológico —lo que impide conocer los antecedentes y precedentes teóricos de cada uno de ellos—, realizan una división sistemática de lo que para ellos son los tres fundamentales: Realismo, Pluralismo y Estructuralismo.<sup>39</sup>

Ya en la producción española, con el mismo criterio sistemático, Arenal y Aldecoa coinciden al señalar la existencia de tres paradigmas fundamentales en la actualidad en las relaciones internacionales, que son: «1. El paradigma tradicional, también llamado realista o estatocéntrico, que es el que ha dominado el campo hasta fecha muy reciente. 2. El paradigma de la dependencia, también llamado neomarxista o estructuralista, según los énfasis con que se formule, que, aunque encuentra sus iniciales formulaciones en Marx y Engels, sólo a partir de los años sesenta de este siglo adquiere carta de naturaleza en el campo de las relaciones

35. Ver en Pettmann, R. *State and Class: a Sociology of International Affairs*. London, Croom Helm, 1979. pp. 53-54.

36. En este sentido Willetts, P. «The United Nations and the transformation of the interstate system» en Buzan, J.; Jones, R. (Eds) *Change and the Study of International Relations: The Evaded Dimension*. London, Pinter, 1981. p. 100.

37. Mitchell, C. «Analyzing the "great debates": teaching methodology in a decade of change» en Kent, R.; Nicholson, G. (Eds) *The Study and Teaching of International Relations*. N.Y.; Nichols, 1980. pp. 43-44.

38. El planteamiento de Rosenau está recogido por Maghroori, R.; Ramberg, B. *Globalism versus Realism: International Relations «Third Debate»*. Boulder, Colorado, Westview Press, 1982. pp. 39 y ss. Idéntico enfoque en Wight, M. «Why is there no international theory?» en Butterfield, H.; Wight, M. (Eds) *Diplomatic Investigations: Essays in the Theory of International Politics*. London, Allen & Unwin, 1966. p. 38.

39. Esta división en Banks, M. «The Evolution of International Relations Theory»... p. 6; en idéntico sentido Smith, M.; Little, R. (Eds) *Perspectives on World Politics*. London, Croom Helm, 1981. pp. 63-82.

internacionales. 3. El paradigma de la sociedad global, transnacional o de la interdependencia, que presenta también diferentes formulaciones». <sup>40</sup>

El límite que determina la frontera entre las distintas clasificaciones recogidas anteriormente es muy pequeño, y si, por ejemplo, definimos modelo o paradigma como lo hace Lipjhart –«paradigm as a model or vision from which springs a coherent tradition of scientific research»– es claro que el behaviorismo sería un nuevo modelo que modificó las conductas metodológicas de una comunidad científica, aunque no supusiera ninguna aportación nueva a las básicas suposiciones del realismo clásico. <sup>41</sup>

Nuestra posición, partiendo básicamente de afirmar la importancia de la visión y discusión modélica o paradigmática que condicionaba todo lo demás (teoría, enfoque, perspectiva, concepto, objeto, método...) también es consciente del peligro que pueden suponer aproximaciones de este tipo, al facilitar una simplificación o reducción de las diferentes posiciones mantenidas, borrando lo que es imprescindible para la reflexión teórica y científica; nos estamos refiriendo a la desaparición en el análisis de las matizadas puntualizaciones sobre una raíz básicamente compartida pero con enfoques o ampliaciones que son necesario valorar para concretar correctamente la posición mantenida frente al objeto estudiado. Podría decirse que son ramificaciones que aún partiendo de un «tronco», común, son imprescindibles si se quiere dar una explicación científica (y esto supone afirmar una tendencia hacia la totalidad) del mundo.

Por otro lado, somos conscientes, de ahí el enfoque y orden de nuestra exposición, de que la discusión modélica o paradigmática es fundamental para «dar luz» a la discusión, esto es, conocer claramente la posición que se mantiene, sin enmascarar los argumentos y el fin último del mensaje que, algunas veces, se presentan adornados con un barroquismo teórico y métodos novedosos pero que encubren modelos y propuestas ya de sobra conocidos.

Siendo conscientes de lo correcto de ambos planteamientos, el acercamiento crítico y reflexivo a este tema sólo puede venir desde una necesaria solución de compromiso, donde teorías y modelos sobre los que se mantiene son elementos complementarios y nunca excluyentes. La reflexión sobre los modelos, o «discusión paradigmática», no puede ser un sucedáneo del estudio de los diversos análisis teóricos y, por otra parte, también es cierto que si tiene algún sentido plantear las diferentes posiciones mantenidas respecto a las relaciones internacionales tiene que ser, por lo tanto, desde una visión del concepto de modelo o paradigma que permita destacar claramente los elementos diferenciadores, para no seguir hablando de eternas teorías, sobre lo que ya se ha dicho casi todo en un terreno que, desde estos enfoques tradicionales, se encuentra verdaderamente agotado.

Enlazando con la necesidad de encontrar un sentido adecuado para la conceptualización de modelo o paradigma en los estudios de relaciones internacionales pensamos, como lo hace Vasquez, que éste afecta a «... las suposiciones fundamentales hechas por los especialistas sobre el mundo que están estudiando». Estas suposiciones «proporcionan respuesta a las preguntas que deben ser planteadas

40. Este planteamiento en Arenal, C. «La Teoría y al ciencia de las relaciones internacionales... p. 589; también Aldecoa, F. en su «Memoria o Proyecto Docente» para la Universidad del País Vasco. pp. 35 y ss.

41. Ver Lipjhart, A. «The structure of the theoretical revolution in international relations» en *Quarterly*. n. 18., Marzo 1984. pp. 49 y ss.

antes de que empiece la teorización». Al responder a estas cuestiones, «las suposiciones fundamentales forman una representación del mundo que está estudiando el especialista y le dicen lo que es conocido sobre ese mundo, lo que es desconocido y, finalmente, lo que merece conocerse».<sup>42</sup>

En este sentido que explica Vasquez, seguido por Arenal, se puede decir que un modelo sólo cambia cuando se modifican esas asunciones fundamentales y que sólo aparece uno nuevo cuando surgen nuevos postulados básicos sobre la realidad.<sup>43</sup> Desde esta visión, Holsti recoge las que podrían ser cuestiones claves en torno a las cuales se han construido los distintos modelos y teorías. Literalmente él señala las siguientes:

«(1) the causes of war and the conditions of peace/security/order; an essential subsidiary problem is the nature of power;

(2) the essential actors and/or units of analysis;

(3) images of the world/system/society of states»<sup>44</sup>

Algunos autores desde este planteamiento amplio, cuando hacen repaso a la clasificación por ellos propugnada, desestiman las bases reales de evolución internacional que propiciaron, en parte, que la disciplina de las relaciones internacionales naciera como disciplina autónoma en las primeras décadas de este siglo. Es posible, y en lo básico estamos de acuerdo, como señalan Pettmann, Banks y otros autores españoles como Arenal y Aldecoa, que el idealismo como corriente teórica no supusiera una distinta percepción de los elementos claves del enfoque estatocéntrico, del cual el realismo es el máximo exponente;<sup>45</sup> pero también es cierto, como señalan Vasquez y Smith, que no se puede entrar en una crítica de los modelos o «paradigmas» sin valorar otros antecedentes históricos inmediatos que no sean diferentes a Hobbes.<sup>46</sup> El realismo, como señala Smith, no «nace en la noche de los tiempos» sin elementos de contraposición respecto a otra visión del mundo. En una discusión que no sea reduccionista es necesario partir de alguna realidad internacional inmediata, y el realismo, como todos los modelos o imágenes del mundo, nace por oposición a una realidad internacional y científica existente anteriormente.

No se puede negar que la Gran Guerra supuso diferentes caminos en el acercamiento científico a la realidad internacional, a pesar de que aún seguían existiendo grandes vinculaciones a enfoques jurídicos, históricos y filosóficos. Estos nuevos enfoques condicionaron a los estudiosos para seguir su acercamiento al objeto de estudio por diferentes vías: por un lado, desde algunos planteamientos era evidente que la sociedad internacional se movía en coordenadas distintas a los asuntos internos, pero seguían aplicando idénticos enfoques derivados de la tradición histórica para analizar las nuevas realidades. Por otro lado, existirá otra visión que, partiendo de un conocimiento histórico del desastre y sin poner el acento en una exagerada distinción en la raíz de los asuntos exteriores e interiores y manteniendo la conexión con otras materias como el derecho, la historia o la filosofía, propugnará una dimensión empírica propia para las relaciones internacionales.

Como señala Bull, la escuela de pensamiento que nace de la Primera Guerra

42. La definición de «paradigma» o modelo en las relaciones internacionales en Vasquez, J. A. *The power of Power Politics. A Critique*. London, Frances Pinter, 1983. p. 5.

43. En este sentido Arenal, C. «la Teoría y la ciencia de las relaciones internacionales...» p. 587.

44. La clasificación de Holsti, K. J. *The dividing discipline...* p. 7-8.

45. Esta posición puede encontrarse en las obras de Pettmann, Banks, Arenal y Aldecoa.

46. En oposición a la anterior Smith. S y Vasquez.

Mundial tendrá una influencia enorme en la valoración de conceptos claves en los estudios internacionales como el de guerra y el de paz. Para este autor las características diferenciadoras del *Idealismo* serán las siguientes:

«The belief in particular that the system of international relations that had given rise to the First World War was capable of being transformed into a fundamentally more peaceful and just world order; that under the impact of the awakening of democracy, the growth of international mind, the development of the League of Nations, the good works of men of peace or the enlightenment spread by their own teachings, it was in fact being transformed; and that their responsibility as students of international relations was to assist this march of progress to overcome the ignorance, the prejudices, the ill-will, and the sinister interests that stood in its way».<sup>47</sup>

Es cierto, como se ha señalado tradicionalmente, que para el idealismo las relaciones internacionales como estudio independiente tenían sentido tanto y en cuanto fuera un conocimiento lo más preciso del mundo para preservar la paz dentro de un orden internacional racional y justo. Pero también supuso una renovación destacable del pensamiento internacionalista en su concepción del mundo. Tres elementos serán destacables desde este punto de vista: en primer lugar, llevar el concepto de democracia y justicia al ámbito internacional como fundamento de orden; en segundo lugar, afirmar el protagonismo de las organizaciones internacionales frente a una visión exclusivamente estatista del sistema internacional; en tercer lugar, la búsqueda de la paz como fin primero y último de la investigación y reflexión en las relaciones internacionales.

Esta nueva visión del mundo no era accidental sino que iba acompañada con una propuesta para establecer un consenso político respecto a estos principios que fuera aceptado por todos los Estados, ateniéndose a las bases de racionalidad y respeto de las minorías que se encontraban en la base del concepto de democracia; un consenso que se encontraba explícitamente representado en los catorce puntos del presidente Wilson. En esta situación, con el idealismo reivindicando la necesidad de llegar a una paz estable, se inició una tendencia, nada despreciable en el pensamiento de la época, que situaba el camino de la sociedad internacional en la búsqueda de organizaciones lo más ampliamente aceptadas, donde se armonizarán los diferentes intereses encontrados en el medio internacional.

Existe un aspecto, ya recogido por Bull cuando reivindica en el idealismo una nueva visión del mundo, que transcendía el ámbito de los principios y propósitos para colocarse en la práctica académica y docente de algunos estudiosos de esta corriente teórica, como Zimmers. Richard Little, en una excelente investigación, señalaba que hubo «una orientación en la disciplina para predisponer a los alumnos a desechar la guerra como el elemento determinante en las relaciones internacionales, dejando paso a los elementos racionales en la política internacional y en la toma de decisiones. Muchos de ellos tuvieron que luchar con las continuadas evidencias que históricamente mostraban lo contrario»: «...the new specialist in International Relations felt under no compunction to search for general laws which could describe and explain the action of states. In line with the diplomatic

47. Véase Bull, Headley. «The Theory of International Politics 1919-1969» en Porter, B. (Ed) *The Aberystwyth Papers: International Politics 1919-1969*. Oxford, Oxford University Press, 1972. p. 34.

historian it was assumed that the future course of events was neither predetermined nor beyond the control of decision-maker...».<sup>48</sup>

Son estos esfuerzos desarrollados en el ámbito académico e investigador uno de los determinantes motivos que condicionaron el nacimiento de nuestra disciplina a diferencia de otras ciencias sociales. Como señala Smith, en este primer momento las relaciones internacionales como disciplina eran «prescriptive, normative and based on a conception of scholarly activity that stressed the immediate policy-relevance of work».<sup>49</sup> El fin último de este camino emprendido era responsabilizar a las relaciones internacionales en el ámbito investigador para prevenir que los acontecimientos se volvieran a repetir.

Los problemas inherentes al planteamiento teórico idealista están bien documentados y en el libro de Carr *The Twenty Years Crisis* se puede encontrar la crítica más acertada sobre sus planteamientos. Los acontecimientos, como suele pasar en estos casos, superan los planteamientos teóricos existentes y, así, los sucesos internacionales de los años veinte y treinta pusieron en entredicho su visión, al demostrar que la política exterior de numerosos Estados caía en contradicción con las bases asentadas por los enfoques idealistas. Los mecanismos planteados para prevenir la guerra no habían funcionado y los gérmenes de un segundo conflicto estaban sembrados. El fracaso de las soluciones diplomáticas y los intereses de las potencias europeas demostraron que los esfuerzos científicos y académicos para demostrar la disfuncionalidad natural de la guerra habían sido una ilusión. La explicación de este fracaso no se encuentra tanto en que las elaboraciones teóricas del idealismo fueran más o menos utópicas, sino más bien en que su proyecto de sociedad internacional entró axiomáticamente en contradicción con los intereses de los dos Estados donde inicialmente había encontrado su raíz. Como señala Carr, el idealismo había perdido su utilidad política.<sup>50</sup>

La respuesta a la debilidad del idealismo en este período fue la aparición del *realismo* como modelo o paradigma alternativo. Por muchas razones se puede afirmar que el realismo ha sido hasta hace poco tiempo el paradigma dominante en las relaciones internacionales a pesar de, como señala Smith, haber aparecido en muchas «necrológicas» de los abundantes estudios realizados desde su surgimiento.<sup>51</sup>

Con posterioridad veremos las que pensamos han sido claves fundamentales para su permanencia en la producción teórica de las relaciones internacionales; sólo señalar aquí que su definitiva configuración será producto de la experiencia histórica de los años treinta y del período de guerra fría, que se abre a partir de 1947. La concepción del realismo político, o del *power politics*, que se impone en esos años en el campo de las relaciones internacionales supone, como señala Gilpin, el fracaso para llevar a cabo un cambio revolucionario en la concepción y en la práctica académica de nuestra disciplina.<sup>52</sup>

Si los planteamientos filosóficos y políticos hobbesianos habían sido supera-

48. Little, R. «The Evolution of International Relations as a Social Science» en Kent, R.; Neilsson, G. (Eds) *The study and teaching of International Relations*. London, Francis Pinter, 1980. p. 90.

49. Existe un desarrollo interesante de esta idea en Smith, S. «Paradigm dominance in International Relations...» p. 7.

50. Carr, E.H. *The Twenty Years Crisis*. London, Macmillan, 1939. p. 140.

51. En este sentido Smith, S. *Paradigm Dominance...* p. 9.

52. Ver en Gilpin, R. «The Richness of the Tradition of Political Realism» en *International Organiza-*

dos por el *Contrato Social* en la interpretación crítica de los fenómenos internos de la sociedad civil, semejante proceso no había sido posible en la explicación y racionalización de los comportamientos en la sociedad internacional. En este ámbito se consolidaba la teoría política que, al entronizar al Estado como suprema unidad política y al dividir la vida social en dos mundos contrapuestos –uno, el propio del Estado, en el que se presupone que a través del pacto social reina el orden, la ley y la paz; y otro, el de la sociedad internacional, en el que reinan la anarquía, el estado de naturaleza y la ley del más fuerte–, determina una visión de la realidad internacional en la que el Estado y el poder se transforman en el actor y el factor de referencia para la política y la teoría.

El realismo necesariamente tiene que ser asociado a dos trabajos que dieron la llave al naciente modelo para desplazar al idealismo en la producción teórica de las relaciones internacionales; como indica Smith, si no hubiera existido la crítica histórica inflexible de Carr en su *Twenty Years' Crisis*, es poco probable que hubiera germinado la semilla de la obra *Politics Among Nations* de Morgenthau.<sup>53</sup> De estos dos, fue el último el que realizó una explícita reformulación de cómo las Relaciones Internacionales tenían que ser estudiadas. Morgenthau habló abiertamente de las leyes y regularidades de los acontecimientos internacionales; con sus «*Six Principles of Realism*», añadidos en la segunda edición de su libro, ofreció los presupuestos básicos de su aproximación teórica. La esencia del realismo era que el comportamiento estaba basado en leyes inmutables de la naturaleza humana. Para comprender las Relaciones Internacionales era necesario elaborar una teoría que «bring order and meaning to a mass of phenomena which without it would remain disconnected and unintelligible».<sup>54</sup> En resumen, crear un instrumento que pusiera en orden acontecimientos que de otra forma permanecerían irracionalmente explicados y permanentemente inteligibles. Crear una teoría que fuera imprescindible para conocer y entender la realidad internacional, crear una ciencia empírica de las relaciones internacionales como oposición al pensamiento «utópico» y «normativo». Esto no significa que Morgenthau evitara el carácter normativo, sino que buscaba que la teoría brotara de la forma de actuar y pensar en el medio internacional, de la práctica de los hechos y decisiones de la política exterior.

En todo ello su relevante y específica forma de ver la naturaleza humana fue crucial. El poder se transforma en el factor decisorio de las relaciones internacionales y el equilibrio de poder es el elemento regulador que, sin eliminar la naturaleza sustancialmente anárquica del sistema internacional, asegura un mínimo orden que tiene como fin la supervivencia y perpetuación de los propios Estados. La base última de este planteamiento, como señala Arenal, está en la consideración de que la ambición de poder es inherente al hombre dado el sentimiento de inseguridad con que se mueve en el mundo. Como señalan Puchala y Fagan, en ese contexto conflictivo la prioridad que inspira la investigación que se desarrolla bajo

tion. Vol. 38 (1984). pp. 287-304.

53. Véase Carr. *The Twenty Years Crisis*... p. 2; también Morgenthau, H. *Politics Among Nations*... p. 3 cit por Smith, S. *The paradigm dominance*... p. 12.

54. Para una discusión de los principales fundamentos de Morgenthau, sobre la naturaleza humana, ver Smith, S. «War and Human Nature» en Forbes A; Smith, S. (Eds) *Politics and Human Nature*. London, Frances Pinter, 1983. pp. 164-179. Para una crítica de Morgenthau ver también Hoffmann, S. *Contemporary Theory in International Relations*... pp. 30-39.

este modelo o paradigma está constituida por la seguridad nacional. Al no existir un poder superior, los Estados han de velar por su seguridad.<sup>55</sup>

Después de la completa investigación de Barbé, poco nuevo que añadir a la concepción que Morgenthau tendrá de la «política internacional»;<sup>56</sup> no obstante, pensamos que es interesante abundar en una vía de reflexión sobre el realismo como modelo teórico tradicional en las relaciones internacionales y su repercusión en la comunidad intelectual en nuestro campo, que ha sido tratado parcialmente por autores como Smith, Krippendorff e incluso, con una intencionalidad diferente a los anteriores, el mismo Hoffmann. Esta visión interpreta que la verdadera clave del paradigma realista no es tanto la «perfecta» creación de contenidos y fundamentos como la clara conciencia por parte del autor respecto a la necesidad de una nueva teoría o modelo para el desarrollo de la disciplina, y la relación entre sus propuestas y el carácter instrumental de éstas.<sup>57</sup>

Respecto a la clara conciencia en Morgenthau de impulsar un necesario desarrollo de la disciplina, el trabajo de este autor, precisamente por reclamar un cambio a una nueva producción teórica, intenta crear un modelo teórico que sea claramente identificable frente a anteriores concepciones del mundo. Para Morgenthau, las relaciones internacionales representaban esferas autónomas de acción, y el entendimiento de dichas esferas de acción dependía de la creación de un modelo teórico que fuera específico para el ámbito de la política internacional. El modelo teórico, si estaba bien construido, tendría que funcionar porque partía afirmando que la política internacional se movía por leyes invariables y, por otro lado, colmaba una necesidad creada en la comunidad científica que continuaba analizando «nuevas» realidades con «viejos» instrumentos.

Respecto a este último argumento, como Hoffmann ha señalado, el pensamiento de Morgenthau tuvo una gran repercusión en la comunidad internacionalista anglosajona y existió una inmediata aceptación de su modelo teórico en el análisis del sistema internacional. Hoffmann hace notar tres aspectos que explican la predisposición intelectual del período: primero, una conciencia común en la creación de nuevos valores en el análisis del sistema internacional, partiendo de la afirmación de los Estados Unidos como mejor modelo para la sociedad internacional. En segundo lugar, una valorización positiva de las ciencias sociales, y dentro de ellas de las relaciones internacionales, para cubrir campos de investigación absolutamente novedosos. En tercer lugar, una generación de nuevos internacionalistas decepcionados con soluciones excesivamente idealizadas que habían mostrado su fracaso para evitar el conflicto; esta generación pensaba que la guerra siempre era posible y las investigaciones de relaciones internacionales, e incluso la política exterior, debía tener ésta como la primera hipótesis manejable.<sup>58</sup>

La cuestión clave es que la aproximación de Morgenthau apareció en el tiempo con todos estos y otros factores políticos y económicos, como demuestra Krippendorff, siendo el fundamental de todos ellos la transformación de Estados Unidos como una superpotencia y la necesidad de acomodar la reflexión teórica a la

55. Se puede encontrar en Puchała, D.; Fagan, S. «International politics in the 1970s: The Search of a perspective». *International Organization*. Vol. 28 (1974). p. 248.

56. Los artículos de Barbé, E. y el comentario, notas y traducción que realiza sobre los escritos políticos de Morgenthau se pueden encontrar en Morgenthau, Hans. J. *Escritos sobre Política Internacional*. Madrid, Tecnos, 1990.

57. Rec de Smith, S. *The paradigm dominance...* p. 15.

58. Ver Hoffmann, S. «An American Social Science» ...p. 45-70.

nueva realidad del poderío norteamericano en el mundo. La predisposición intelectual y los factores anteriormente descritos dieron carta de credibilidad inmediata al modelo de Morgenthau.<sup>59</sup>

El papel de Estados Unidos en la sociedad internacional inmediatamente después de la Segunda Guerra Mundial era no sólo central sino en muchos aspectos absolutamente nuevo. Como la guerra fría desvelaba, todos los aspectos políticos del mundo, directa o indirectamente, afectaban a las relaciones mantenidas por Estados Unidos y, más concretamente, a la relación EE.UU.-URSS. Fue necesario pasar del tradicional y medido aislamiento de la política exterior norteamericana a una relación que Smith califica de «puertas abiertas», que tuvo su paralelismo en la exportación de la producción intelectual internacionalista. Los nuevos enfoques llegaron a las élites especializadas en política exterior en Europa y los líderes nacionales fueron receptivos a ideas que les ayudaban en la actividad práctica, que era exactamente lo que el realismo les ofrecía.<sup>60</sup> Como señala Rothstein, el realismo era popular porque «dio a los políticos un discurso creíble cuando hablaban del mundo, que no tenía nada que ver con el sonido de las grandes y vacías palabras anteriores».<sup>61</sup> En este sentido, el realismo llegó a ser la doctrina que alimentaba la «llama» intelectual para el establecimiento de la política exterior en los muchos años venideros y determinaba las categorías con las que se debían estudiar y tratar los asuntos externos, a la vez que las soluciones más convenientes, conforme a los conceptos elaborados, de los problemas que podían presentarse.<sup>62</sup>

Se podría decir, como Hoffmann ha indicado, que existía un grado calculado de ambigüedad en el modelo teórico realista, y especialmente en la relación que existía entre la maximización de poder y la balanza o equilibrio de poder para evitar el conflicto; esta relación suponía «la racionalización de lo que años antes unánimemente hubiera sido considerado una locura que conducía inevitablemente a la destrucción», pero que ahora permitía compatibilizar incremento de poder y acomodación de ese incremento; en resumen, suponía una «racionalización» de las políticas exteriores en la guerra fría.<sup>63</sup>

En otro ámbito distinto, el realismo tuvo una enorme influencia en la naciente disciplina de las Relaciones Internacionales, porque defendía y alentaba el desarrollo de un campo de estudio separado y autónomo respecto a otras disciplinas. Si a esto se suma que entraba en consonancia con la política exterior del país y que este aspecto era el principal objeto de la mayoría de los estudios realizados, tenemos como resultado último el diferente y primerizo desarrollo de la disciplina en este país. La combinación de estas dos influencias fue fundamental en el desarrollo y ampliación del objeto de estudio y en la búsqueda de un modelo teórico propio de las Relaciones Internacionales. Pero justamente en el mismo tiempo en el que Morgenthau establecía esta distinta aproximación a las relaciones internacionales que se conoce por realismo, el movimiento en otras ciencias sociales estaba tomando el camino de romper una artificial división en función de una perfecta delimitación del objeto y del método.

Acorde con esta perspectiva, era necesaria una concentración de métodos y

59. Rec por Krippendorff, E. *El sistema internacional*. pp. 16-33.

60. En este sentido Smith, S. *The paradigm*... p.10.

61. Esta idea se puede encontrar en Rothstein, R. «On the Cost of Realism» en *Political Science Quarterly*. Vol. 87, n. 3. (1972) pp. 348 y ss.

62. *Ibidem*.

63. Hoffmann, S. «An American Social Science» ...p. 48.

fórmulas que permitiera una aproximación indistinta al objeto de estudio por el análisis del comportamiento de los distintos elementos que intervenían en el fenómeno a describir. Este movimiento, que empieza a ser conocido con el término *behaviorismo* o conductismo (si utilizamos un término más próximo a nuestra lengua), reclamaba la utilización de los métodos de las ciencias naturales para resolver las no pocas dudas en las investigaciones. Esta orientación positiva era en un importante sentido muy diferente a la percepción que el realismo tenía de las ciencias sociales desde que Morgenthau expresó la necesidad de establecer una serie de leyes derivadas de la condición humana. En este sentido, si la aproximación de Morgenthau cuando se acerca a la realidad internacional daba por supuestas una serie de leyes que existían, aunque no fueran observables, para los positivistas esta aproximación era inaceptable porque partían de una definición en la elaboración teórica donde sólo tenía cabida aquello que fuera observable.

El impacto del behaviorismo, ante el dominio de los planteamientos realistas, fue posterior al que se produce en otras ciencias sociales; dos trabajos marcarán el inicio de este enfoque: por un lado, el estudio de Snyder sobre la toma de decisiones,<sup>64</sup> y por otro, los trabajos de Kaplan sobre los sistemas internacionales.<sup>65</sup> La influencia de otras ciencias sociales se deja ver en ambos trabajos y mientras que el análisis de Snyder utiliza fórmulas propias de la psicología social, la aproximación de Kaplan partirá del desarrollo de la teoría de sistemas. Ambas vías evolucionarán desde perspectivas críticas respecto a las aproximaciones realistas: Snyder señalará que la noción de racionalidad en la toma de decisiones en la construcción de Morgenthau era equivocada, porque partía de una subjetiva percepción de la realidad a la hora de realizar su planteamiento. El planteamiento alternativo de Kaplan a la hora de estudiar el sistema internacional no estará basado en los conocimientos históricos como el de Morgenthau para definir su concepto de sistema, sino en hipotéticas estructuras a partir de cuyo cambio pueden explicarse diferentes modos característicos de comportamiento.

En los últimos años de la década de los cincuenta, el behaviorismo empieza a ser aceptado en nuestra disciplina y será común observar cómo en numerosas ocasiones es presentado como una alternativa a los planteamientos realistas. Pero dicha aproximación teórica, aunque como señala Liptjhart «modificó el comportamiento investigador de una comunidad científica» a la hora de aproximarse al objeto de estudio,<sup>66</sup> no supuso una modificación de los presupuestos básicos sobre los que se mantenía el modelo o paradigma realista, a saber: dominio del enfoque estatista, separación de política interior y exterior, primacía de los planteamientos de poder y, como resultados de éste, también de paz. Como dice Vasquez, «los presupuestos básicos en la "observación" de la realidad internacional, que no crítica de ésta, permanecieron inamovibles», ni siquiera se los plantearon, porque era un enfoque teórico que tenía que ver más con el método que no con la conciencia de estar construyendo un paradigma o modelo alternativo al realismo.<sup>67</sup>

La mayoría de los autores llegan a esta conclusión y, así, algunas clasificacio-

64. Ver en Snyder, R. Bruck, H; Burton, S (Eds) *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*, N.Y., Free Press, 1962. pp. 14-185.

65. Kaplan, M. *System and Process in International Politics...* pp. 12-23.

66. Ver nota 41.

67. La investigación puede encontrarse en Vasquez, J. A. *The Power of Power Politics. A Critique*. Londres, Frances Pinter, 1983. pp. 13-15.

nes modélicas o paradigmáticas, como las de Arenal o Aldecoa,<sup>68</sup> no recogen dicha corriente pero, como señalábamos al principio de este epígrafe, estando básicamente de acuerdo con este planteamiento, pensamos que merece ser matizado. El behaviorismo, en su sentido más estricto, que se afirma en el estudio de la sociedad internacional en este período, pone todo su énfasis en el análisis de la conducta individual, lo que desde el primer momento plantea a los especialistas de las relaciones internacionales un problema fundamental: ¿cómo se puede llevar dicho enfoque al estudio del comportamiento internacional? La solución más fácil era limitarlo al Estado, al ser de éste el comportamiento que más peso tenía en el sistema internacional. Con todo, asumido ese problema, el behaviorismo seguía circunscrito a un nivel de análisis reducido, que posibilitaba, según sus seguidores, el estudio científico de la realidad internacional, pero pensamos que lo hacía demostrando al mismo tiempo sus limitaciones para aprehender científicamente esa realidad.

Dicho esto, es necesario destacar que el desarrollo de la *perspectiva sistémica* se presenta como una solución, en términos científicos, a las insuficiencias del behaviorismo en el plano teórico. Como señala Little, el enfoque sistémico funciona en el nivel teórico porque el behaviorismo y análisis sistémico se corresponden con las dos vías de pensamiento que han caracterizado la ciencia occidental, la atomística, para la cual la comprensión de la realidad total es posible a través del conocimiento acumulativo de las partes componentes, y la holística, que considera que el todo no puede comprenderse en base simplemente al estudio de sus partes, pues es más y distinto que la suma de las mismas.<sup>69</sup>

La adopción de este enfoque en su planteamiento teórico suponía hacer bascular el centro de gravedad dentro del modelo teórico desde el tradicional énfasis en el análisis de la acción exterior del Estado, de la política exterior, hacia el sistema internacional como totalidad. Pero en su operar metodológico no era muy diferente de los enfoques behavioristas. Como señala Braillard, «mientras que la teoría sistémica trata de describir y de explicar un sistema, los diversos elementos que lo componen y los procesos que son susceptibles de desarrollarse y, en consecuencia, de modificarlo o incluso hacerlo desaparecer, el análisis sistémico se ocupa de los datos empíricos que, utilizados en el marco de diversos métodos, permiten estudiar las variables de un sistema internacional». Ahora bien, el nivel empírico en algo tan aleatorio e indeterminado como las relaciones internacionales, apuntado por Krippendorff, no puede limitarse a la elaboración de modelos numéricos y a cruces informáticos de variables.<sup>70</sup>

Es lógico, por lo tanto, que el enfoque sistémico, aun centrando su atención en una correcta valoración teórica del sistema internacional en cuanto tal, es decir, en el conjunto de las interacciones existentes entre las diferentes unidades, tenga como resultado último, en la mayoría de los trabajos realizados desde este enfoque, el estudio de las interacciones entre los Estados. Si hubiera sido de otra forma, como señala Smith, habría perdido el carácter instrumental que aspiraba a

68. Esta posición en Arenal, C. «La Teoría y la Ciencia de las Relaciones Internacionales...» p. 583 y ss. En idéntico sentido Aldecoa, F. Memoria presentada para la Universidad del País Vasco, pp. 124.

69. En este sentido Little, R. «A System Approach» en Taylor, T (ed). *Approaches and Theory in International Relations*. Londres/ N.Y., Longman, 1978. pp. 182 y ss. en idéntico sentido Braillard, P. *Théorie des systèmes et relations internationales*. Paris, Puf, 1977. pp. 13-16.

70. Ver igualmente Braillard, P. *Philosophie et Relations Internationales*. Ginebra, Lubrich Ed, 1974. p. 33. del mismo autor *Théorie des systèmes...* p. 51-53.

tener; de una u otra forma, el resultado último de las investigaciones demostraba que poco o nada había cambiado sustancialmente en nuestra disciplina.<sup>71</sup>

Desde diferentes posiciones, en los años setenta y ochenta se inicia una reacción posbehaviorista que estima que esta visión sistémica no es suficiente y que debe ser completada o reemplazada por una visión que tome como punto de referencia la sociedad mundial. Aunque estas concepciones parten también en muchos casos de la perspectiva sistémica –al igual que el realismo, no parten de la nada sino que es imprescindible conocer y explicar sus antecedentes–, su unidad de análisis es principalmente el individuo y no el Estado, aduciendo que como consecuencia del desarrollo tecnológico se debe partir de la existencia de una compleja red de relaciones transnacionales. De esta forma, los trabajos iniciales de Wallerstein<sup>72</sup> y Burton<sup>73</sup> abogan por un modelo o *paradigma transnacional, global o de la interdependencia* en el estudio de las relaciones internacionales.<sup>74</sup>

En todos estos casos, el ataque a los presupuestos realistas, señalados con anterioridad, es frontal y directo. Desde muchos caminos y desde diferentes interpretaciones, a partir de este periodo se empieza a percibir un cambio en el enfoque y naturaleza de nuestra disciplina. Muchos autores consideran que es en este periodo cuando se produce la mayor discusión en las relaciones internacionales; incluso, alguno de ellos desde una visión absolutamente parcial, señala que la historia de nuestra disciplina hasta nuestros días se limita a la lucha entre los presupuestos estatocéntricos frente a los transnacionales. Desde un análisis más prudente, Maghroori y Ramberg señalan que el cambio propuesto por el modelo transnacional supone el «tercer debate» en la historia de la disciplina, junto con los que le precedieron: idealismo/realismo y realismo/behaviorismo.<sup>75</sup>

Siempre que existe una referencia a la concepción transnacional, es obligado empezar por los planteamientos de Keohane y Nye, aunque después, como es el caso del primero, existiera una renuncia expresa a lo que esta concepción suponía como alternativa al realismo.<sup>76</sup> Entre los principales planteamientos y críticas de la concepción transnacional, hay que señalar la excelente investigación de Arenal en su libro *Introducción a las Relaciones Internacionales* e indicar cómo para estos autores «el paradigma de la política mundial trata de trascender el problema de los niveles de análisis, tanto ampliando la concepción de los actores para incluir a los actores transnacionales, como rompiendo conceptualmente la visión del Estado-nación».<sup>77</sup>

Como recoge Arenal, la primera formulación del modelo transnacional será la que se deriva de los trabajos de Kaiser,<sup>78</sup> donde se define la sociedad transnacional

71. Smith, S. *The paradigm...* p. 21.

72. Wallerstein, I. *The Modern World System II*. N.Y., Academic Press, 1980. pp. 13-145.

73. Burton, J. *International Relations: A General Theory*. Cambridge, Cambridge University Press, 1965. El planteamiento citado puede encontrarse en la introducción de su libro.

74. Ver Keohane, R.; Nye, J (Eds) *Transnational Relations and World Politics*. Cambridge, Mass. C.U.P., 1972.

75. Maghroori, R., Ramberg, B. *Globalism Versus Realism: International relations Third Debate*. Boulder, Westview Press, 1982.

76. Ver nota 34.

77. Ver Keohane, Nye *Transnational...* p. 380. cit por Arenal, C. *Introducción...* pp. 295 y ss.

78. Kaiser, K. «Transnationale Politik: Zu einer Theorie der multinationalen Politik». Hemos utilizado la reproducción que de él hace Braillard. P. *Théories des relations internationales...* p. 222-247. Cit por Arenal, C. *Introducción...* pp. 295 y ss.

«como un sistema de interacciones, en un área específica, entre dos actores sociales pertenecientes a sistemas nacionales diferentes. En el interior de cada sistema nacional las interacciones son decididas por élites» y son el resultado del equilibrio interno de esas sociedades.<sup>79</sup> La conclusión última de este autor, que pasará como la herencia más destacada a otro enfoque transnacional de mayor espectro, será su reconocimiento de que en el plano teórico es posible considerar una política transnacional en la que los actores tengan igual peso; en realidad lo normal es la existencia de diferencias en cuanto al poder político y económico de los actores implicados. De ahí que en la esfera internacional estemos con frecuencia ante relaciones asimétricas de dominación política y económica de los actores implicados.<sup>80</sup>

Partiendo de esta base, Keohane y Nye, que desarrollan quizá el intento más ambicioso de establecer un nuevo enfoque de la realidad internacional, consideran que el estudio tradicional de las relaciones internacionales basado en el modelo estatocéntrico, es decir, el modelo que asume que la política internacional consiste simplemente en las relaciones entre Gobiernos, que sólo las decisiones de tales Gobiernos deben estudiarse y que al explicar sus decisiones el único factor no interno que debe tomarse en cuenta son las decisiones de otros Gobiernos, fracasa cuando se pretende dar cuenta de la actual realidad internacional. Estos autores parten de una crítica del modelo estatocéntrico no sólo en cuanto que desconoce la importancia política de las «relaciones intersocietarias», así como la existencia de actores no estatales –como las empresas multinacionales, las ONGs, etc.– sino también en cuanto que no ha prestado atención a las conexiones de estos últimos con el sistema interestatal.<sup>81</sup>

Existe otra crítica apuntada por estos autores referida al proceso de continua complejidad de la sociedad internacional que hace «pequeño y corto» el modelo tradicional o estatocéntrico. Como apunta Aldecoa, no estando básicamente en la línea de este enfoque transnacional pero ampliando su visión, el proceso de modernización de nuestras sociedades «permitió que apareciesen demandas nuevas que se entrelazaban con un sistema de valores propios de la sociedad del bienestar». El Estado, para responder a las demandas de desarrollo económico y social, ha tenido que abrirse cada vez más a los intercambios con el exterior y a una interdependencia creciente, cuya primera consecuencia es una «atenuación de su autonomía».<sup>82</sup> La conclusión última es que el Estado, se quiera o no, ha ido perdiendo el poder y la autonomía que tenía en momentos históricos anteriores, debido al aumento del protagonismo de los actores no estatales y también a los procesos de cooperación e integración cada vez más consolidados en la sociedad internacional.

Partiendo de esta nueva realidad, Keohane y Nye definen las relaciones internacionales y la política mundial como «todas las interacciones entre actores en un sistema mundial en el que un actor significativo es cualquier organización o individuo autónomo que controla recursos sustanciales y participa en relaciones políticas, directa o indirectamente, con otros actores a través de las fronteras estatales. Tal actor no necesita ser un Estado».<sup>83</sup>

79. *Ibidem.*

80. *Ibidem.*

81. Véase Keohane, R; Nye, J. *Transnational...* p. IX-XI.

82. En este sentido memoria de Aldecoa, F. p. 42.

83. Keohane-Nye. *Transnational...* p. XXIV-XXV.

El enfoque de estos autores, como señala Banks, no sólo suponía un nuevo enfoque para las relaciones internacionales, sino que también existía un programa concreto de investigación para llevarlo a cabo: 1. Análisis de las áreas de problemas; 2. Investigación sobre los actores transnacionales y transgubernamentales; y 3. Estudios dirigidos a iluminar las relaciones entre las áreas de problemas. Por lo tanto, la política mundial quedaba dividida en diferentes áreas conflictivas cuyas relaciones eran problemáticas.<sup>84</sup>

La posición mantenida por estos autores, como indica Smith, tuvo una gran trascendencia en nuestra disciplina orientando la investigación en numerosas universidades, pero no conviene olvidar que, paralelamente a estos nuevos enfoques, se continuaron desarrollando los estudios derivados del modelo realista, que se encontraban preparados cuando la realidad internacional volvió a una situación de enfrentamiento entre las superpotencias. Y es que la evolución de la sociedad internacional, como señala Krippendorff, supera cualquier modelo alternativo; si este modelo alternativo no se encuentra contenido en un proyecto ideológico nuevo existe una tendencia a volver a modelos que ya han probado su consistencia real. Según esta opinión, que compartimos, el planteamiento transnacional esperaba resultados en un corto plazo de tiempo, que su enfoque llegara a los Gobiernos, como había sucedido con el realismo; pero no se lo habían planteado como lo que verdaderamente tiene que ser un modelo alternativo cuando es consciente de la consistencia del modelo anterior: que la crítica del modelo o paradigma tradicional se debe realizar, como señala Arenal, no porque se piense en la posibilidad inmediata de una comunidad política mundial, sino porque verdaderamente existe un cambio sustancial de la situación internacional y porque se considera que las fronteras estatales no coinciden ya con las nuevas realidades de las relaciones internacionales.<sup>85</sup>

Una posición más correcta, desde nuestro punto de vista, se encontraría básicamente en la línea del enfoque transnacional, pero con «un mayor nivel de compromiso ideológico», utilizando la terminología de Krippendorff. Pensamos, al igual que considera el modelo o paradigma de la dependencia —el tercer modelo o paradigma en el estudio de las relaciones internacionales—, que los planteamientos transnacionales conciben la interdependencia en términos de relaciones que son mutuamente costosas de renunciar;<sup>86</sup> porque no existen relaciones de interdependencia simétrica sino, todo lo contrario, existe un nivel de interdependencia asimétrico, siendo éste el más frecuente en la esfera internacional.

Afirmamos la validez del enfoque transnacional y global en su elaboración del concepto y objeto de las relaciones internacionales, pero creemos que lo que determina el sistema internacional actual no es la noción de interdependencia entendida desde enfoques básicamente anglosajones. Pensamos que es necesario poner de manifiesto que existe una realidad, que no es la del «realismo» dominante y que atañe a la mayor parte de la población en el ámbito internacional.

Nuestra posición en este punto se encuentra en la línea crítica de Brailard, cuando señala que la noción de transnacional tiene una validez teórica en la elabo-

84. En Banks, M. «The Evolution of International».

85. Este enfoque en Krippendorff, E. «The Dominance of American Approaches in International Relations» en Dye, H.; Mangasarian, L. (Eds) *The Study of International Relations. The State of the Art*. London, Macmillan, 1989. pp. 28-40.

86. Rec en Baldwin, D. «Interdependence and Power: A Conceptual Analysis» en *International Organization*. Vol. 34 (1980). pp. 371-506.

ración de conceptos, pero que el enfoque de la interdependencia simétrica esconde y no plantea las posibilidades de cambios reales en la sociedad internacional, pues «al insistir sobre el crecimiento de la interdependencia y al presentar esta última como una situación simétrica (dependencia mutua de actores sociales) se tiende a esconder la dimensión conflictiva de las relaciones internacionales y la estratificación del sistema internacional».<sup>87</sup>

Nos parecen igualmente injustas algunas de las críticas realizadas a la concepción transnacional como, por ejemplo, las que realiza Bull –recogidas por Arenal–, quien después de afirmar la validez del modelo de la política mundial o perspectiva transnacional, rechaza algunos planteamientos que algunas veces están asociados a la misma, en concreto: «1. que es absurdo mantener que la existencia de un sistema político con actores distintos a los Estados es algo nuevo o de reciente desarrollo; 2. que es dudoso que pueda demostrarse que las relaciones internacionales juegan en el presente un papel más importante con relación a las relaciones interestatales que en épocas anteriores del sistema internacional; 3. que los factores que consolidan el sistema político mundial en sí mismos no garantizan la aparición de una sociedad mundial integrada».<sup>88</sup> Respecto al primero y segundo de los puntos, pensamos que la concepción transnacional no niega el papel de los Estados en la sociedad internacional, sólo intenta trazar una línea superadora de la perspectiva estatocéntrica porque cree, como nadie puede negar en la actualidad, que existe un proceso de complejidad creciente y cambiante en la sociedad internacional que demanda perspectivas de mayor espectro que la puramente estatocéntrica donde tengan entrada otros factores y actores. Algunos de estos actores y factores no son nuevos, pero sin lugar a dudas progresivamente van ocupando, cada vez más, un papel creciente en el medio internacional. La labor del análisis científico tiene que ser necesariamente multidireccional y totalizadora en la medida de lo posible; sería impensable desechar factores negando su escasa trascendencia; aún siendo así, que no pensamos que lo sea, será un planteamiento limitadamente válido.

Pensamos que la línea crítica a la visión transnacional es otra muy diferente y que hace referencia al hecho de que los efectos que las relaciones transnacionales han producido en el sistema de Estados han tenido lugar de una forma desigual, pues si en ciertas áreas regionales han ido en el sentido de favorecer un proceso integrador, en otras regiones, a nivel mundial, han ido en la dirección de acrecentar las tensiones y conflictos o de promover la integración en base a una cultura dominante. El estudio de las relaciones transnacionales solo tiene sentido si se asocia en parte con las relaciones de dependencia política y económica entre actores sociales que no tienen el mismo poder y que constituyen la fuente de una penetración controlada desde el exterior y que, como señala Braillard, «tiene efectos de dominación».<sup>89</sup>

Las críticas en este sentido vendrán de la mano de autores que pudieran encuadrarse en el modelo o paradigma de la dependencia, con el que compartimos algunos argumentos. Este modelo, elaborado en su última interpretación en los años setenta y ochenta, es producto, al igual que el de la sociedad global, de la

87. En este sentido Braillard, P. «Les sciences sociales et l'étude des relations internationales» en *Revue Internationale des Sciences Sociales*. Vol 36 (1984). p. 670.

88. Ver Bull, Hedley *The Anarchical...* p. 278-281.

89. Braillard, P. *Théories des relations internationales...* p. 127-128.

toma de conciencia de que la realidad internacional es de una mayor complejidad de lo que pretende el modelo realista. Analiza la sociedad internacional en términos de dependencia, es decir, en términos de desigualdad y de dominación. Parte, pues, de la naturaleza desequilibrada e injusta del sistema internacional y pone de manifiesto la complejidad de su estructura y los fenómenos de desequilibrios regionales que lo caracterizan.

Las aportaciones desde este enfoque al ámbito de las relaciones internacionales, propugnando un cambio de la sociedad internacional y de nuestra disciplina, no son de despreciar y, así, Aldecoa recoge las principales: «1. El problema central del análisis son las relaciones desiguales entre el Norte y el Sur y el estudio de las conexiones existentes entre las situaciones de desigualdad; 2. Los actores principales dejan de ser los Estados y pasan a ser las empresas multinacionales, las fuerzas transnacionales... ya que tiende a borrar las fronteras entre los factores domésticos y los factores internacionales que intervienen en la realidad transnacional contemporánea; 3. La imagen del mundo es el hambre y la desigualdad, que potencia un conflicto larvado entre el Norte y el Sur y se preocupa por resaltar la importancia del Sur frente al Norte; 4. Las Relaciones Internacionales tienen un importante contenido económico, y se ofrece una visión histórica que explica la estructura actual de las mismas y los desequilibrios que la caracterizan, fruto de un proceso global de expansión del capitalismo mundial; 5. El contenido del programa tendrá por objeto explicar cómo se ha producido la montaña del hambre y sus interconexiones. Se dará mucha importancia al desarrollo y evolución de la Sociedad Internacional y a todos los temas de la visión económica de la realidad aunque con fuerte contenido político e institucional; 6. Los valores –el principal de ellos será la justicia– transmitirán el mensaje de que las cosas son así porque quieren los hombres, que es difícil de cambiar, pero posible. El problema más grave que tiene la humanidad es el hambre, mas ésta y sus raíces no son naturales sino políticas».<sup>90</sup>

Negar la dependencia que existe en la sociedad internacional entre determinados fenómenos como el de la riqueza y la pobreza, la carrera de armamentos y el hambre, el desarrollo de las industrias pesadas y los conflictos en el Tercer Mundo, es permanecer de espaldas a un entendimiento crítico y dialéctico del mundo.

Es difícil, y diríamos imposible, suscribir en la actualidad todos los planteamientos teóricos del modelo o paradigma de la dependencia, porque pensamos, al igual que Dos Santos y Krippendorff, que es necesaria en la actualidad una acomodación y revisión de los presupuestos clásicos de la teoría de la dependencia recogiendo nuevas realidades y procesos. Esta revisión, como señalan estos autores, tendría que ser de algunos de los axiomas básicos –como el de la interpretación excesivamente determinista y dogmática de los conceptos de «centro y periferia»– e introducir algunos elementos por los que ya había avanzado el modelo transnacional.<sup>91</sup> Este es el espíritu de Wallerstein cuando elabora su concepción del «siste-

90. Esta reflexión en Aldecoa, F. Memoria y Proyecto Docente presentado para la Universidad del País Vasco. pp. 53-54.

91. Sobre las revisiones de los principales axiomas de la teoría de la dependencia, ver Krippendorff, K. «The Dominance of American Approaches in International Relations» en Dye, H.; Mangasarian, L. (Eds) *The Study of International Relations. The State of the Art*. London, Macmillan, 1989. pp. 28-40. La necesidad de esta revisión en Dos Santos, T. *Una revisión necesaria de la teoría de la dependencia*. Buenos Aires, Gel, 1989. En este sentido su intervención en la Facultad de Ciencias Políticas de la Univ. Complutense. 18 Oct 1988.

ma-mundo»,<sup>92</sup> según el cual existen unos mecanismos de los que se derivan las desigualdades de todo tipo existentes entre los pueblos y Estados, «siendo necesario crear modelos teóricos alternativos a los dominantes que, por justificar o por callar, siguen perpetuando situaciones inconcebibles en los albores del siglo XXI».

Si fuera necesario definir la posición intelectual y académica, o como dice Mesa «la trinchera intelectual y científica en la que se está y se trabaja»,<sup>93</sup> de toda una serie de investigadores que trabajamos para que este cambio se produzca, no se podría desligar la producción intelectual de la posición vital y ética que lleva a toda una comunidad científica a tener la posición crítica y no exclusivamente descriptiva que mantiene.

También creo, como Arenal, que «cada uno de los paradigmas o modelos recogidos anteriormente pone su énfasis en determinadas cuestiones de la realidad internacional, se basan en una dimensión que creen importante de las relaciones internacionales, pero tienden a olvidar otros elementos que son igualmente importantes desde otras visiones. En este sentido, los distintos modelos serían en realidad más complementarios que opuestos, pues mostrarían las distintas dimensiones de una sola y única realidad, que es a la vez cooperación y conflicto, interdependencia y dependencia, continuidad y cambio». Esta sería la solución más fácil cuando hay que optar por uno u otro modelo: coger una cosa de uno y otra de otro; pero, sinceramente, frente a iniciales opiniones como la de Attiná<sup>94</sup> (rectificada en un artículo que se recoge en nota), creo que el interparadigma es un «ropaje» que oculta la verdadera posición de cada uno. Como señala Braillard, existe un límite importante a esa complementariedad de paradigmas que hace difícil su realización: «esta complementariedad de paradigmas, tal como aparece hoy en día, tiene siempre un límite radical en la medida en que su consideración de una y otra dimensión de las relaciones internacionales descansa en filosofías de la historia, en visiones de las relaciones sociales y en opciones ideológicas difícilmente compatibles. En otras palabras, se puede esperar la integración en un modelo común de los diversos aspectos de las relaciones internacionales de los distintos modelos, pero esa integración no puede hacerse más que separando ese modelo del cuadro filosófico y la concepción del mundo sobre el que descansa»; cosa harto imposible.<sup>95</sup>

Repetiré un ejemplo, rescatado de una reflexión de Aldecoa recogida en su memoria de oposición, que puede ser clarificador de la afirmación de Braillard y referido a cómo reaccionarían tres expertos pertenecientes respectivamente a cada uno de los tres modelos descritos frente a un hecho transcendental para la Sociedad Internacional, como la firma del Tratado INF en diciembre de 1987 o la

92. Ver Wallerstein, I. *The Modern World-System...* p. 332. Cit por Arenal, C. *Introducción...* p. 311 (nota).

93. Esta frase en Mesa, R. «Una propuesta para el desarrollo del estudio de las relaciones internacionales»... p. 22.

94. La posición de Attiná sobre el «inter-paradigma» se puede encontrar en su libro *La política internacional contemporánea*. Milano, Franco Angeli, 1989. pp. 25-52. Una rectificación a dicha posición, señalando lo difícil que supone cambiar las estructuras mentales e ideológicas que presuponen una elección inconsciente entre uno de ellos, aunque luego se manejen conceptos de otros, se puede encontrar en Attina, F. «The Study of International Relations in Italy» en Dye, H.; Mangasarian, L. (Eds) *The Study of International Relations. The State of the Art*. London, Mcmillan, 1989. pp. 344-361.

95. Ver en Braillard, P. «Les sciences sociales et l'étude des relations internationales» ...p. 669.

firma entre Gorbachov y Bush de los últimos tratados de reducción del arsenal nuclear: «mientras que el internacionalista realista se pondría a contar misiles, sus efectos en otras negociaciones sobre desarme y las ventajas relativas para cada bloque, el globalista europeo pensaría en la necesidad de una defensa del continente propia, sin ayudas extranjeras, y el internacionalista de la dependencia vería con claridad que si existen menos gastos en armamento se dispondrá de mayores recursos para el desarrollo, la cooperación o para educación. Pueden existir otras personas, como puede ser mi caso, que pensarían en las tres, pero siempre se definirán de una forma automática, conforme a la estructura intelectual y a la posición personal, primero y mejor en uno o en otro aspecto. Esto no significa que los tres enfoques no sean interesantes y hasta cierto punto complementarios, pero dentro de la compatibilidad siempre existen aspectos a los que se dan prioridad».

Desde nuestro punto de vista, pensamos que existen elementos aprovechables de todos los modelos, pero no creemos que en lo básico puedan compatibilizarse; aunque en la elaboración científica existan elementos intercambiables, como en el caso de la concepción transnacional y la de la dependencia, la referencia y visión del mundo que se analiza, las variables que se eligen en la investigación, cómo se miden y valoran esas variables, «el proyecto utópico que se quiere construir», esas opciones siempre serán intencionadas. Por otro lado, como señala Arenal, la tendencia a la reconciliación de los modelos, mayoritariamente se afirma desde posiciones neorrealistas, desde una posición de predominio del modelo tradicional sobre el resto de los modelos, que tienden a quedarse en una posición secundaria.<sup>96</sup>

La prioridad personal que proponemos, delimitando aún más nuestra decantación por uno u otro modelo de las relaciones internacionales, se encuadra en dos elementos que nos parecen imprescindibles para la sociedad internacional: la consecución de la paz y la obtención de unas mayores cotas de justicia. En la primera de ellas, es necesario seguir profundizando en los estudios por la paz, aprovechando los cambios reales existentes: deben avanzar los trabajos sobre el desarme, los proyectos para la reducción de armamentos de todo tipo, los intentos para desarticular las alianzas de carácter militar y alentar cualquier tipo de negociación orientada en este sentido, aprovechando la dinámica real de paz existente en la actualidad y siendo consecuentes con los últimos acontecimientos internacionales. «Es necesario seguir trabajando en las causas engendradoras de la violencia; la obtención de la paz pasa ineludiblemente por la desaparición de los tratamientos discriminatorios de los diversos grupos humanos y sociales. La causa de la paz no depende sólo del logro, aunque utópico igualmente deseable, de la desaparición de todo conflicto armado, sino de la superación de las contradicciones que fatalmente desembocan en los conflictos. En este sentido, realizaciones como la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, así como los programas para el establecimiento de un Nuevo Orden Económico Internacional y los proyectos regionales inspirados en esta filosofía, son iniciativas de notable trascendencia, pero que forzosamente deberán superar el plano meramente declarativo».

Sin menospreciar en ningún momento el protagonismo y el papel decisivo que tienen hoy en día los Estados en las relaciones internacionales, nuestra opi-

96. En este sentido Arenal, C. *Introducción a las relaciones internacionales...* p. 381.

nión es que la ciencia y la teoría de las relaciones internacionales deben continuar abiertas al estudio de una realidad internacional compleja y global, que no se reduce al mundo interestatal. Debemos seguir profundizando, como lo piensan otros autores a los que hemos hecho referencia a lo largo de nuestra exposición, en la línea apuntada por los modelos que verdaderamente sean alternativos a los planteamientos realistas y principalmente los derivados de la concepción global transnacional y de la dependencia.

Puede que estas reflexiones sean una mera declaración de principios, pero acorde con el necesario compromiso intelectual destacado en nuestra exposición, creemos que estos planteamientos supondrían un cambio significativo de la sociedad internacional y también de nuestra actividad práctica en las aulas y en la investigación. Pensamos que desarrollando los principales aspectos señalados anteriormente se podría encontrar un modelo teórico que recoja los cambios profundos que se han iniciado en el mundo, pero que aún se muestran insuficientes para llegar a la deseable Sociedad Internacional de justicia y paz; porque si efectivamente han existido modificaciones profundas en las relaciones Este-Oeste que afectan a todo el mundo y que producen una modificación de la dialéctica hasta ahora existente en la Sociedad Internacional, persisten otros problemas que no se solucionarán mientras no se modifique la visión dominante que seguimos ejerciendo, incluso en los medios académicos, respecto a áreas del mundo que tienen transcendentales problemas que solucionar, entre ellos, la guerra y el hambre.

### III. EL MODELO DOMINANTE: HEGEMONIA Y CAMBIO EN LAS RELACIONES INTERNACIONALES

Desde diferentes puntos de vista se puede afirmar que el realismo ha sido el modelo dominante en las Relaciones Internacionales, como veremos en estas líneas, a pesar de ser considerado en numerosas ocasiones como un enfoque acabado. Algunos autores piensan que su flujo y reflujo en la teoría de las relaciones internacionales se debe a una dinámica circular en la producción teórica de nuestra disciplina; desde nuestro punto de vista esta visión está equivocada. Más bien creemos que no ha dejado de ejercer su influencia, con mayor o menor intensidad, hasta nuestros días porque tiene una capacidad de adaptación y posee el dominio de una serie de factores que le hacen perdurable en el tiempo.

En este sentido, como señala Vasquez, los principales fundamentos del realismo prevalecen a las aproximaciones que son presentadas como alternativas a él. Especialmente este autor señala tres de esos principios que perduran: «1. the nation states are the most important actors; 2. there is a sharp distinction between domestic and international politics; 3. the focus of International Relations is the study of power and peace».<sup>97</sup>

En una temprana versión y análisis de estos estudios que rechazaban los pre-

97. Esta idea en Vasquez, J. *The Power of Power Politics*. London, Frances Pinter, 1983. Un resumen de los argumentos de este libro puede encontrarse en «Colouring it Morgenthau: New Evidence for an Old Thesis on Quantitative International Politics» en *British Journal of International Studies*. Vol. 5. n.3, (1979). 210-228.

supuestos realistas, publicado por Handelman, O'Leary y Coplin, estos autores aducen que «revisando la literatura de estos años», se encuentra un «número mayoritario de escuelas» que creen cambiar el modelo de Morgenthau porque usan diferentes conceptos. No se daban cuenta de que verdaderamente lo que hacían eran diferentes versiones del modelo inicial.<sup>98</sup>

La aparente consistencia teórica del modelo realista llega hasta nuestros días con lo que se ha venido a llamar neorealismo, encontrando sus aires renovados en trabajos derivados del estructuralismo, como es el caso de Waltz,<sup>99</sup> o en revisiones teóricas en la búsqueda del interparadigma, como es el caso de Keohane o Krasner.<sup>100</sup>

Las causas para el dominio del paradigma tradicional en los estudios de relaciones internacionales son muchas y variadas, pero la primera razón es que la disciplina alcanza su mayor desarrollo en un país específico, con una serie de cuestiones específicas en su política exterior. Esto es evidente después de la Segunda Guerra Mundial y con posterioridad al auge del behaviorismo. En ambos casos existe una combinación de dos factores señalados con anterioridad: por un lado, las necesidades específicas de acomodar la producción intelectual a la actividad en el exterior y, por otro, un clima intelectual adecuado para recibir las propuestas realistas. En Gran Bretaña ocurrirá un proceso paralelo; mientras que el inicio de la disciplina tiene en el origen un cierto reflejo de los conocimientos sociológicos, con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial y hasta nuestros días el elemento determinante en el desarrollo de la disciplina es sólo uno: la comunidad académica internacionalista de los EE.UU. Este proceso tendrá una base sobre la que mantenerse, referida al monopolio de la literatura norteamericana sobre relaciones internacionales.

El dominio de los temas teóricos y prácticos que conciernen a la política de Estados Unidos en la literatura de Relaciones Internacionales, siguiendo en ello las investigaciones de Smith y Krippendorff,<sup>101</sup> tiene dos aspectos que nos gustaría destacar:

1. El apoyo institucional que reciben todos y cada uno de los departamentos universitarios e institutos que trabajan en el ámbito de las relaciones internacionales. Existirá una conciencia común de la necesidad de establecer marcos de investigación que resuelvan, tomando como base el análisis realista y con métodos behavioristas, problemas concretos de las nuevas cuestiones de la política exterior. En esta labor es necesario destacar la cantidad ingente de dinero que saldrá de instituciones o fundaciones privadas para financiar institutos propios o departamentos universitarios. Estos factores propician una producción literaria en rela-

98. Estos estudios críticos de Morgenthau en Handelman, J.; O'Leary, M.; Coplin, W. *Color it Morgenthau: A Data-Based Assessment of Quantitative International Relations Research*. Syracuse, Prince Research Studies, 1973. p. 31 y ss.

99. Lo más claramente expresado en Waltz, K. *Theory of International Politics...* p. 63 a 89.

100. Ver por ejemplo Keohane, R. «The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Regimes. 1967-1977» en Holsti, K.; Siverson, R.; George A (Eds) *Change in the International System*. Boulder, Westview Press, 1980. pp. 131-162.

101. En este sentido se expresan Smith y Krippendorff en el libro que hemos citado anteriormente; la investigación del primero la conocemos en origen. Ver artículos de ambos en Dye, H.; Mangasarian, L. (Eds) *The Study of International Relations. The State of the Art*. London, Macmillan, 1989. El artículo de Smith pp. 3-24; el de Krippendorff pp. 28-39.

ciones internacionales que no había existido nunca en la historia de la disciplina, algunas de ellas utilizadas y recogidas en la bibliografía final de este artículo.

2. Las cuestiones que centrarán el estudio desde el modelo realista en sus diferentes versiones, llámese realismo, behaviorismo, neorealismo estructural, etc., que tendrán un reflejo en la producción literaria, tratará cuestiones cercanas de actualidad: estrategia nuclear, control de armamentos..., todo aquello que tiene que ver con un tema general que podría denominarse, citando a Smith, «proliferación nuclear y la disuasión del enemigo». La producción literaria no sólo será reflejo de un interés, sino que se convertirá, ante la buena acogida del público, en un gran negocio editorial.

Los factores señalados cierran las puertas de la producción científica, investigadora y literaria a otros modelos alternativos, como la concepción transnacional o a la de la dependencia, o incluso, saliéndonos de los modelos, a los trabajos que se estaban y se continúan produciendo en otros países fuera del área anglosajona, como a las enriquecedoras y abundantes aportaciones teóricas latinoamericanas o también a los destacables análisis desde la sociología que se realizan en Francia, España e Italia. Esta situación de dominio norteamericano de las relaciones internacionales es especialmente grave para aquellos países que tienen una «agenda» diferente a la de Estados Unidos o para aquellas comunidades científicas que se mueven con intereses diferentes a los del modelo tradicional, porque incluso cuando han existido modelos diferentes al realista, como el transnacional o el globalista han llegado tarde y con la impronta que marcaba su origen. Este último aspecto será recogido por Northedge en una muy buena investigación que titulaba *Transnationalism: The American Illusion*.<sup>102</sup>

Las pocas ocasiones en que ha existido un hueco para producciones de otro tipo y desde otro modelo o paradigma —siempre y cuando no pusiera en peligro el *status-quo* teórico— ha sido porque el modelo tradicional era la referencia obligada, ya fuera para su defensa o para su crítica, pero siempre en función de los cambios y modificaciones de la política exterior de Estados Unidos. Como ejemplo, sólo pensar cuándo y porqué se producen los famosos «debates en las relaciones internacionales»: Realismo —Behaviorismo— Interdependencia —Transnacionalismo. Incluso, estas «modas» que operan en función de criterios de interés también afectan a lo que en los últimos años se ha llamado «discusión paradigmática», donde la mayor parte de la producción literaria, casi exclusivamente anglosajona, se centra en la validez y reforma del modelo dominante, pero sin que exista un aprovechamiento de dicha discusión, en sí enriquecedora, para defender un cambio radical de las estructuras existentes en la sociedad internacional en general y en nuestra disciplina en particular.

Si las relaciones internacionales de Estados Unidos han dominado el desarrollo del objeto en nuestra disciplina, el realismo ha tenido y seguirá teniendo un impacto en la producción teórica de las distintas cuestiones que se plantean, especialmente dentro de la todopoderosa producción anglosajona. Ello será posible por la automática asociación que se realiza entre el realismo y la «defensa de los intereses nacionales» de Estados Unidos en el mundo y porque el foro teórico del realismo —maximización del poder— enlaza con la tradición histórica de la defensa del «mejor modelo político y económico» que conforma el sentimiento norteamer-

102. Este artículo se puede encontrar en Northedge, F. «Transnationalism: The American Illusion» en *Millennium: Journal of International Studies*. Vol 5. n. 1 (1976) pp. 21-27.

ricano. La fascinación que existe entre los norteamericanos por poder controlar los acontecimientos, dirigir los procesos de cambio y buscar soluciones técnicas para superar las cuestiones políticas y económicas también encuentra fácil conexión con la forma realista de ver el mundo.

Los factores señalados llevan a algunos autores a señalar que, en el ámbito geográfico que domina nuestra disciplina, lo que ha existido es una «desigual y teatral» discusión teórica entre los modelos en liza. Esto, que podría ser una intuición derivada de los argumentos que hemos descrito y de otros muchos, se verá ratificado por la recentísima investigación llevada a cabo por Alker y Biersteker que, desechando divisiones a priori, recopilan en un prontuario bibliográfico los trabajos publicados en Estados Unidos sobre Relaciones Internacionales, y analizan según diferentes *items* —como los conceptos utilizados, principales argumentos definidos, notas bibliográficas, etc.— la producción intelectual en cada planteamiento teórico. El resultado es el siguiente: dentro del enfoque realista o neorrealista, un 53 % de los trabajos; desde el enfoque behaviorista, un 31 % de los estudios (dentro de los cuales el 72 % de las citas a autores realistas); el enfoque transnacional tiene un 11 %; y los «otros enfoques teóricos» (donde se incluyen la «dialectical tradition» y la «neo-marxist research»), un 5 %.<sup>103</sup> La conclusión es que si verdaderamente existe una discusión entre modelos y paradigmas en la actualidad, esta discusión se realiza en unos términos de desigualdad que tienen un reflejo inmediato en la producción literaria imperante.

La verdadera existencia de una discusión «paradigmática» se ve igualmente obstaculizada, en primer lugar, porque la mayoría de los trabajos realizados fuera de Estados Unidos se centra en aspectos concretos de las cuestiones internacionales que les afectan respectivamente, como demuestran los últimos volúmenes publicados de las jornadas *International Studies Quarterly* and *International Organization*, existiendo en estos países un declive en la producción teórica. Por otro lado, los trabajos teóricos realizados desde otros enfoques, perspectivas o modelos difícilmente podrán competir con el tradicional dominio y control de las que son verdaderas multinacionales en el mundo editorial y de distribución del libro. En último lugar, la penetración en los medios académicos norteamericano y británico de las producciones de otros ámbitos y áreas geográficas es difícil, cuando no imposible. Sólo existe, como señala Smith, una iniciativa de un pequeño grupo de académicos de la Michigan University para preparar la asignatura con bibliografía y materiales realizados fuera de Estados Unidos.

El camino que será necesario recorrer para que exista un cambio real del modelo teórico dominante en las relaciones internacionales en la década de los noventa no será fácil y se encontrará con serias dificultades. Para lograrlo, tendrá que existir un cambio en los planteamientos teóricos paralelo al que está ocurriendo en la Sociedad Internacional. Siendo consciente de cuáles son las comunidades científicas que marcan el ritmo en la producción teórica en nuestra disciplina, el cambio no se producirá hasta que el final de la preponderancia (por no decir dominio) científica y bibliográfica del modelo realista y behaviorista, esté acompañado por un nuevo modelo o paradigma no sólo norteamericano para las relacio-

103. La investigación referida se puede encontrar en Alker, H.; Biersteker, T. «The Dialectics of World Order: Notes for a Future Archeologist of International Savoir Faire» en *International Studies Quarterly*. Vol. 28. n. 2 1989. pp. 121-142.

nes internacionales. Es posible que la nueva situación internacional provoque un nuevo modelo derivado de los planteamientos globalistas y estructuralistas, pero para que ello ocurra sería necesario un intercambio mucho más fluido en las relaciones científicas que existen en nuestra disciplina para que los trabajos y estudios producidos fuera del área geográfica dominante tuvieran una mayor difusión y alcance.

La evolución de la Sociedad Internacional en los últimos meses hace alentar esperanzas para que ese cambio real se produzca; creemos que es una oportunidad histórica que no conviene desaprovechar; para ello será necesario un cierto tiempo y continuar con un esfuerzo científico comprometido que aliente un cambio en las relaciones internacionales y en las actitudes de los Gobiernos conforme a las nuevas realidades y a la solución de los problemas profundos que tenemos pendientes.

# La teoría de la disuasión: un análisis de las debilidades del paradigma estatocéntrico

Kepa SODUPE\*

En la literatura especializada, no es difícil encontrar frecuentes consideraciones relativas a que la seguridad de las grandes potencias y, de una manera más general, el futuro de la civilización depende de la disuasión. Ciertamente, numerosos autores estiman que tales consideraciones han influido poderosamente en las políticas exteriores de los Estados Unidos y la Unión Soviética en la segunda mitad del siglo XX.

Suele afirmarse que, en la época contemporánea, las perspectivas de establecimiento de opciones defensivas capaces de neutralizar el daño incalculable que pueden infligir las armas nucleares en una guerra generalizada, no sólo no han sido favorables, sino que se han degradado de manera constante a medida que el número y la calidad del armamento nuclear han aumentado. Esta circunstancia explica que la prevención de la guerra haya adquirido un carácter prioritario.

Dada la estrecha relación que se establece entre el concepto de disuasión y la prevención de la guerra, no es en absoluto sorprendente que la teoría y la práctica de dicho concepto hayan atraído, en círculos gubernamentales y académicos, una gran atención. El volumen de publicaciones sobre este problema en el mundo occidental es inmenso. Es posible afirmar que la disuasión ha sido objeto de uno

\* Profesor de Relaciones Internacionales. Universidad del País Vasco.

de los más elaborados intentos de teorización rigurosa en el campo de las ciencias Sociales.<sup>1</sup>

La teoría de la disuasión constituye una magnífica ilustración del predominio de los Estados Unidos en la disciplina de las Relaciones Internacionales. Aunque el hecho de que los países englobados en el sistema defensivo occidental compartieran un problema estratégico común y de que algunos de ellos, como Gran Bretaña y Francia, poseyeran sus propias armas nucleares favoreció la diversificación de las aportaciones teóricas sobre la disuasión, el predominio al que se ha aludido es innegable. Como consecuencia del liderazgo político de los Estados Unidos en la oposición al comunismo y de su supremacía indiscutible en el desarrollo de armamento nuclear, la teoría de la disuasión surgió, principalmente, como una respuesta a las preocupaciones estratégicas de Washington.<sup>2</sup> Gran parte del esfuerzo teórico realizado ha estado dirigido explícitamente a aconsejar a los líderes políticos estadounidenses sobre cómo llevar a la práctica la idea de la disuasión y qué tipo de fuerzas podían facilitar la misma de manera más efectiva.

Ese esfuerzo teórico sobre la disuasión, por su estrecha relación con cuestiones de seguridad, ocupa un lugar de excepción en el paradigma estatocéntrico. A mi juicio, es importante indicar, sin embargo, que el resultado de tal esfuerzo pone al descubierto los problemas que aquejan al paradigma citado, dominante, hoy en día, en las Relaciones Internacionales. Pese a los grandes recursos destinados a su estudio, los especialistas en cuestiones estratégicas no han tenido excesivo éxito en formular una teoría satisfactoria de la disuasión. En realidad, existen no una sino dos teorías que se disputan el derecho a explicar los mecanismos que rigen las acciones disuasorias. Si, como sostienen los especialistas mencionados, la conexión entre disuasión y prevención de la guerra es correcta, la presencia de profundas discrepancias en torno a lo que hace de ella algo efectivo debe contemplarse con preocupación.

En el transcurso de este artículo, se exponen los principales conceptos y formulaciones teóricas que constituyen, en términos de T.S. Kuhn, la «ciencia normal» sobre la disuasión elaborada al amparo de premisas estatocéntricas. Una especial atención se dedica a la presencia de posiciones teóricas enfrentadas que, en el fondo, oculta una anomalía difícilmente resoluble bajo dichas premisas. Asimismo, se sugiere que los problemas suscitados por las insuficiencias de la teoría sobre la disuasión pueden perder su preeminencia, pero en absoluto desaparecer con la apertura de un período de distensión en el que se están produciendo cambios de excepcional alcance.

## El concepto de disuasión

Como se acaba de señalar, la disuasión hace referencia a un conjunto de relaciones entre estados que se sitúan en el centro mismo del paradigma estatocéntrico. Es necesario resaltar que, con arreglo a este paradigma, los estados operan en un sistema internacional anárquico. Aun dejando al margen los postulados

1. Morgan, P. M., *Deterrence. A Conceptual Analysis*, 2nd ed., Sage, Beverly Hills, 1983, p. 27.

2. Buzan, B., *An Introduction to Strategic Studies. Military Technology and International Relations*, London, Macmillan, 1987, pp. 138-139.

realistas sobre la naturaleza humana, la ausencia de una autoridad central es un elemento suficiente en sí mismo para justificar el carácter eminentemente conflictivo de la política internacional. En un sistema de estas características, los responsables políticos han de procurar poseer aquellas cotas de poder que garanticen la consecución de los intereses nacionales de sus respectivos países.

En este sentido, la disuasión es uno de los instrumentos a disposición de los estados para ejercitar su poder, es decir, para emprender acciones dirigidas a influenciar el comportamiento de otros estados de manera congruente con sus intereses. Para R. Brody, este concepto se refiere al

intento de reestructurar el conjunto de opciones que se ofrecen a los dirigentes de un país o grupo de países, llevado a cabo por los dirigentes de otra nación o grupo de naciones, mediante la formulación de una amenaza a sus valores fundamentales. Mediante esa reestructuración se pretende excluir la consideración de la agresión armada.<sup>3</sup>

En orden a profundizar en su significación, resulta procedente destacar algunos elementos de esta definición. En primer lugar, la disuasión se refiere a situaciones de conflicto, es decir, a situaciones en las que las partes implicadas en las mismas poseen intereses antagónicos. En segundo lugar, los protagonistas específicos en una relación disuasoria son los estados. A este respecto, debe decirse que, en la literatura especializada, suele hacerse hincapié en que el estudio de conflictos en el ámbito internacional ha de separarse claramente del que se efectúe en otros niveles de análisis. En ningún modo resulta aconsejable tomar como referencia experiencias en el dominio familiar o social, para iluminar la problemática de la disuasión sobre estados.<sup>4</sup> Por último, aunque no se desprende de forma explícita de la definición expuesta, el tipo de amenaza que encierra una relación disuasoria está asociado a la utilización de la fuerza. Con ella se desea que su oponente no lleve a cabo una acción concreta: la de lanzar una agresión armada contra su territorio.<sup>5</sup>

### Disuasión, bipolaridad y armas nucleares

Por tanto, la disuasión consiste en la amenaza de recurrir a la fuerza, en proporción capaz de causar daños difícilmente asumibles, con el objeto de evitar un ataque. En principio, la definición de Brody no recoge aspectos particularmente originales, pudiendo ser válida para las distintas etapas históricas del sistema de estados. Sin embargo, en la segunda mitad del siglo XX, la disuasión presenta, con

3. Brody, R., «La Disuasión», en *Enciclopedia de las Ciencias Sociales*, Madrid, Aguilar, 1974, Vol. 3, p. 775.

4. En el campo de los estudios sobre Conflictos, ésta no es una posición muy compartida. J. Burton, por ejemplo, ha puesto de manifiesto la relevancia de las experiencias a otros niveles de análisis para entender comportamientos en el ámbito internacional. Así, los frecuentes fracasos de la disuasión en las relaciones sociales deben llevar a reconsiderar la confianza depositada en este instrumento a la hora de contemplar las relaciones entre Este y Oeste. Ver la obra del citado autor: *Deviance, Terrorism and War*, Oxford, Martin Robertson, 1979, pp. 87-89. En esta misma dirección, ver también: Schelling, T. C., *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1980, pp. 10-13.

5. En relación con estas precisiones sobre la disuasión, ver: Morgan, P. M., *op. cit.*, pp. 20-21.

respecto al pasado, características propias. Estas características vienen dadas, de un lado por la bipolarización del sistema internacional y, de otro, por la aparición de las armas nucleares.<sup>6</sup>

Con posterioridad a 1945, la estructura del sistema internacional experimentó una profunda transformación. La Segunda Guerra Mundial provocó una concentración de poder enormemente desigual en torno a dos países, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Como consecuencia de este hecho, el sistema multipolar de la pre-guerra fue sustituido por un sistema bipolar. Las relaciones entre las dos superpotencias, especialmente durante los años de guerra fría, han estado marcadas por la conflictividad. Y ello, tanto por motivaciones de poder como ideológicas.<sup>7</sup> Así, en las publicaciones sobre temas estratégicos, siguiendo una explicación claramente realista, suele manifestarse a menudo que el carácter contradictorio de los procesos a través de los cuales cada una de las superpotencias busca, en un medio anárquico, aumentar su influencia en la realidad internacional, tiende a multiplicar las posibilidades de confrontación. Pero, además, la propensión al conflicto típica del sistema internacional se ha visto acrecentada por las diferentes concepciones del mundo que sustentan los Estados Unidos y la Unión Soviética. Estos dos estados y, en general, los bloques liderados por ellos han estado separados por cuestiones de ideología, en tanto en cuanto representaban regímenes políticos, económicos y sociales radicalmente distintos. El proceso de ideologización de las relaciones internacionales supuso una merma de las oportunidades de compromiso y acomodación en el sistema.

El crecimiento de los arsenales nucleares de las dos superpotencias se ha superpuesto a las consideraciones más tradicionales de poder e ideología, contribuyendo a agravar el dilema de la seguridad. Conforme a este dilema, las situaciones de seguridad de los estados son mutuamente excluyentes.<sup>8</sup> Ahora más que nunca, las acciones emprendidas por un estado en orden a garantizar su defensa, son percibidas por otro estado como una amenaza, como acciones ofensivas en lugar de defensivas.

Los Estados Unidos y la Unión Soviética han mostrado tener percepciones idénticas respecto a las políticas de su rival. No cabe duda de que sus relaciones han estado influenciadas por las llamadas «imágenes espejo», con arreglo a las cuales, ambos estados se atribuyen, recíprocamente, el mismo cúmulo de intenciones agresivas.<sup>9</sup> Cada uno de ellos muestra una propensión a ver sólo virtud en sus propias acciones y sólo malicia en las del adversario. Como ejemplo de estas «imágenes espejo», cabe hacer alusión a las palabras que escribía, no ya en los momentos más críticos de la posguerra, sino a finales de los años ochenta, el Secretario de Defensa norteamericano, C.W. Weinberger:

El término carrera de armamentos es equívoco. Ensombrece la distinción entre las razones que justifican la producción armamentística en los Estados Unidos y en la Unión Soviética. Nosotros nos armamos

6. Harvard Nuclear Study Group, *The, Living with Nuclear Weapons*, Cambridge, Mass., Harvard University Press, 1983, p. 30.

7. Buzan, B., *op. cit.*, p. 148.

8. Russett, B. and Starr, H., *World Politics. The Menu for Choice*, San Francisco, 1981, V. H. Freeman, p. 49.

9. Kegley, C. W. and Wittkopf, E. R., *World Politics. Trend and Transformation*, 2nd ed., New York, St. Martin's, 1985, p. 11.

para proteger nuestras libertades y, allí donde podemos, para extenderlas a otros. Nosotros nos armamos para disuadir un ataque contra nuestro territorio o el de nuestros aliados. Los soviéticos, con una cantidad de armas muy superior a la necesaria para la autodefensa y con continuos incrementos de la misma, parecen armarse para intimidar y agredir a los pueblos libres.<sup>10</sup>

Pero, paradójicamente, al mismo tiempo que se han incrementado los niveles de conflictividad, se han reforzado las tendencias a la cooperación. Lejos, en este caso, de las situaciones típicas de suma cero postuladas por el realismo, las armas nucleares han creado, entre estados rivales, un interés común que no tiene precedentes. Sus respectivos destinos se hallan entrelazados de forma absolutamente desconocida en el pasado.<sup>11</sup>

Ciertamente, el armamento atómico confiere una impronta específica a la disuasión. Puede afirmarse que, en los análisis actuales que se llevan a cabo dentro de las concepciones estatocéntricas, la disuasión, como elemento central de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, es eminentemente una disuasión nuclear. A esto cabe agregar que, como consecuencia de la consecución de una paridad estratégica entre las dos superpotencias a finales de los años sesenta, la disuasión nuclear es mutua. En un plano más concreto, la especificidad que introducen las armas nucleares en los procesos disuasorios se manifiesta, por una parte, en los efectos devastadores que seguirían a su utilización y, por otra, en los cambios que han ocasionado en la estrategia militar.

La única experiencia sobre la utilización militar de la energía atómica está constituida por el bombardeo de Hiroshima y Nagasaki. Son numerosas las narraciones que han puesto de manifiesto los desoladores resultados de tal bombardeo. En la actualidad, el moderno armamento termonuclear posee entre cien y mil veces el potencial de las bombas atómicas que cayeron sobre las dos ciudades japonesas, matando a 250.000 personas. Una manera de aprehender el poder destructivo de las armas nucleares de nuestros días consiste en describir las consecuencias de la detonación de una bomba de un megatón –bomba ochenta veces más potente que la que estalló en Hiroshima– sobre una gran ciudad como Nueva York.

J. Schell<sup>12</sup> relata que, en el supuesto de que la explosión se produjera a unos trescientos metros del nivel del suelo, la fuerza expansiva de la misma arrasaría todos los edificios en una distancia de algo más de siete kilómetros y causaría serios daños en aquellos localizados en un radio de trece kilómetros. En el área situada dentro de los tres primeros kilómetros del punto de la explosión, los vientos alcanzarían una velocidad de seiscientos cincuenta kilómetros por hora y, dentro de los tres siguientes kilómetros, doscientos noventa kilómetros por hora. En las distancias indicadas, no habría prácticamente supervivientes a los pocos segundos de la detonación.

Mientras tanto, la radiación calorífica ocasionaría la ignición espontánea de

10. Weinberger, C. W., «Arms Reductions and Deterrence», *Foreign Affairs*, Vol. 66, n.º 4, 1988, p. 704.

11. Jervis, R., *The Illogic of American Nuclear Strategy*, Ithaca, Cornell University Press, 1985, p. 30.

12. Schell, J., *The Fate of the Earth*, London, Picador, 1982, pp. 47-53. Los efectos de las armas nucleares son tratados también en: Glasstone, S. and Dolan P., *The Effects of Nuclear Weapons*, Trunbridge Wells, Castle House, 1980; Cox J., *Overkill. The Story of Modern Weapons*, 2nd ed., Harmondsworth, Penguin Books, 1981, capítulo 3.º, *Nuclear Weapons. Report of the Secretary-General of the United Nations*, Brookline, Mass., Autumn Press, 1981, capítulo IV.

materiales combustibles en un radio de más de quince kilómetros, creando un espacio de setecientos treinta y cinco kilómetros cuadrados en el que son probables fuegos masivos. Dentro de este espacio, las personas expuestas a la misma recibirían quemaduras de tercer grado y, muy posiblemente, morirían. Los diferentes grandes incendios confluirían en una tormenta de fuego que, aparte de la más absoluta devastación material, provocaría la muerte de todos aquellos que hubieran buscado protección en refugios.

Por último, la lluvia radioactiva pondría término a todo vestigio de vida humana que hubiera podido escapar a los efectos de la fuerza expansiva y la radiación calorífica. El impacto de esta tercera manifestación del poder destructivo de las armas nucleares se acrecienta si la explosión tiene lugar en las proximidades del suelo. Si esto fuera así en el caso que nos ocupa, dosis de radioactividad de miles de *rems* se esparcirían a lo largo y ancho de la ciudad de Nueva York, originando la muerte de todo ser humano en unas pocas horas. Dosis de radioactividad importantes, aproximadamente entre quinientos y mil *rems*, se extenderían por un territorio amplísimo, incluido el de estados vecinos, y ocasionaría la muerte de millones de personas alejadas, en un porcentaje significativo, cientos de kilómetros del centro de la explosión.

Estos serían los efectos de un arma relativamente modesta. Solamente en los arsenales estratégicos de las dos superpotencias se contabilizan más de veinticinco mil cabezas nucleares, muchas de ellas con una potencia comprendida entre los nueve y los veinte megatones. A partir de fechas relativamente recientes, han comenzado a proliferar las llamadas de atención sobre las posibles consecuencias climáticas y biológicas de una guerra que supusiera la utilización de tan sólo una pequeña fracción, entre quinientas y dos mil, de las armas nucleares estratégicas.<sup>13</sup> C. Sagan ha manifestado que –aparte de la muerte y la destrucción causada por la fuerza expansiva, la radiación calorífica y la radioactividad– las explosiones nucleares lanzarían a la atmósfera tal cantidad de polvo, humo y gas venenoso que absorberían la luz y el calor del sol, convirtiendo a la Tierra en una superficie fría y oscura. De aquí que se haya acuñado la expresión «invierno nuclear». A esto hay que añadir que la reducción de la capa de ozono asociada a dichas explosiones, aumentaría sensiblemente la incidencia de los rayos ultravioleta.<sup>14</sup> En definitiva, el estado de cosas que seguiría a un conflicto nuclear, se mostraría incapaz de sostener procesos básicos para la continuidad de la vida humana en el planeta.

Si bien el conocimiento sobre la capacidad destructiva de las armas nucleares se encuentra bastante extendido, no ocurre lo mismo en lo que se refiere a su impacto en la estrategia militar. A este respecto, es preciso distinguir entre disuasión por medio de la defensa y disuasión por medio de la represalia.<sup>15</sup> Hasta los

13. Sagan, C., «Nuclear War and Climatic Catastroph: A Nuclear Winter», *Foreign Affairs*, Vol. 62, Winter, 1983-84, p. 285.

14. *Ibidem*, pp. 262-64. No obstante, la opinión de Sagan, así como la del grupo dentro del cual trabajó, no es compartida por otros científicos. S. L. Thompson y S. H. Schneider, por ejemplo, prefieren hablar más de «otoño» que de «invierno nuclear». A su juicio, de una confrontación nuclear no se derivarían amenazas graves para la especie humana, ni cambios medioambientales profundos. Ver su artículo: «Nuclear Winter Reappraised», *Foreign Affairs*, Vol. 64, Summer, 1986, pp. 991-993. Acerca del impacto sobre el clima de una guerra nuclear, puede verse también: Harwell, M. A., *Nuclear Winter. The Human and Environmental Consequences of Nuclear War*, New York, Springer Verlag, 1984.

15. Snyder, G., «Deterrence: A Theoretical Introduction», en Garnett, J. (Ed.), *Theories of Peace and Security. A Reader in Contemporary Strategic Thought*, London, Macmillan, 1972, p. 111.

años cuarenta del presente siglo las relaciones disuasorias estuvieron basadas en la defensa, lo cual implicaba la resistencia directa por parte de un estado, mediante el uso de la fuerza, a un intento de ataque sobre áreas geográficas bajo su control. La esencia de este tipo de disuasión residía en bloquear un ataque por medio de la oposición física a las fuerzas militares que pudieran llevarlo a cabo. En cambio, a partir de la década de los cincuenta, las relaciones de disuasión se han fundamentado en la noción de represalia, noción que supone infligir un castigo a un oponente, en respuesta a un ataque. La acción de castigo no requiere realizarse en la misma zona en la que se produjo la agresión. En la era nuclear, un estado está en condiciones de causar un daño de enormes proporciones, capaz de prevenir un posible ataque, aun no disponiendo de medios tradicionales de defensa.<sup>16</sup>

En estrecha conexión con el tránsito a una disuasión basada en la represalia, el armamento nuclear ha contribuido a transformar profundamente aspectos más específicos de la estrategia militar. En primer lugar, las nuevas tecnologías, al combinar el potencial destructivo de las armas nucleares con los modernos sistemas de lanzamiento, han dado lugar a un predominio de los aspectos ofensivos sobre los defensivos.<sup>17</sup> La defensa, en su acepción tradicional de procurar protección física de un ataque, se ha convertido en algo extremadamente difícil, por no decir imposible. Durante la Segunda Guerra Mundial, la máxima eficiencia de las fuerzas aéreas británicas en su lucha contra las V-1 alemanas se alcanzó cuando, de un ataque de 101 de estas bombas sobre Londres, fueron derribadas 97, constituyendo sin duda un notable éxito. No obstante, si las cuatro V-1 que traspasaron las defensas británicas hubieran estado equipadas con armas termonucleares, Londres habría sido destruida. Dada la tecnología militar actual, la protección eficaz de las ciudades requeriría que todo misil o bombardero que formara parte de un ataque nuclear, pudiera ser abatido, algo que, hoy por hoy, ninguna de las dos superpotencias está cerca de conseguir.<sup>18</sup>

En segundo término, el armamento nuclear ha dado un gran impulso a la tendencia histórica consistente en hacer de las poblaciones civiles objetivos, intencionados o no, en el supuesto de guerra. No puede ignorarse que, a lo largo de la historia, las guerras han acarreado un elevado número de víctimas civiles. Por mencionar solamente los ejemplos más recientes, en el último conflicto bélico mundial, ciudades como Leningrado, Dresden, Tokio o Varsovia fueron prácticamente destruidas.<sup>19</sup> Pero las armas modernas han aumentado la vulnerabilidad de los centros urbanos. La posibilidad de que la guerra se restrinja al enfrentamiento entre los ejércitos, sin involucrar a la población civil, es menos probable en nuestros días. Por primera vez en la historia, la tecnología militar nuclear hace posible pensar en la destrucción de un país antes de que sus fuerzas armadas hayan sido derrotadas o aniquiladas.<sup>20</sup>

A las dos transformaciones anteriores, hay que añadir que la guerra, en un mundo nuclear, sería mucho más rápida que en el pasado. Las guerras convencio-

16. Catudal, H. M., *Nuclear Deterrence. Does it Deter?*, London, Mansell, 1985, p. 54; Buzan, B. *op. cit.*, p. 135.

17. *Nuclear Weapons. Report of the...* *op. cit.*, p. 110; Mandelbaum, M., *The Nuclear Future*, London, Cornell University Press, 1984, pp. 43 y 46.

18. Harvard Nuclear Study Group, *The, op. cit.*, p. 31.

19. *Ibidem.*

20. Schelling, T. S., «The Diplomacy of Violence», en Garnett, J. (ed.), *op. cit.*, p. 81.

nales han tenido y tienen, con frecuencia, una duración de varios años. En contraposición, una confrontación nuclear o, al menos, las partes más importantes de la misma pueden concluir en horas o días, en cualquier caso, antes de que los políticos tengan la oportunidad de repensar sus decisiones y cambiar de opinión o puedan darse cuenta de que los indicios de ataque eran falsos. La velocidad de los misiles balísticos representa un obstáculo adicional para el control político, tan tenue a menudo en épocas más simples tecnológicamente, de los conflictos armados una vez que éstos comienzan.<sup>21</sup>

### Invulnerabilidad, racionalidad y credibilidad

La disuasión representa, pues, un proceso dominado por el hecho nuclear y la reciprocidad entre las partes integrantes del mismo. En función de los objetivos que se deseen conseguir, es posible distinguir dos tipos diferentes de disuasión. De un lado, a través de la amenaza de represaliar nuclearmente, las grandes potencias mundiales buscan evitar un ataque nuclear contra objetivos situados en su territorio. Esto es lo que se conoce como disuasión básica.<sup>22</sup> De otro lado, tal amenaza puede perseguir también eliminar la posibilidad de una agresión, nuclear o convencional, contra áreas geográficas consideradas vitales para la seguridad del estado que la realiza. Aquí estamos en presencia de lo que se ha llamado disuasión ampliada.<sup>23</sup> Así, por ejemplo, el gobierno norteamericano, al adoptar una política disuasoria, aspira, además de a proteger su propio territorio, a hacer lo mismo con el de los países de Europa occidental, Japón y, desde los últimos años de la década de los setenta, la región del golfo Pérsico.

Ha solido manifestarse que, con la acumulación de armamento nuclear por parte de los Estados Unidos y la Unión Soviética, el equilibrio de poder de épocas históricas anteriores se ha transformado en un equilibrio de terror, asegurándose que de esta nueva realidad depende la estabilidad de las relaciones entre ambos estados.

Esta aseveración podría invitar a pensar que la disuasión depende de una situación de paridad, de igualdad en cuanto al número de armas nucleares de las dos superpotencias. Sin embargo, esto no es así. Como puso de relieve A. Wohlstetter en un conocido artículo publicado a finales de los años cincuenta, la idea de disuasión implica la capacidad de represaliar, es decir, de responder militarmente aun después de haber padecido un ataque.<sup>24</sup> Ello exige que el estado que desee ejercer una acción disuasoria, con independencia de los efectos destructivos de dicho ataque, esté en disposición de garantizar la supervivencia de una parte de su arsenal nuclear. De este modo, la disuasión es función no del potencial destructivo total, sino del carácter invulnerable de, al menos, una fracción del armamento nuclear.<sup>25</sup>

21. Schelling, T. S., *op. cit.*, p. 79; Harvard Nuclear Study Group, *The, op. cit.*, p. 32.

22. Brodie, B., «The Anatomy of Deterrence», *World Politics*, Vol. II, 1959, p. 175.

23. Ver por ejemplo: Russett, B., *The Prisoners of Insecurity. Nuclear Deterrence, the Arms Race, and Arms Control*, San Francisco, V. H. Freeman, 1983, pp. 41-2.

24. Wohlstetter, A., «The Delicate Balance of Terror», *Foreign Affairs*, Vol. 37, n.º 2, 1959, p. 213.

25. Siguiendo las consideraciones de A. Wohlstetter, T. C. Schelling ha acuñado la expresión ba-

El criterio de invulnerabilidad ha tenido una influencia profunda en el tipo de armas con que se han dotado los estados con status nuclear. En atención al mencionado criterio, los Estados Unidos y la Unión Soviética, principalmente, han seguido una política de diversificación que les ha llevado a la instalación de sus fuerzas nucleares en tierra, en submarinos y a bordo de bombarderos. Asimismo, aspectos esenciales de tales fuerzas –como su número, dispersión, protección y movilidad– han estado conformados por el propósito de preservar su supervivencia ante cualquier eventualidad.<sup>26</sup>

En torno, también, a la cuestión de la invulnerabilidad se ha establecido una distinción entre armas de «primer ataque», capaces de atacar contra objetivos de carácter militar, y armas de «segundo ataque», con funciones de represaliar centros urbanos e industriales del adversario. Adicionalmente, puede diferenciarse entre doctrinas «contrafuerza», que contemplan la utilización de armas de «primer ataque», y doctrinas «contravalor» o «contraciudad», que prevén el empleo de armas de «segundo ataque».<sup>27</sup>

En otro orden de cosas, hay que destacar que las elaboraciones teóricas en torno a la disuasión parten del supuesto de un modelo racional de toma de decisiones.<sup>28</sup> Esta es una característica fundamental que trasciende los límites de los estudios sobre la disuasión. G. Allison ha manifestado que las premisas de racionalidad constituyen un hecho dominante no sólo en la literatura concerniente a cuestiones estratégicas sino en el ámbito más amplio del análisis de las relaciones entre estados.<sup>29</sup>

En la medida en que la disuasión, conforme a la definición dada con anterioridad, representa un intento «de reestructurar el conjunto de opciones que se ofrecen a los dirigentes de un país o grupo de países», la teoría sobre esta cuestión está íntimamente ligada a los procesos de toma de decisiones en esferas gubernamentales. La pretensión de persuadir deliberadamente a un adversario para evitar que «tome la decisión» de usar sus fuerzas armadas es la razón por la que, frecuentemente, la disuasión ha sido descrita como una relación psicológica.<sup>30</sup>

El modelo racional entiende que el estado constituye una entidad agregada, una unidad racional de toma de decisiones. En cuanto tal unidad agregada y racional, se asume que el estado posee una idea acabada de los principales objetivos que persigue, conoce en profundidad las situaciones a las que debe hacer frente, tiene un número de políticas alternativas entre las que elegir y una idea general de las

---

lanza o equilibrio «estable» para referirse a una situación en la que ningún estado, «atacando en primer lugar, puede destruir la capacidad de otros estados para represaliar». Consultar su obra: *The Strategy of Conflict*, *op. cit.*, p. 232.

26. Entre las numerosas referencias a esta cuestión, puede verse: Brown, H., *Tinkering about National Security. Defense and Foreign Policy in a Dangerous World*, Boulder, Westview Press, 1983, pp. 61-63; Baugh, W. H., *The Politics of Nuclear Balance*, New York, Logman, 1984, pp. 24-32.

27. Cox, J., *op. cit.*, p. 72.

28. Schelling, T. C., *The Strategy of Conflict*, *op. cit.*, pp. 4 y 13. El supuesto de racionalidad ha sido una de las cuestiones más controvertidas de la teoría de la disuasión. Para un intercambio de opiniones reciente entre defensores y críticos de dicho supuesto, ver respectivamente: Achen, C. H. and Snidal, D., «Rational Deterrence Theory and Comparative Case Studies», *World Politics*, Vol. 41, n.º 2, 1989 y George, A. L. and Smoke, R., «Deterrence and Foreign Policy», *World Politics*, Vol. 41, n.º 2, 1989.

29. Allison, G., *Essence of Decision*, Boston, Little, Brown, 1971, p. 10.

30. Morgan, P. M., *op. cit.*, p. 34.

consecuencias de cada una de ellas y procede a seleccionar aquella opción que parece maximizar sus ganancias y/o minimizar sus pérdidas.<sup>31</sup>

Este planteamiento no quiere decir que los estados dispongan de toda la información necesaria, tomen en consideración todas las alternativas posibles o efectúen sus cálculos correctamente, sino más bien que las líneas expuestas representan un marco de referencia esencial a la hora de determinar sus pautas de actuación.<sup>32</sup>

Atendiendo a las exigencias de racionalidad, en orden a disuadir, el hombre de estado debe comenzar con una evaluación del análisis coste-beneficio de su oponente, lo cual requiere conocer con algún detalle los objetivos, recursos y alternativas del estado al que se pretende disuadir. Estando en posesión de esta información, cabe fijar la dimensión de la represalia que haría inviable un posible ataque, para pasar, a continuación, a comunicar sus intenciones, mediante la presentación de la correspondiente amenaza, al estado rival. Este, al detectar la amenaza, suma los costes implícitos en la misma al coste total que supondría un ataque y encuentra que tal acción no es provechosa, abandonando consecuentemente los planes que le llevarían a la misma.<sup>33</sup>

De esta manera, la disuasión constituye una relación entre dos unidades racionales de toma de decisiones, en la cual una de ellas transmite una amenaza de represalia que impone costes tan severos que la otra juzga los beneficios a ser obtenidos por un ataque como insuficientes para poderlo justificar.

En íntima asociación con el supuesto de racionalidad, se halla el requisito, imprescindible para una relación disuasoria efectiva, de credibilidad. Si la disuasión responde a un planteamiento racional, es decir, si la magnitud de la amenaza está en consonancia con la entidad de la acción que se quiere disuadir, entonces no surgirán problemas significativos de credibilidad.<sup>34</sup> Aún así, no basta con que las partes implicadas en una situación disuasoria se comporten racionalmente, tratando de ajustar de manera lógica medios y fines. Es necesario que el estado que recurre a la disuasión haga llegar con claridad su amenaza a aquél a quien se pretende disuadir, de manera que no se produzcan errores de percepción ni sobre sus intenciones ni sobre su resolución a actuar en la forma indicada.

Debe destacarse que la credibilidad se ha puesto también en relación con el balance que ofrecen las actuaciones de un estado en el pasado. La «reputación» puede erigirse en un factor decisivo para valorar la credibilidad de las acciones disuasorias. Esta circunstancia ha originado que, en muchas ocasiones, los estados se comprometan en una situación por encima de lo que aconsejarían los intereses en juego en la misma. Con ello, han procurado evitar que el valor de sus compromisos en situaciones de crisis futuras pueda verse erosionado.<sup>35</sup>

31. Verba, S., «Assumptions of Rationality and Non-Rationality in Models of the International System», en Knorr, K. and Verba, S. (Eds.), *The International System. Theoretical Essays*, Westport, Greenwood Press, 1961, pp. 106-8; Allison, G., *op. cit.*, pp. 29-30.

32. Morgan P. M., *op. cit.*, p. 59.

33. *Ibidem*, p. 60. Ver también: Achen, C. H. and Snidal, D., *op. cit.*, p. 151.

34. Morgan, P. M., *op. cit.*, pp. 87-8.

35. Jervis, R., «Deterrence and Perception», *International Security*, Vol. 7, n.º 3, 1982-83, pp. 8-13.

## Dos versiones teóricas de la disuasión

Aunque la idea de recurso a la amenaza como medio de prevenir un ataque es común a todas las formulaciones sobre la disuasión, no puede decirse que exista un cuerpo teórico homogéneo en torno a esta cuestión. En realidad, en la abundante literatura especializada generada por el paradigma estatocéntrico, se detectan dos versiones teóricas diferentes pese a que, con frecuencia, elementos de ambas suelen englobarse bajo el epígrafe general de teoría de la disuasión.<sup>36</sup> Estas dos versiones teóricas descansan en premisas distintas respecto a lo que se entiende como racional y creíble en una relación disuasoria, lo cual, a su vez, lleva a concepciones divergentes en cuanto al uso que cabe dar a las armas nucleares. Para la primera de las teorías aludidas, éstas sólo pueden cumplir una finalidad política: la de disuadir. En cambio, para la segunda, pueden estar orientadas a la consecución de una gama de objetivos más variada.<sup>37</sup>

Deslindar con claridad la existencia de estas dos teorías es fundamental para adentrarse, eludiendo una sensación de confusión, en la problemática de la disuasión. Si bien la práctica disuasoria en los Estados Unidos y, en general, en el mundo occidental se ha apoyado, a partir de los años sesenta, en los presupuestos de la segunda de las teorías comentadas, la literatura sobre esta cuestión todavía está dominada por una viva polémica entre los partidarios de ambas posiciones teóricas.

Históricamente, el empleo de las fuerzas armadas de un estado ha sido considerado como uno de los medios más importantes para la consecución de sus objetivos exteriores, entre ellos, el de seguridad. Pero, para la primera de las escuelas de pensamiento sobre la disuasión, que podríamos denominar de «no uso» de armas nucleares, la capacidad de estas armas para causar niveles de destrucción sin precedentes ha abierto un gran interrogante en cuanto a la opinión tradicional que entendía que el poder militar era un instrumento más de la política exterior. B. Brodie, uno de los primeros teóricos de la disuasión, recogió perfectamente la orientación fundamental de esta escuela, al escribir que «hasta el momento presente el propósito principal de nuestro sistema militar ha sido ganar guerras. De ahora en adelante, su propósito principal debe ser evitarlas. No puede tener prácticamente ningún otro propósito útil».<sup>38</sup>

De aquí se deduce que la nueva tecnología militar no puede aplicarse a ningún fin específico, a excepción del de hacer de la guerra entre potencias nucleares algo irracional y suicida. La teoría de «no uso» sostiene que dicha tecnología posee un ámbito de aplicación restringido al de las funciones de disuasión. Así, un estado en posesión de la misma la utilizará, exclusivamente, para amenazar con provocar un daño devastador a su rival, en caso de sufrir un ataque nuclear.<sup>39</sup> En este contexto,

36. Powell, R., «The Theoretical Foundations of Strategic Nuclear Deterrence», *Political Science Quarterly*, Vol. 100, n.º 1, 1985, p. 76.

37. Kegley, C. W. and Wittkopf, E. R. (Eds.), *The Nuclear Reader. Strategy, Weapons, War*, 2nd ed., New York, St. Martin's, 1989, p. 10.

38. Brodie, B., *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*, New York, Harcourt Brace, 1946, p. 76. Unos años más tarde, G. F. Kennan se manifestaría en este mismo sentido. Ver la recopilación de sus principales publicaciones sobre esta cuestión: *The Nuclear Delusion. Soviet-American Relations in the Atomic Age*, London, Hamish Hamilton, 1984, pp. 4-6.

39. Draper, T., «Nuclear Temptations: Doctrinal Issues in the Strategic Debate», en Kegley, C. W. and Wittkopf, E. R., *op. cit.*, p. 26.

el concepto de «destrucción asegurada» fue elaborado, en tiempos de la administración Kennedy, para referirse al volumen de devastación con el cual, a pesar de haber padecido la peor de las agresiones nucleares imaginables, habría que amenazar a la Unión Soviética en orden a disuadir tal agresión.<sup>40</sup>

El carácter invulnerable de una parte sustancial de los arsenales nucleares de los Estados Unidos y la Unión Soviética determina el establecimiento de una relación de Destrucción Mutua Asegurada, conocida bajo la sigla MAD. Ambas superpotencias pueden disponer de armas suficientes, con las que destruir a su rival, aun después de ser objeto de un ataque masivo.<sup>41</sup>

Es interesante señalar que, teniendo como marco la relación MAD, los niveles de destrucción asociados al armamento nuclear han contribuido a minimizar algunas de las dificultades que plantea el modelo racional de toma de decisiones.

Por una parte, hay que mencionar que el modelo racional atribuye una capacidad notable a los gobiernos –capacidad sobre la que existen muchas dudas– para realizar los cálculos necesarios, obtener la información requerida y proceder, en términos generales, con arreglo a los presupuestos del mismo. No es preciso insistir en los problemas que se aprecian a la hora de conocer el análisis coste-beneficio de otro estado y, consecuentemente, de determinar el grado de represalia adecuado, capaz de ocasionar un reajuste en las preferencias de sus opciones políticas.<sup>42</sup> Sin embargo, el enorme potencial destructivo de las armas nucleares ha simplificado considerablemente los cálculos implícitos en el esquema de comportamiento racional. La escuela de «no uso» concluye que la estabilidad internacional descansa en «una ausencia sin precedentes de ambigüedad» acerca de la significación de la guerra. Debido a ello, las dos superpotencias se enfrentan, «con una claridad formidable de elección», a una situación de no-guerra o destrucción.<sup>43</sup>

Por otra parte, el armamento nuclear ha permitido acomodar otro aspecto conflictivo del supuesto de racionalidad. En un principio, dar por sentado que los responsables políticos en Washington pueden entender con corrección las percepciones, valores y políticas de sus contrapartes en Moscú, hubiera sido problemático. Pero si es posible asumir tan sólo que los dirigentes del estado rival valoran la supervivencia nacional por encima de cualquier otro objetivo y que en ningún caso están dispuestos a que su sociedad sufra daños graves, la amenaza de una destrucción tan masiva como para poner en peligro la misma continuidad de dicha sociedad neutralizará los efectos que la diversidad de trasfondos culturales pudiera tener sobre la relación disuasoria.<sup>44</sup>

En resumen, para la escuela comentada la simplicidad del planteamiento es total: una de las partes amenaza con generar unos efectos destructivos de tales proporciones que ningún rival racional apreciará ventaja alguna en un ataque.

La lógica de MAD ha conducido a nuevas formas de entender la rivalidad militar, abriendo importantes espacios de cooperación entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. Si una confrontación nuclear está llamada a tener consecuen-

40. Mandelbaum, M., *The Nuclear Future ...*, op. cit., p. 30.

41. Draper, T., op. cit., pp. 34-35; Mandelbaum, M., *The Nuclear Future...*, op. cit., p. 31.

42. Morgan, P. M., op. cit., p. 60.

43. Brodie, B., *Escalation and the Nuclear Option*, Princeton, Princeton University Press, 1966, p. 81-82.

44. Buzan, B., op. cit., pp. 206-7.

cias desastrosas, ambas potencias sentirán la preocupación de prevenir una guerra que tenga su origen en fallos técnicos o en conflictos políticos de escasa entidad. Pero las posibilidades de cooperación entre Washington y Moscú van más allá de la mera prevención de la guerra, extendiéndose al campo del control de armamentos. En el supuesto de que las dos superpotencias practiquen una política de disuasión basada en la represalia, habrá un interés recíproco en negociar límites a los niveles de fuerzas nucleares.<sup>45</sup> Y ello, porque, dado que no es posible una defensa efectiva contra un ataque nuclear, la amenaza de represaliar requiere un volumen de armas finito. Asimismo, redundará en beneficio mutuo que los límites citados sean bajos, para lo cual deberá excluirse el despliegue de sistemas defensivos o armas de «primer ataque» que incrementarían el tamaño de los arsenales requeridos para una «destrucción asegurada». El gran mérito asociado al control de armamentos, sobre todo en los años sesenta y setenta, reside en preservar la estabilidad de la relación MAD al costo más bajo posible para ambas partes.<sup>46</sup>

La teoría de «no uso» avala una estrategia disuasoria tendente a prevenir una guerra nuclear generalizada. Pero muchos especialistas han expresado serias dudas respecto a que pueda servir de base para evitar conflictos que impliquen niveles de violencia moderados. En el mundo occidental, se han contemplado dos situaciones en las que la aplicación de una estrategia de «destrucción asegurada» adolece de graves defectos: la extensión de la disuasión nuclear para proteger áreas geográficas vitales y la posibilidad de ser objeto de un ataque nuclear limitado.

En estos casos, los adversarios de la teoría de «no uso» sostienen que la amenaza de una represalia nuclear generalizada, cuando el estado agresor todavía tendría recursos nucleares sustanciales, no es racional. En realidad, afirman que, en términos de pura racionalidad, el comportamiento de los Estados Unidos y la Unión Soviética debiera ser opuesto al prescrito por la misma. Más que motivos para actuar con prudencia en cuanto al empleo de la violencia, habría fuertes incentivos para que ambos estados se apresuraran, dada la debilidad lógica que afectaría a la represalia, a tomar iniciativas dirigidas a atacar en primer lugar a su rival.<sup>47</sup>

Para devolver a la disuasión la necesaria racionalidad, ha surgido, en paralelo a la anterior, una teoría de «uso» de armamento nuclear que apoya estrategias de guerra nuclear limitada, con las que se desea conferir al mismo una significación militar. Con ello, aun cuando la escalada a un conflicto nuclear generalizado es posible, esta versión teórica trata de adecuar medios y fines, estableciendo opciones intermedias de utilización de armas nucleares, susceptibles de disuadir agresiones de carácter restringido.

Como ha observado L. Freedman, la preocupación por dar una solución convincente al problema de la disuasión ampliada ha estado permanentemente presente en medios políticos y académicos desde 1945.<sup>48</sup> Mediante la interposición de la amenaza nuclear, los Estados Unidos han perseguido desvanecer el peligro de un ataque, no sólo contra su territorio, sino también contra el de determinadas

45. Bowie, R. R., «Basic Requirements of Arms Control», en Garnett, J. (Ed.), *op. cit.*, p. 166.

46. Buzan, B., *op. cit.*, pp. 150-51.

47. Sobre este punto puede verse: Steinbruner, J., «Beyond Rational Deterrence: The Struggle for New Conceptions», *World Politics*, Vol. XXVIII, January, 1976, p. 231; Morgan, P. M., *op. cit.*, p. 96.

48. Freedman, L., *The Evolution of Nuclear Strategy*. London, Macmillan, 1983, p. XVI.

regiones del mundo, como Europa occidental, cuyos mercados y recursos industriales hacen de ellas piezas clave en el equilibrio global de poder.

Desde los años inmediatamente posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial, ha sido frecuente afirmar que la Unión Soviética ha poseído una clara superioridad en fuerzas convencionales en el continente europeo. En la década de los cincuenta, esta circunstancia trató de ser compensada por los países de la OTAN, a través de una estrategia que, en el supuesto de querer hacer efectiva tal superioridad, preveía el empleo contundente de armamento nuclear. Así, con arreglo a la doctrina de *Respuesta Masiva* vigente en dicha década, una agresión convencional de la Unión Soviética a Europa occidental, sería contestada con un ataque nuclear generalizado contra su territorio.<sup>49</sup>

Sin embargo, la experimentación de los primeros misiles balísticos intercontinentales en la segunda mitad de los años cincuenta ponía a disposición de la Unión Soviética la capacidad efectiva de, a su vez, represaliar un ataque nuclear norteamericano.<sup>50</sup> Para los partidarios de la teoría de «uso», era desproporcionado, por parte de Washington, amenazar con la utilización de su armamento estratégico si se producía una agresión soviética en Europa occidental, cuando Moscú tenía la posibilidad de responder, también nuclearmente, a dicha utilización. Presumiblemente, ningún presidente americano estaría dispuesto a tomar una decisión que, pretendiendo la defensa de sus aliados, pusiera en grave peligro su propio país.<sup>51</sup> En otras palabras, la doctrina de *Respuesta Masiva* no resultaba creíble.

Estos hechos requerían, en opinión de muchos políticos y estrategas, un cambio en la estrategia del bloque atlantista. La sustitución de la doctrina de *Respuesta Masiva* por la de *Respuesta Flexible* tuvo como objetivo fundamental restablecer la racionalidad y la credibilidad de la disuasión ampliada. El contenido de esta nueva doctrina, aunque con distintos nombres, ha constituido la posición oficial de los Estados Unidos y la OTAN desde los años sesenta.<sup>52</sup> Con su implantación, las potencias occidentales pusieron de manifiesto el propósito de «graduar» su reacción, en función de la entidad de las provocaciones soviéticas.

La doctrina de *Respuesta Flexible* trajo consigo dos innovaciones sustanciales. Por una parte, propugnó el fortalecimiento de las fuerzas convencionales del bloque occidental, con la intención de hacer retroceder en el tiempo el umbral de una posible confrontación nuclear.<sup>53</sup> Por otra, en el supuesto de que dichas fuerzas no fueran capaces de disuadir un ataque convencional soviético en Europa occidental, contemplaba la utilización, a distintos niveles de intensidad, de armas nucleares. Así, ante el resultado adverso de un choque convencional, la doctrina proponía el empleo de armamento nuclear táctico en el campo de batalla. Si esto no fuera suficiente para frenar el avance soviético, establecía el uso de armas

49. En relación con esta doctrina ver: Dulles, J. F. «Massive Retaliation», en Art, R. J. and Waltz, K. N. (Eds.), *The Use of Force. International Politics and Foreign Policy*, 2nd ed., Lanham, University Press of America, 1983, p. 144. Puede consultarse también: Mandelbaum, M., *The Nuclear Question. The United States and Nuclear Weapons, 1946-1976*, New York, Cambridge University Press, 1979, pp. 50-2; Freedman, L., *The Evolution of...*, especialmente pp. 84-86.

50. *Nuclear Weapons. Report of the...*, op. cit., p. 118.

51. Catudal, H. M., op. cit., p. 123.

52. Freedman, L., *The Evolution of Nuclear...*, op. cit., p. 285.

53. Rowen, H. S., «The Evolution of Nuclear Strategic Doctrine», en Martin, L., *Strategic Thought in the Nuclear Age*, London, Heinemann, 1979, pp. 143-44. Ver también: Mandelbaum, M., *The Nuclear Question...*, op. cit., p. 91.

nucleares de alcance intermedio contra objetivos militares situados en territorio de la Unión Soviética. Por último, si el desarrollo de los hechos lo exigiera, urgía a que los Estados Unidos lanzaran un ataque nuclear generalizado con su armamento nuclear estratégico.<sup>54</sup>

De esta manera, la nueva doctrina planteaba una diversidad de acciones que perseguía dotar de una mayor consistencia a la pretensión de extender la disuasión a Europa occidental. Las diferentes opciones recogidas en ella se hallaban concatenadas por la posibilidad de «escalar» el conflicto, con lo cual las tensiones surgidas con motivo de una agresión convencional podrían degenerar en una conflagración nuclear entre las dos superpotencias. No obstante, la doctrina de *Respuesta Flexible* aludía a que serios esfuerzos deberían ser realizados para controlar la magnitud y la intensidad de los combates, dando a entender, consiguientemente, que la guerra con armas nucleares podía tener un carácter limitado.<sup>55</sup>

Pueden detectarse dos posiciones distintas en cuanto a los requerimientos de fuerzas que deberían acompañar una posible escalada del conflicto.<sup>56</sup> Para unos especialistas, es suficiente con igualar las fuerzas militares en cualquiera de los niveles en los que el estado rival decida luchar. Para otros, en cambio, es precisa una superioridad en cada uno de los eslabones de la cadena de *Respuesta Flexible*. En este último caso, la «dominación en la escalada» permitiría a los Estados Unidos desplazar sobre la Unión Soviética la asunción de los riesgos que implicaría la decisión de intensificar el conflicto.<sup>57</sup>

Parecidas observaciones cabe realizar en cuanto a la validez de la amenaza de represaliar generalizadamente, con el objeto de prevenir un ataque nuclear restringido. Desde la perspectiva de los Estados Unidos, un ataque de estas características tendría como blanco sus fuerzas nucleares estratégicas basadas en tierra, principalmente sus misiles balísticos intercontinentales.

La preocupación por la vulnerabilidad del armamento nuclear en los Estados Unidos —aunque ha estado presente desde prácticamente el comienzo de la era atómica—, se ha acentuado a partir de mediados de los años setenta, como consecuencia de desarrollos tecnológicos que permitieron incorporar varias cabezas nucleares a un mismo misil y aumentar sensiblemente la precisión de las mismas. Estos perfeccionamientos técnicos han determinado que círculos civiles y militares norteamericanos hayan comenzado a valorar la posibilidad no tanto de un ataque nuclear masivo como de uno restringido a los misiles balísticos intercontinentales ubicados en silos.<sup>58</sup>

Es cierto que si una agresión de este tipo se produjera, los Estados Unidos todavía dispondrían de un arsenal considerable con el que represaliar. Aun concediendo que los sistemas defensivos antiaéreos soviéticos pudieran interceptar la totalidad de los bombarderos estadounidenses portadores de armas nucleares, los misiles a bordo de submarinos harían posible alcanzar un elevado número de

54. Para una descripción de los distintos eslabones de la cadena de respuesta flexible, puede verse: Freedman, L., *The Price of Peace. Living with the Nuclear Dilemma*, London, Firethorn Press, 1986, p. 143.

55. Catudal, H. M., *op. cit.*, p. 117.

56. Harvard Nuclear Study Group, *The*, *op. cit.*, p. 147; Freedman, L., *The Price of Peace...*, *op. cit.*, p. 133.

57. Russett, B., *op. cit.*, p. 42; Harvard Nuclear Study Group, *The*, *op. cit.*, pp. 147-148.

58. Baugh, W. H., *op. cit.*, p. 158-59.

objetivos en territorio de la URSS. Suele resaltarse, sin embargo, que los misiles a bordo de submarinos poseen un grado de precisión inferior al de los misiles basados en tierra, con lo cual la eventual respuesta nuclear norteamericana tendría que orientarse, no a blancos militares –de dimensiones reducidas–, sino a centros urbanos e industriales.<sup>59</sup> No cabe duda de que los Estados Unidos podrían infligir un daño de grandes proporciones a la Unión Soviética, pero este país poseería aún armas nucleares suficientes con las que causar niveles de destrucción de enorme magnitud en ciudades y estructuras productivas estadounidenses.

Es esta capacidad de respuesta soviética la que pone al descubierto la irracionalidad de la amenaza de represaliar de modo generalizado, si llegara a producirse un intento de privar a los Estados Unidos de una parte sustancial de su arsenal nuclear estratégico. En el supuesto de que tal intento se materializara, las deficiencias lógicas de este enfoque disuasorio podrían conducir a la Administración norteamericana a contemplar la capitulación, ante las graves repercusiones que se derivarían de la decisión alternativa: un ataque nuclear masivo que originaría, por parte de Moscú, una reacción que pondría en cuestión su supervivencia como nación.<sup>60</sup>

Aquí, también, la escuela de «uso» de armas nucleares propugnó que los Estados Unidos, aparte de las opciones extremas de guerra total o rendición, debían disponer de opciones nucleares estratégicas limitadas que les permitieran hacer frente a situaciones como la descrita. Al igual que la preocupación por la vulnerabilidad, la búsqueda de estrategias que implicaran el empleo limitado de fuerzas nucleares estratégicas ha tenido una gran presencia en la literatura sobre la disuasión. Los secretarios de Defensa R. McNamara y J. Schlesinger se ocuparon ya de esta cuestión en 1962 y 1974 respectivamente.<sup>61</sup>

Pero no fue hasta 1980 cuando las percepciones en relación con la introducción de cambios en el equilibrio estratégico, cambios que ponían en cuestión la seguridad de los misiles balísticos intercontinentales norteamericanos, llevaron a la Administración Carter a formular una estrategia de guerra nuclear limitada que, en lo sustancial, ha constituido la posición oficial de los Estados Unidos hasta nuestros días. Esta decisión de la Administración Carter supuso el reconocimiento formal de un proceso por el cual doctrinas «contravalor» o «contraciudad», centradas en la represalia de ciudades, han tendido gradualmente a ser sustituidas por doctrinas «contrafuerza», orientadas a la represalia de objetivos preferentemente militares. La nueva estrategia recogida en un famoso documento, la Directiva Presidencial 59 (PD 59), ha recibido el nombre de «countervailing strategy».

Con arreglo a la misma, en una época de paridad nuclear, la disuasión de diferentes supuestos de agresión requiere que los Estados Unidos posean fuerzas estratégicas, así como planes para su utilización, de tal entidad y características que la Unión Soviética reconozca que ningún tipo de provocación podría tener como posible resultado una victoria.<sup>62</sup> La estrategia pretende no tanto disuadir un

59. Adelman, K., «Beyond MAD-ness», *Policy Review*, Vol. 17, Summer, 1981, p. 83; Baugh, W. H., *op. cit.*, p. 160.

60. Catudal, H. M., *op. cit.*, p. 172; Buzan, B., *op. cit.*, p. 157; Lawrence, P. K., *Preparing for Armageddon. A Critique of Western Strategy*, Brighton, Wheatsheaf Books, 1988, p. 94.

61. Sobre las propuestas de doctrinas «contrafuerza» realizadas en las fechas indicadas, puede consultarse: McNamara, R. S., «The No-Cities Doctrine» y Schlesinger, J., «Limited Nuclear Options», en Art, R. J. and Waltz, K. N. (Eds.), *op. cit.*, pp. 149 y 152 respectivamente.

62. Brown, H., «The Countervailing Strategy», en Art, R. J. and Waltz, K. N. (Eds.), *op. cit.*, p. 157.

ataque masivo contra ciudades como convencer a los dirigentes soviéticos de que no podrán obtener ventaja alguna de agresiones limitadas contra instalaciones militares estadounidenses. Si estas agresiones se producen, los Estados Unidos estarán en condiciones de represaliar un conjunto, no de ciudades, sino de objetivos políticos y militares en territorio soviético. Entre ellos figuran el armamento nuclear estratégico y la capacidad económica industrial para el mantenimiento de operaciones militares, así como las estructuras de dirección política y los centros de mando, control, comunicación e inteligencia (C3I) de fuerzas, tanto nucleares como convencionales.<sup>63</sup>

Para la escuela de «uso», la «countervailing strategy» refuerza la disuasión, en la medida en que, además de una represalia nuclear generalizada, posibles ataques soviéticos pueden poner en marcha respuestas más selectivas, lo suficientemente contundentes como para negar cualquier beneficio que pudiera derivarse de la iniciación del conflicto. Después de represaliar selectivamente, los Estados Unidos dispondrían todavía de fuerzas nucleares con las que alcanzar objetivos de carácter más general, en el supuesto de que la Unión Soviética decidiera escalar el conflicto.<sup>64</sup> A esto cabe añadir que la estrategia citada es plenamente congruente con la doctrina de *Respuesta Flexible* de la OTAN, ya que, al diversificar las opciones abiertas a las armas estratégicas estadounidenses, otorga a la misma una mayor capacidad de maniobra.<sup>65</sup>

Con la llegada al poder de la Administración Reagan se introdujeron algunos cambios importantes de énfasis en la estrategia nuclear. Así como la «countervailing strategy» pretendía negar una posible victoria ante ataques soviéticos a cualquier nivel de intensidad, el secretario de Defensa C. Weinberger manifestó que la disuasión requería ir más allá, sentando las bases de una estrategia de «prevalecer» en una guerra nuclear. Aunque el propio C. Weinberger desmintió posteriormente la adopción de una estrategia de esta naturaleza, los Estados Unidos han estado preocupados, a lo largo de los años ochenta, por reforzar la capacidad de su aparato militar para afrontar una confrontación nuclear que se prolongara durante varios meses.<sup>66</sup> En esta misma línea, algunos especialistas han propugnado una estrategia de «victoria» en una guerra nuclear. En su opinión la flexibilidad en el uso de armas nucleares debe acompañarse de una teoría aceptable sobre cómo ganar una guerra, si es que ha de contribuir a mejorar las posiciones de los Estados Unidos. Insisten en que la disuasión, para ser efectiva, hace necesario que las fuerzas estadounidenses estén en condiciones de encarar una guerra nuclear, en

---

Sobre este planteamiento estratégico, puede verse también: Slocombe, W., «The Countervailing Strategy», *International Security*, Vol. 5, n.º 4, 1981; Gray, C. S., «Presidential Directive 59: Flawed but Useful», en Levine, M. L. and Carlton, D. (Eds.), *op. cit.*

63. Brown, H., *op. cit.*, pp. 159-60. Una de las principales innovaciones de la «countervailing strategy» vino dada precisamente en materia de política de objetivos. Esta estrategia atribuyó una gran relevancia a la represalia de instituciones de dirección y control político —como sede del Partido comunista, Ministerio del Interior, KGB, etc.— consideradas básicas para la continuidad del régimen vigente en la URSS. Se trataba, en palabras del propio H. Brown, de amenazar con la destrucción de aquello que «los responsables políticos soviéticos más apreciaban». En relación con este punto ver: Clark, I., *Limited Nuclear War*, Oxford, Martin Robertson, 1982, p. 230; Brown, H., *op. cit.*, p. 160.

64. Slocombe, W., «The Countervailing...», *op. cit.*, p. 22; Gray, C. S., «Presidential Directive 59...», *op. cit.*, p. 266.

65. Brown, H., *op. cit.*, p. 158.

66. Draper, T., *op. cit.*, p. 37.

sus diferentes escenarios de violencia, con perspectivas razonables de derrotar a la Unión Soviética y recuperar, tras el conflicto, el vigor suficiente para asegurar un orden mundial satisfactorio.<sup>67</sup>

De una manera más clara que en el caso de la doctrina de *Respuesta Flexible*, la «countervailing strategy» ha estado unida a la idea de «dominación en la escalada». Planteamientos estratégicos basados en «prevalecer» o «vencer» en una guerra nuclear, parecen requerir, tanto desde la perspectiva de la disuasión como de la del desarrollo y finalización de dicha guerra, suponiendo que llegara a producirse, un margen de superioridad militar.<sup>68</sup> Debe apuntarse que, en opinión de B. Buzan, la búsqueda de posiciones de superioridad ha representado un obstáculo de primera magnitud para la consecución de acuerdos en materia de control de armamentos.<sup>69</sup>

Las estrategias disuasorias basadas en la posibilidad de guerras nucleares limitadas no han estado exentas de críticas. Aun no descartando su posible contribución a la disuasión de una confrontación nuclear, los partidarios de la escuela de «no uso» sostienen que las doctrinas de flexibilización pueden convertirse en un serio peligro. A su juicio, tales doctrinas convierten el uso de armamento nuclear en algo concebible, oscurecen los horrores que del mismo se derivarían y debilitan las barreras psicológicas que separan a los líderes políticos de opciones nucleares.<sup>70</sup>

Para sus críticos, los presupuestos de la teoría de «uso» propician una falsa confianza en que una guerra nuclear puede ser limitada y controlada. El crecimiento de los arsenales nucleares, no sólo en cantidad sino en variedad de armas, junto con el perfeccionamiento en los planes de utilización de los mismos, han estimulado la ilusión de que el armamento nuclear puede ser empleado en circunstancias específicas, sin desencadenar una serie de consecuencias catastróficas.<sup>71</sup>

S. M. Keenny y W. K. H. Panofsky han manifestado que existen dos razones por las que las estrategias de guerra nuclear limitada no pueden borrar las connotaciones de «Destrucción Mutua Asegurada» (MAD) que todo enfrentamiento nuclear tendría en la época actual. En primer lugar, el poder destructivo de las armas nucleares es tan grande que los efectos colaterales sobre bienes y personas serían enormes y, en algunos de los escenarios tomados en consideración, difíciles de distinguir del comienzo de una guerra nuclear general. En segundo lugar, el empleo de armas nucleares, incluso el más selectivo, como consecuencia de su propia dinámica y de la precariedad de los mecanismos de control disponibles, parece abocado a escalar hasta una confrontación nuclear total.<sup>72</sup>

En lo que respecta a la posibilidad de conflicto bélico en Europa, la aplicación

67. Gray, C. S. and Payne, K., «Victory is possible», *Foreign Policy*, Vol. 39, Summer, 1980, p. 20.

68. Gray, C. S., «Presidential Directive 59...», *op. cit.*, p. 270; Lawrence, P. K., *op. cit.*, pp. 104 y 107.

69. Buzan, B., *op. cit.*, p. 158.

70. Greenwood, T. and Nacht, M. L., «The New Nuclear Debate: Sense or Nonsense?» *Foreign Affairs*, Vol. 52, n.º 4, 1974, p. 766; Steinbruner, J., *op. cit.*, p. 233.

71. Howard, M. E., «On Fighting a Nuclear War», *International Security*, Vol. 5, n.º 4, 1981, p. 14.; Keeny, S. M. and Panofsky, W. K. H., «MAD versus NUTS», *Foreign Affairs*, Vol. 60, n.º 1, 1982, p. 290.

72. Keeny, S. M. and Panofsky, W. K. H., *op. cit.*, pp. 290-291.

de la doctrina de *Respuesta Flexible* ocasionaría niveles de destrucción colateral excepcionales. Las críticas a esta doctrina han destacado que los países miembros de la OTAN han fracasado sistemáticamente en sus intentos de equilibrar sus fuerzas convencionales con las de los estados del Pacto de Varsovia. De este modo, se ha afirmado que la organización atlántica ha hipotecado su defensa a la respuesta nuclear.<sup>73</sup>

Dentro del marco de la doctrina de *Respuesta Flexible*, una guerra nuclear limitada sería una guerra nuclear limitada a Europa. En ella se utilizarían armas nucleares tácticas y de alcance intermedio, con una capacidad destructiva media comparable a la bomba que cayó sobre Hiroshima. Según cálculos efectuados por A. C. Enthoven y W. S. Smith, una confrontación que supusiera un empleo extensivo de estas armas provocaría –dependiendo de factores tales como condiciones meteorológicas, tipo y potencia de las armas, altura de la explosión, etc.– entre dos y veinte millones de muertos. Si se produjeran ataques nucleares contra ciudades, la cifra de víctimas se elevaría a cien millones.<sup>74</sup> Estimaciones más recientes llevadas a cabo por las Naciones Unidas revelan que, en el supuesto de que fueran utilizadas mil setecientas armas nucleares tácticas por ambos bloques contra blancos militares –cifra que representa tan sólo una fracción modesta de esta clase de armas– se ocasionarían, como mínimo, entre cinco y seis millones de bajas civiles y cuatrocientas mil bajas militares de manera inmediata. Además, habría que contabilizar, por lo menos, un millón de personas que padecerían enfermedades causadas por la radiación.<sup>75</sup>

Por otra parte, los adversarios de la escuela de «uso» juzgan problemática la contención del conflicto nuclear dentro de los límites del viejo continente. La doctrina de *Respuesta Flexible* prevé que, en algún momento de una guerra en Europa, puedan emplearse armas nucleares contra objetivos en la Unión Soviética, aun cuando este país no haya atacado ni fuerzas militares, ni territorio de los Estados Unidos. Si un evento como este tiene lugar, en la Unión Soviética se registrarían decenas de millones de muertos. Ante tal circunstancia, resulta difícil pensar que el conflicto pudiera mantenerse dentro de unas coordenadas europeas, sin abarcar a los Estados Unidos y culminar, en última instancia, en una guerra nuclear total.<sup>76</sup>

Es interesante subrayar que las dificultades para contener el conflicto, en conjunción con la emergencia de la paridad nuclear, han llevado a un grupo significativo de políticos estadounidenses a poner en cuestión la estrategia de *Respuesta Flexible*. R. A. McNamara, G. F. Kennan, M. Bundy y G. Smith han considerado que, si el recurso al armamento nuclear táctico para contrarrestar el progreso de un ataque soviético convencional en Europa, conduce, de manera prácticamente irremisible, a involucrar a los Estados Unidos en una conflagración nuclear, la doctrina que lo sustenta carece del grado suficiente de consistencia.<sup>77</sup> Consiguien-

73. Rogers, B. W., «The Atlantic Alliance: Prescriptions for a Difficult Decade», *Foreign Affairs*, Vol. 60, Summer, 1982, pp. 1151-53.

74. Enthoven, A. C. and Smith, K. W., *How much is Enough?: Shaping the Defense Program, 1961-1969*, New York, Harper & Row, 1971, p. 128.

75. *Nuclear Weapons. Report of the...*, *op. cit.*, p. 81.

76. Jervis, R., *op. cit.*, p. 90; Ball, D., «Can Nuclear War Be Controlled?», en Kegley C. W. and Wittkopf, E. R. (Eds.), *op. cit.*, p. 287.

77. McNamara, R. S., «The Military Role of Nuclear Weapons: Perceptions and Misperceptions», *Foreign Affairs*, Vol. 62, n.º 1, 1983, p. 67; Bundy, M., Kennan, G. F., McNamara, R. S. and Smith, G., «Nuclear Weapons and the Atlantic Alliance», en Levine, H. M. and Carlton, D. (Eds.), *op. cit.*, p. 278.

temente, los autores mencionados han propuesto desplazar la referencia fundamental de la disuasión de posibles agresiones de la Unión Soviética en el continente europeo, de las armas nucleares a las convencionales.<sup>78</sup> H. A. Kissinger, aun no compartiendo algunas de las tesis de McNamara, Kennan, Bundy y Smith, como la de «no primer uso de armas nucleares», se ha mostrado también partidario de fortalecer el componente convencional en la estrategia de la Alianza atlántica.<sup>79</sup>

En cuanto a los escenarios de guerra nuclear limitada, derivados de una agresión soviética restringida a las fuerzas nucleares basadas en tierra de los Estados Unidos, las posiciones críticas han subrayado que los daños colaterales serían igualmente de gran magnitud. Estimando que dicha agresión implicara aproximadamente tres mil explosiones nucleares, el número de ciudadanos estadounidenses muertos o gravemente heridos, como resultado de los efectos directos de las mismas, se situaría, en función de las condiciones mencionadas anteriormente, entre veintitrés y cuarenta y cinco millones. A más largo plazo, habría que agregar una cifra entre dos y veinte millones de personas que sufrirían enfermedades cancerígenas causadas por la radiación.<sup>80</sup>

Sin entrar a considerar el impacto que tendría sobre la aceleración del conflicto la decisión de los Estados Unidos de lanzar sus MBIC «sobre aviso», es decir, antes de que fueran destruidos por el ataque soviético, se ha sostenido que el peso de los procesos que llevarían, también en este caso, a una confrontación generalizada es extraordinario. Ante los millones de víctimas que, tanto en los Estados Unidos como en la Unión Soviética, traería consigo una primera fase selectiva de guerra nuclear, los responsables políticos de estos dos países estarían sometidos a fuertes presiones populares para escalar el conflicto.<sup>81</sup> En adición a la influencia distorsionante de las situaciones de crisis sobre la toma de decisiones, una vez iniciada la contienda, debido a la «niebla de guerra», es extremadamente improbable que el estado de cosas al que las cúspides políticas y militares de las dos superpotencias creen estar reaccionando se corresponda con la realidad o que haya un alto grado de percepciones comunes entre ellas. Por tanto, resultará sumamente difícil poner término a la guerra mediante un acuerdo mutuo, antes de que se extienda a centros urbanos e industriales.<sup>82</sup> Pero, sin duda, uno de los elementos más decisivos para mantener restringida una confrontación nuclear estratégica viene dado por la supervivencia de los centros C3I. Estos centros, caracterizados por un grado apreciable de vulnerabilidad, figuran como objetivos prioritarios en los primeros momentos de dicha confrontación. Únicamente se requiere un número pequeño de cabezas nucleares, entre 50 y 100, para destruir sus instalaciones u obstaculizar de manera efectiva los sistemas de comunicación entre los puestos de mando y las fuerzas estratégicas. Más aún, sin sufrir directamente un ataque, la explosión de tan sólo varias decenas de armas nucleares dirigidas contra blancos

78. McNamara, R. S., *op. cit.*, p. 76; Bundy, M., Kennan, G. F., McNamara, R. S. and Smith, G., *op. cit.*, p. 282. De modo congruente con esta propuesta, las personalidades citadas abogaron por una política de «no primer uso de armas nucleares» que dio lugar a una viva polémica en los Estados Unidos. Posiciones contrarias a la misma pueden encontrarse en Gray, C., NATO's Nuclear Dilemma, en Levine, H. M. and Carlton, D., *op. cit.*, pp. 287-299.

79. Kissinger, H. A., «Strategy and the Atlantic Alliance», *Survival*, Vol. 24, 1982, pp. 194 y 198.

80. Levi, B. G., Hippel, F. N. von and Daugherty, W. H., «Civilian Casualties from "Limited" Nuclear Attacks on the U.S. and U.S.S.R.», en Kegley, C. W. and Wittkopf, E. R., *op. cit.*, p. 281.

81. Keeny, S. M., and Panofsky, W. K. H., *op. cit.*, p. 295; Ball, D., *op. cit.*, p. 288.

82. Ball, D., *op. cit.*, p. 288.

militares haría inservibles partes importantes de las estructuras de mando y control e introduciría serias distorsiones en los canales de comunicación.<sup>83</sup> De aquí que J. Steinbruner haya manifestado que una guerra nuclear está llamada a ser incontrolable poco tiempo después de su iniciación.<sup>84</sup>

En estas circunstancias, las críticas a la «countervailing strategy» expresan que la política de «dominación en la escalada» no responde a una valoración correcta de la dinámica nuclear. Las fuerzas que impulsan a una guerra nuclear limitada a transformarse en una guerra total hacen que la superioridad en los distintos niveles de conflicto no pueda evitar que el estado que la posee, al llegar al último de tales niveles, vea completamente destruido su territorio.<sup>85</sup>

Así, para un grupo significativo de especialistas, no cabe establecer una separación entre guerras nucleares de distinto nivel de intensidad. Dado el estado de la tecnología militar contemporánea, la única línea divisoria que tiene sentido trazar es aquella que distingue entre armas convencionales y nucleares.

El comienzo de una guerra nuclear, bien sea con armamento táctico o estratégico, constituiría un auténtico desastre para la humanidad.<sup>86</sup>

Del debate entre las dos escuelas cabe extraer la poco satisfactoria conclusión de que la teoría de la disuasión, uno de los empeños más notables del paradigma estatocéntrico, no descansa sobre una base lo suficientemente consistente. Ambas posiciones presentan sombras e incertidumbres que ponen en cuestión su vocación de servir de guía a un instrumento de política exterior del que, como se decía al principio de este artículo, depende la seguridad de los Estados Unidos y la Unión Soviética e, incluso, el futuro de la civilización.

La teoría de «no uso», ante el extraordinario impacto que tuvieron sobre la tecnología militar, concede a las armas nucleares una función exclusivamente disuasoria. Las dificultades surgen al plantearse un posible fracaso de la disuasión. Los defensores de la teoría aludida reconocen que esta circunstancia podría producirse. Tras el colapso de las acciones disuasorias, ¿tendría sentido llevar a cabo la amenaza de represaliar?, ¿no supondría tal decisión consumir la destrucción del planeta? Tratando de encontrar una respuesta a estos interrogantes, B. Brodie ha apuntado, quizás no muy convincentemente, que, desatada una confrontación de esta naturaleza, el principal objetivo de la misma consiste «en terminarla lo más rápidamente posible y con el mínimo daño posible para las dos partes».<sup>87</sup> Además, se ha dicho que esto debería perseguirse sin reparar en cálculos de ventajas que pudieran obtenerse.

Por su parte, la teoría de «uso» propugna la adopción de estrategias de guerra nuclear limitada, con la pretensión de que los hombres de estado no tengan que elegir entre el suicidio o la rendición en desventajosas condiciones. El problema, aquí, reside en que la guerra nuclear se convierte en algo concebible. Este hecho

83. Jervis, R., *op. cit.*, pp. 99, 100 y 119; Lawrence, P. K., *op. cit.*, pp. 109-12; Ball, D., *op. cit.*, p. 286.

84. Steinbruner, J., «National Security and the Concept of Strategic Stability». *Journal of Conflict Resolution*, Vol. 22, n.º 1, 1978, p. 421.

85. Jervis, R., *op. cit.*, p. 146.

86. Howard, M. E., *op. cit.*, p. 16-17; Keeny, S. M. and Panofsky, W. K. H., *op. cit.*, p. 298; McNamara, R. S., *op. cit.*, p. 76; Bundy, M., Kennan, G. F., McNamara, R. S. and Smith, *op. cit.*, p. 280.

87. Brodie, B., «The Development of Nuclear Strategy», en Brodie, B., Intriligator, M. D., and Kolkowicz, R. (Eds.), *National Security and International Stability*, Cambridge, Mass., Oelgeschlager, Gunn & Hein, 1983, p. 17.

resulta de gran trascendencia, cuando la posibilidad de controlar la escalada del conflicto se halla sometida a serias dudas. Adicionalmente, hay que señalar que el énfasis en doctrinas «contrafuerza» asociado a esta escuela puede conducir a que, en momentos de crisis, las superpotencias procedan a sustituir la disuasión por acciones preventivas contra las fuerzas nucleares de su oponente, buscando con ello reducir el nivel de daño que, sobre su territorio, tendría un inminente conflicto bélico.<sup>88</sup>

Por tanto, la «ciencia normal» producida con arreglo a premisas estatocéntricas no ha aportado soluciones a una «anomalía» de suma importancia: el que un estado se vea en la tesitura, en el supuesto de que la disuasión no sea efectiva, de llevar a cabo una acción de represalia que pueda poner en cuestión su propia supervivencia. No parece probable que futuros esfuerzos teóricos, dominados por las mismas premisas, vayan a cambiar este estado de cosas. L. Freedman ha escrito que la cuestión de qué sucede si la disuasión fracasa es vital para la credibilidad y cohesión intelectual de la estrategia nuclear. En su opinión, una solución adecuada a la misma requiere, no tanto el establecimiento de escenarios diversos de guerra nuclear, como «algo lo suficientemente plausible para ser considerado como un curso de actuación tolerablemente racional, con posibilidades reales de conducir a un resultado satisfactorio».<sup>89</sup> De manera congruente con la gran dosis de ambigüedad de esta última frase, Freedman concluye que es improbable que tal solución pueda ser hallada.

Dado, pues, el estado de la teoría, si la disuasión ha tenido alguna incidencia en la ausencia de enfrentamientos armados entre las dos superpotencias a lo largo de la posguerra, el mérito de la misma no debe atribuirse a los elaborados supuestos de racionalidad que, en principio, guían las decisiones de los líderes políticos. A pesar de los intentos de reforzar la lógica de la disuasión mediante la formulación de represalias acordes con la dimensión de la agresión a padecer, es probable que si alguna razón ha mantenido a dichos líderes apartados del recurso a la fuerza, ésta ha estado relacionada, como han sugerido distintos autores,<sup>90</sup> con el temor de que procesos de confrontación armada pudieran escapar a cualquier tipo de control.

## Disuasión y distensión en el mundo actual

La centralidad de los problemas que se derivan de la teoría de la disuasión en el mundo occidental, ha dependido fundamentalmente del clima de las relaciones entre los Estados Unidos y la Unión Soviética. En este sentido, en los últimos diez años, se han dado dos situaciones bien diferentes. En la primera mitad de la década de los ochenta, el deterioro de las relaciones entre las dos superpotencias determinó que las cuestiones nucleares ocuparan un lugar de excepción. Aunque el clima de convivencia entre Este y Oeste pasó por momentos más delicados en las dos décadas posteriores al término de la Segunda Guerra Mundial, el monopolio,

88. Martel, W. C. and Savage, P. L., «Nuclear Strategy: What it is and is not», en Kegley, C. W. and Wittkopf, E. R. (Eds.), *op. cit.*, p. 47.

89. Freedman, L., *The Evolution of Nuclear...*, *op. cit.*, p. 395.

90. Schell, J., *op. cit.*, pp.207-8; Freedman, L., *The Evolution of Nuclear...*, *op. cit.*, p. 399.

primero, y la superioridad nuclear estadounidense, después, contribuyeron a que la seguridad de los países occidentales no se viera excesivamente comprometida. Asimismo, la preocupación que, a finales de los años sesenta, pudo ocasionar la consecución de la paridad nuclear por parte de la Unión Soviética –un acontecimiento que alteró sustancialmente las relaciones globales de poder– fue atemperada por la apertura de un periodo de distensión entre los dos bloques rivales. Pero, a comienzos de la década pasada, las proporciones alcanzadas por los arsenales nucleares norteamericanos y soviéticos y la entrada en una nueva «guerra fría», con frecuentes alusiones a la posibilidad de confrontación nuclear, hicieron que la problemática nuclear atrajera un interés extraordinario, no sólo por parte de círculos políticos y académicos, sino, también, por parte de la opinión pública internacional.<sup>91</sup>

Contrariamente, en la segunda mitad de los años ochenta, las profundas transformaciones acaecidas en el sistema internacional, que ponen en tela de juicio la continuidad del orden surgido tras la Segunda Guerra Mundial, han relegado la preocupación por lo nuclear a un segundo término. Esas transformaciones, que han tenido como una de sus expresiones más destacadas un acercamiento sin precedentes entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, parecen haber reorientado el foco de atención preferente en otras direcciones. Es más, el ritmo de cambio, especialmente en los dos últimos años, es tan intenso que cabe preguntarse hasta qué punto el nuevo estado de cosas convierte la preocupación aludida en algo perteneciente al pasado.

Tratar de responder a esa pregunta requiere, prescindiendo de lo superficial, analizar los grandes procesos de cambio que caracterizan al nuevo periodo de distensión. De manera general, puede quizás afirmarse que, mientras que concepciones estatocéntricas sigan dominando la política internacional, procesos como las reformas en la Unión Soviética y los países de la Europa del Este, los acuerdos sobre control de armamentos y la reunificación de Alemania podrán oscurecer, pero no condenar al olvido los problemas asociados a la disuasión nuclear. De las dos causas que, como se ha dicho en un momento anterior, se han aducido para justificar la conflictividad del sistema internacional de la posguerra, las de poder y las ideológicas, las reformas en los países socialistas han contribuido a atenuar sensiblemente las citadas en segundo lugar. La democratización de la vida política, la transición hacia economías de mercado y la liberalización cultural y social en estos países han llevado a pensar en un posible término de la confrontación ideológica entre Este y Oeste. No obstante, las consideraciones de poder, como generadoras de conflicto, continúan estando presentes.<sup>92</sup> En la medida en que la preponderancia del paradigma estatocéntrico estimule visiones del mundo en función de intereses nacionales específicos, el dilema de la seguridad no será fácilmente superable. Dado, según este paradigma, que las situaciones de antagonismo están firmemente enraizadas en el sistema, justificando que los estados destinen importantes recursos a su defensa, la única posibilidad de que el nuevo estado de cosas internacional elimine las incertidumbres que rodean a la cuestión nuclear es a través de la supresión de las armas nucleares.

91. Tucker, R. W., «The Nuclear Debate», *Foreign Affairs*, Vol. 63, Fall, 1984, p. 2.

92. Una manifestación reciente en este sentido, puede encontrarse en: Gray, C. S., «The Soviet Threat in the 1990s», *Global Affairs*, Vol. V, n.º 2, 1990, pp. 26-7.

¿Pueden efectuar las conversaciones en curso sobre reducción de armamento nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética una aportación significativa a este respecto? Es preciso señalar que las negociaciones en materia de control de armamentos, más concretamente las discusiones en torno a un acuerdo START sobre eliminación, en proporciones sustanciales, de armas nucleares estratégicas de las dos superpotencias, no buscan la desaparición total de este tipo de armas. En realidad, el control de armamentos persigue fines más modestos. Su objetivo principal reside en estabilizar la relación nuclear entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, situando sus respectivos arsenales nucleares a niveles más bajos. En consecuencia, no cabe entender que la eventual firma de un Tratado START vaya a afectar a «la esencia de la presente relación nuclear estratégica».<sup>93</sup>

A pesar de las manifestaciones sobre la posibilidad de supresión de armas nucleares realizadas por los líderes de las dos superpotencias en los inicios de la nueva fase de distensión,<sup>94</sup> los especialistas en cuestiones estratégicas suelen destacar frecuentemente los enormes obstáculos que se erigen en el camino del desarme nuclear. Gran parte de los mismos oscilan alrededor de los problemas de verificación. Es indudable que, a raíz del Tratado FNI y de las negociaciones START, se han producido en este campo avances notabilísimos. Sin embargo, suele argumentarse que la cantidad de material fisionable a disposición del estamento militar soviético y estadounidense, es tan elevada que la verificación de un acuerdo de desarme, con garantías suficientes para las partes implicadas en él, resultaría prácticamente irrealizable. El estado que se atuviera a lo establecido en tal acuerdo no tendría la seguridad de no verse sometido en el futuro a un chantaje nuclear. Pero, además, aun cuando la verificación fuera factible, la imposibilidad de erradicar el conocimiento humano sobre la tecnología nuclear se interpondría en la consecución de un mundo sin armamento nuclear.<sup>95</sup> De aquí que la generalidad de la clase política e importantes sectores del ámbito académico consideren el carácter ineludible del hecho nuclear.

Por tanto, conforme a una visión estatocéntrica, tanto la pervivencia de un germen de conflicto en el sistema como la persistencia de las armas nucleares, hacen que los grandes interrogantes suscitados por la teoría de la disuasión no se hayan desvanecido en nuestros días. Pese al nuevo período de distensión, la continuidad de los arsenales nucleares lleva aparejada cuestiones vitales en cuanto a las posibles funciones a asignar a los mismos.

Esto no quiere decir, sin embargo, que los cambios en el sistema internacional no tengan una incidencia sobre las posturas estratégicas de los dos bloques. En algunos casos, como en el de la doctrina de *Respuesta Flexible*, cabe pensar si las implicaciones de dichos cambios permitirían prescindir de ella, suprimiendo, así, parte de los dilemas que se derivan de la problemática nuclear.

Dentro del nuevo período de distensión, se han producido avances significativos en materia de control armamentístico, no sólo en la esfera nuclear sino tam-

93. Van Eekelen, W., «The Future of NATO and Warsaw Pact Strategy: Paper I», *Adelphi Papers*, n.º 247, 1989-90, p. 58.

94. Mandelbaum, M. and Talbott, S., «Reykjavik and Beyond», *Foreign Affairs*, Vol. 65, Winter, 1986-87, pp. 225-26.

95. En relación con los obstáculos al desarme nuclear ver: Mandelbaum, M., *The Nuclear Future*, *op. cit.*, pp. 20-21; Bull, H., «Nuclear Disarmament», en Levine, H. M. and Carlton, D. (Eds.), *op. cit.*, pp. 72-73.

bién convencional. En el marco de las conversaciones CFE, conversaciones desbordadas por el ritmo de los acontecimientos en Europa del Este, los estados pertenecientes a la OTAN y al Pacto de Varsovia han llegado a acuerdos sobre reducción de fuerzas convencionales en Europa de suma importancia. Estos acuerdos, recogidos en un Tratado suscrito con motivo de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa celebrada en París en noviembre de 1990, contemplan recortes asimétricos que, en opinión de los expertos occidentales, disminuyen la capacidad de la Unión Soviética para lanzar un ataque masivo por sorpresa contra Europa occidental.<sup>96</sup> El hecho de que las reducciones previstas en el Tratado CFE sean sensiblemente superiores por parte soviética, supone el final de la superioridad en fuerzas convencionales que ha poseído el Pacto de Varsovia en las cuatro últimas décadas.

La consecución de un acuerdo en las conversaciones CFE sugiere la posibilidad de cambios profundos en la doctrina militar de la Alianza atlántica. Con independencia de los reajustes que las reducciones de tropas, en conjunción con la disolución del Pacto de Varsovia, exijan en su política de defensa,<sup>97</sup> la cuestión clave estriba en si el acuerdo mencionado, al establecer un equilibrio de fuerzas convencionales en Europa, libera a los gobiernos occidentales del recurso al armamento nuclear. Ahora, no sería tan imperioso reforzar la disuasión con un componente nuclear. La igualdad de fuerzas convencionales permite contemplar bajo una nueva luz la propuesta de personalidades como R. S. McNamara, G. F. Kennan, M. Bundy y G. Smith consistente en desplazar el centro de gravedad de la disuasión del plano nuclear al convencional.

Por otra parte, la reunificación de Alemania cuestiona la doctrina de *Respuesta Flexible* al comprometer uno de sus eslabones: el constituido por las armas nucleares tácticas o de corto alcance. Dicha reunificación, así como la mayor autonomía de los países de la Europa del Este respecto a la Unión Soviética, ha provocado una alteración radical de la línea divisoria entre Este y Oeste. En los momentos actuales, los objetivos de las armas tácticas –instaladas en la antigua RFA en su gran mayoría– se encontrarían en territorio de la Alemania unida o de países a punto de convertirse en neutrales o no alineados, configurando una situación difícilmente sostenible. El futuro puede estar dominado, más que por los problemas de modernización, por la ausencia de este tipo de armas de suelo europeo.<sup>98</sup> De ser esto así, podría abrirse una dinámica conducente a la desnuclearización total de la Europa comprendida entre el Atlántico y los Urales.

De esta manera, los cambios en Centroeuropa reforzarían el impulso a la convencionalización dado por el Tratado CFE, con lo cual se obviarían las dificultades que presenta la teoría de «uso» de armas nucleares, en relación con la disuasión ampliada. Aunque con tales dificultades todavía referidas a la disuasión de ataques nucleares limitados, ¿es posible pensar en una Europa libre del dilema nuclear? La opinión de políticos y estrategas occidentales no representa una res-

96. Dunn, L. A., «The Super-Power Dialogue: Prospects and Limits», *Adelphi Papers*, n.º 248, 1989-90, p. 6; Dean, J., «The CFE negotiations, present and future», *Survival*, Vol. XXXII, n.º 4, 1990, p. 313.

97. Sobre este punto ver: Armitage, M., «Nato: Beyond Present Horizons», *Global Affairs*, Vol. IV, n.º 4, 1989; Corterier, P., «Quo vadis NATO?», *Survival*, Vol. XXXII, n.º 2, 1990, p. 148; Ojeda, J. de, «El Futuro de la OTAN», *Política Exterior*, Vol. IV, n.º 15, 1990, pp. 56-57.

98. IISS, *Strategic Survey, 1989-1990*, London, Brassey's, 1990, p. 59; Corterier, P., *op. cit.*, p. 147; Ojeda, J. de, *op. cit.*, p. 57.

puesta positiva a esta pregunta. Entre los estados occidentales continúa existiendo un claro consenso en cuanto al papel vital de las armas nucleares en la estrategia de la Alianza Atlántica.<sup>99</sup> Parece considerarse que la disuasión basada en un equilibrio de fuerzas convencionales es menos estable, ya que las consecuencias del recurso a la violencia se suavizan sustancialmente. Es opinión común que el mantenimiento de una situación en la que no sea asumible comenzar una guerra, requiere no excluir completamente el uso de armamento nuclear.<sup>100</sup> Reflejando el sentir en medios estratégicos occidentales, T. de Montbrial ha señalado: «La paz depende de la disuasión y no hay disuasión sin armas nucleares».<sup>101</sup> La *Respuesta Flexible* no desaparece como doctrina de la OTAN. Como ha manifestado W. Van Eekelen, Secretario General de la UEO, esta doctrina, aunque reajustada a las nuevas condiciones imperantes en el panorama internacional, «debería permanecer como estrategia de la Alianza».<sup>102</sup>

De la argumentación desarrollada cabe concluir que la nueva fase de distensión no supone la desaparición de los grandes problemas asociados a la cuestión nuclear. Estos problemas pueden acentuarse en el futuro, si las tendencias a la descentralización del sistema internacional se ven acompañadas de procesos de proliferación nuclear. Es posible sugerir que una solución a tales problemas pasa por el abandono de las premisas estatocéntricas. Las formulaciones realistas o neorealistas no han supuesto una contribución eficaz a la seguridad de los estados, siendo esto particularmente grave en un mundo nuclear. El fracaso de los esfuerzos teóricos llevados a cabo desde el paradigma estatocéntrico para dar una respuesta a la anomalía que pone de relieve la irracionalidad de las acciones de represalia nuclear si la disuasión no tiene éxito, invita a pensar que un tratamiento satisfactorio de la misma requiere un cambio en las premisas paradigmáticas.

A este respecto, es de gran interés considerar las posibilidades del paradigma globalista ¿Ofrece este paradigma una perspectiva adecuada desde la que abordar la cuestión nuclear o, de una manera más amplia, las cuestiones de seguridad? La aceptación de premisas globalistas representaría la sustitución de concepciones de seguridad individualizadas por una concepción de seguridad global. La seguridad, al igual que el equilibrio ecológico, la desigualdad en la distribución de la riqueza, la escasez de recursos, etc., pasaría a ser contemplada como un problema de la sociedad mundial. En este nuevo marco, la seguridad no se contemplaría de modo aislado. Al contrario, se analizaría en estrecha relación con cuestiones como los derechos humanos, el desarrollo económico, los avances en terreno social y cultural, etc. En un sistema internacional crecientemente interdependiente constituiría un grave error disociar la búsqueda de la paz de aspectos en absoluto ajenos a la misma.

Desde una perspectiva globalista, los procesos del sistema internacional dejarían de definirse como juegos de suma cero, en los que lo que un estado gana otro

99. Nunn, S., «The Changing World Scene: Challenges to NATO in the 1990s», *Survival*, Vol. XXXII, n.º 1, 1990, p. 6; Corterier, P., *op. cit.*, p. 147; Van Eekelen, W. F., *op. cit.*, p. 47.

100. Wettig, G., «The Political Implications of Change in Eastern Europe», *Aussen Politik*, Vol. 41, n.º 2, 1990, p. 115; Montbrial, T. de, «Implications and Options for the West», *Adelphi Papers*, n.º 248, 1989-90, p. 85.

101. Montbrial, T. de, *op. cit.*, p. 85.

102. Van Eekelen, W. F., *op. cit.*, p. 57. A este respecto puede verse también IISS, *Strategic Survey*, *op. cit.*, p. 60; Slocombe, W. B., «Strategic stability in a restructured world», *Survival*, Vol. XXXII, n.º 4, 1990, p. 303.

necesariamente lo pierde. Los aumentos en la seguridad de un estado no resultarían antagónicos con los incrementos en la seguridad de otro u otros estados, con lo cual sería factible la consecución de cotas de seguridad global cada vez más elevadas. Este podría constituir un camino hacia una paz verdadera.

Es interesante plantear si la adopción de un enfoque globalista lleva consigo la exigencia de reformar las estructuras del sistema internacional. En la medida en que visiones individualizadas fueran sustituidas por una visión global de la seguridad, ¿debe entenderse como necesaria la consolidación de una autoridad mundial que, asumiendo la responsabilidad tradicional de los estados en este campo, vele por la misma? A pesar de las críticas que ha recibido, provenientes de posiciones estatocéntricas, esta es una sugerencia que no habría de desecharse precipitadamente. Escribiendo en la segunda parte de los años setenta, G. F. Kennan manifestaba que la consecución de un mundo pacífico y estable pasaba por la renuncia a la guerra como medio para dirimir diferencias entre estados. Ello, a su juicio, supondría el desmantelamiento, no sólo de los arsenales nucleares, sino también, debido a la dificultad de establecer una divisoria entre armas convencionales y nucleares, de «la mayor parte de los vastos complejos militares existentes en la actualidad ante la eventualidad de que una guerra pueda producirse».<sup>103</sup> En un mundo como el que propone Kennan, los cambios estructurales, la materialización de una autoridad internacional dotada de poder puede no ser una condición suficiente pero sí necesaria para garantizar un nuevo estado de cosas. El desarrollo de las premisas globalistas permite abrigar esperanzas sobre una alternativa al paradigma estatocéntrico, en la que sea posible obviar los graves problemas suscitados por el dilema de la seguridad en la era nuclear.

103. Kennan, G. F., *op. cit.*, p. XXVIII.

# La Región como ámbito de identificación con el grupo básico y su exigencia de proyección internacional

Santiago PETSCHEN\*

Los documentos de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa tienen, por su propia naturaleza, un carácter programático y están elaborados desde arriba, es decir, desde «los Estados participantes». Si estuvieran redactados desde las «minorías nacionales» acentuarían, evidentemente, rasgos diversos, por una parte más concretos, siendo al mismo tiempo más comunitarios y menos individualistas, más políticos que jurídicos y también más operativos en su dimensión internacional.

En ciertas acciones de las Regiones que albergan a tales «minorías nacionales» hallamos unas aspiraciones compatibles con las de la citada Conferencia pero originadas desde una situación diversa. Puede ser útil recogerlas y sacar algunas consecuencias deducibles de las mismas.

## **La valoración actual de la Región**

La valoración de la entidad subestatal de la Región es una característica muy propia de nuestro tiempo. Dejemos ahora de lado cuáles son las motivaciones

\* Profesor Titular de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid.

profundas que han llevado a ello, de lo que ya he tenido ocasión de hablar en otro lugar.<sup>1</sup>

Existe, por una parte, un notable interés por conocer la naturaleza de las Regiones. Muchas de las veces dicho conocimiento se realiza a partir de la historia. Basta ver el enriquecimiento originado por la producción historiográfica regional aún limitándonos exclusivamente al caso español. Entre las historias regionales más destacadas se encuentran la de Aragón de Fernández Clemente; la de Andalucía de Cuenca Toribio y la de varios autores dirigidos por Bernal; la de Asturias de David Ruiz y otros; las de Castilla-León, La Rioja y Murcia en diversos tomos; la de Navarra de Andrés Gallego; la del País Valenciano dirigida por Ruiz Torres; y la de Cataluña por Pierre Vilar, así como la *Història dels Països Catalans* de Ardit, Balcells y Sales. Varias, asimismo, sobre el País Vasco como el *Diccionario de Historia* de García de Cortázar y Montero y sobre Galicia de Villares, Barreiro Fernández y alguna otra.<sup>2</sup> Todo un gran interés para un ámbito de cultura que hasta hace relativamente poco, no contaba en muchas regiones con suficiente atractivo para ser tenido en cuenta. Una notable investigación en la línea de la afirmación de Petrella: «la historia se ha vuelto, sobre todo en estos últimos años, una acción de recuperación de perspectivas de historia perdidas».<sup>3</sup>

La tendencia de la que hablamos se potencia todavía más en cuanto que a las Regiones se les ha reconocido y se les sigue reconociendo atribuciones propias para desarrollar su personalidad como son las que modernamente han recibido en materia de enseñanza. Así como cuando el Estado ha querido fomentar un tipo de patriotismo se ha valido en gran parte de la escuela para conseguirlo, la Región que cuenta ahora con dicha competencia es la que fomenta hacia sí la devoción que considera más adecuada. De acuerdo con la expresión azoriniana de que «la base del patriotismo es la geografía», el aprendizaje escolar de la misma en todos sus aspectos (de historia, de lengua, de producciones artísticas) fomenta sin duda la nueva fidelidad patriótica hacia la Región.

Marcelino Oreja, en su libro *Europa, ¿para qué?*, nos da unos datos de los que se pueden sacar importantes consecuencias en la reflexión que nos ocupa. En la República Federal de Alemania, el 98 % de los gastos dedicados a la cultura están en manos de las Regiones y de los Municipios; en la Confederación Helvética, el 90 %. Ello quiere decir que los órganos centrales del Estado cuentan en cada país citado con sólo el 2 y el 10 por ciento respectivamente del presupuesto cultural global. Este porcentaje es del 60 % en Suecia y del 70 % en los Países Bajos, en favor de las entidades subestatales.<sup>4</sup> Así, de cara al futuro, con una competencia tan desigual, la balanza se inclina en favor de la potenciación de la Región como entidad gestora de una parte importante de la cultura.

Numerosos son los documentos europeos que hacen referencia a este fenómeno. La cultura regional es vista, en una buena parte, como una alternativa a la de masas fomentada por la televisión, el cine y la música pop. En un Informe del 20

1. Petschen, Santiago. «La Política Exterior de la Comunidad Autónoma de Cataluña», en *Política Exterior*. Vol. II. n.º 5, 1988, pp. 222-238.

2. Javier Tusell, en la bibliografía general de su *Manual de Historia de España*, Madrid, 1990, p. 35. menciona «algunas historias regionales, fórmula historiográfica que ha alcanzado fortuna en los últimos tiempos».

3. Petrella, Ricardo. *La Renaissance des cultures régionales en Europe*. París, 1985, p. 45.

4. Oreja, Marcelino. *Europa ¿para qué?*. Barcelona, 1987 p. 205.

de noviembre de 1987, el Centro Europeo para las Culturas Tradicionales y Regionales (ECTARC), creado en 1983 en Llangollen (Gales) y vinculado a la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), afirmaba que el esfuerzo europeo común «tendría que ayudar a las culturas ocultas del pueblo, las culturas basadas en la localidad, con sus propios dialectos y acentos, y apoyar sus formas culturales: tradiciones orales, lenguas, costumbres, habilidades, artes populares», que es lo que puede oponerse a la capa de unidad impuesta por las «tendencias sociales modernas, la industrialización y la expansión de los medios de comunicación de masas».

Y la Declaración de Florencia de mayo de 1987 sobre la cultura y la acción regional en Europa afirmaba:

«el desarrollo cultural debe enraizarse en una positiva identidad cultural en relación a la cual la Región constituye un espacio privilegiado. Si conviene evitar todas las formas de repliegue que puedan ser un freno al cambio y a la innovación, es preciso también tener en cuenta la fuerza y la vitalidad que brotan de la iniciativa colectiva en la conciencia de la identidad cultural vivida cuando ella es sostenida por un proyecto de desarrollo regional. Desde ese punto de vista la Región debe estar particularmente atenta a la conservación de las tradiciones populares que constituyen muy a menudo la memoria viva en la que se alimenta la conciencia colectiva.»<sup>5</sup>

Identidad que tiene particular vigor cuando se encuentra en Regiones de lengua y de cultura propias.

### Las Regiones de lengua y cultura propias

Esta potenciación cultural de las Regiones, tan importante como para servir de fundamento a la identificación de la persona con el grupo, adquiere particular significación en aquellas Regiones de cultura propia. Se trata de una realidad cada vez más reconocida en las Constituciones. No hay más que ver la evolución producida en su articulado y en la aplicación del mismo. Por citar solamente un ejemplo entre los varios existentes, la Constitución de Noruega, en la reforma de 1988, incluyó este nuevo texto: «Se impone a las autoridades del Estado que faciliten las condiciones para que el grupo étnico sami pueda asegurar el desarrollo de su idioma, su cultura y su vida social».<sup>6</sup>

En otros Estados como Gran Bretaña, Francia o Austria, la protección no se realiza desde la Constitución sino por medio de la ley ordinaria. La legislación francesa intenta, en un proyecto de ley, reconocer a los corsos el carácter de pueblo, lo que en algunos ha originado una cierta preocupación.

La tónica europea que estamos constatando, aun sin hacer referencia al caso español, aparece aún con más fuerza en los estatutos jurídicos regionales como los de Groenlandia o de las islas Feroe que prescriben al groenlandés y al feroés respectivamente como lenguas principales de la Región. Todavía llega a más el de

5. Esta Declaración fue aprobada en la Conferencia que, organizada conjuntamente por el Consejo de Cooperación Cultural (CDCC) y la Conferencia Permanente de Poderes Locales y Regionales (CPLRE) del Consejo de Europa, tuvo lugar en Florencia los días 14 a 16 de mayo de 1987. En ella se constataron los resultados de la fase experimental del proyecto n.º 10 del CDCC consagrado al tema de Cultura y Región.

6. Constitución de Noruega. Art. 110, a.

las islas Aland, que establece como único idioma oficial el sueco a pesar de estar integradas en Finlandia.

Otros estatutos legales de Regiones de varios Estados de Europa Occidental (Trentino-Alto Adige (Tirol del Sur), Gales, Escocia, Schleswig-Holstein, Carintia, Burgenland) marcan normativas con distintas modalidades. Algunos, como la Constitución del Jura o el Estatuto del Piamonte, hacen referencia al *patois* jurasiano y al piamontés como formas dialectales propias de sus respectivos territorios.

Y para sobrepasar los marcos jurídicos hagamos referencia a la gran efervescencia sociológica producida en torno a algunas lenguas y dialectos. En Gales, el 20 % de las escuelas primarias utiliza la lengua secundaria.<sup>7</sup> En los cantones suizos de habla alemana, la forma dialectal va ganando terreno rápidamente en las aulas de la Universidad y en los órganos de comunicación social. «Las radios locales –afirma Jakob West refiriéndose a dicha parte de la Confederación Helvética– no conceden, fenómeno reciente, ningún espacio a la lengua standard».<sup>8</sup> Más sorprendente resulta todavía que el córnico –totalmente perdido desde fines del siglo XIX– haya sido resucitado por un grupo de entusiastas<sup>9</sup> y que, en los Programas de la *Lega Lombarda* se pondere el valor de la identidad de la Lombardía fundamentada en la propia historia, cultura y lengua (aunque no es más que un dialecto). Una entidad a la que se da en los manifiestos electorales rango de «identidad nacional» y que se simboliza en la histórica bandera de cruz roja sobre fondo blanco.<sup>10</sup>

Una cuestión, por último, de tipo organizativo: una de las formas halladas para proteger las diversas culturas, especialmente aquellas que están en peligro de desaparición, ha sido su potenciación por medio de la delimitación geográfica. Los irlandeses del Eire, para salvaguardar más eficazmente el *gaelic*, crearon las *Gaeltacht* o zonas donde se habla intensamente el irlandés. Así se pudieron tomar disposiciones más positivas en favor de su conservación. Algo parecido exigió la protección del sueco en Finlandia. Sueco y finés se respetan así por medio de las subdivisiones geográficas que crean ámbitos diferenciados en favor de una u otra lengua o del bilingüismo.

Lo dicho hasta aquí nos muestra que en Europa Occidental son numerosas las lenguas regionales. Con frecuencia, además, otras estatales se hacen regionales al estar situadas en un medio de idioma distinto como son el francés de Valonia o del Valle de Aosta y el italiano del Ticino o, algunas, por tener importantes particularidades dialectales, como el luxemburgués o el alsaciano.

## La identificación con el grupo básico

Todo ese despertar lingüístico y cultural origina repercusiones dignas de que

7. Naisbitt, John y Aburdene, Patricia. *Megatrends 2000*. New York, 1990. p. 148.

8. Wuest, Jakob. «Le problème des langues en Suisse alémanique». En *Actes des Universités d'été, 1986 et 1987*. Association pour la Culture Occitane. Nîmes, 1988, p. 42.

9. Véase sobre éste y otros aspectos el libro: Petschen, Santiago *Las Minorías lingüísticas de Europa Occidental: Documentos (1492-1989)*. Euskal Lege Biltzarra. Parlamento Vasco. Vitoria-Gasteiz. 1990. I y II vol. Estudio preliminar y documentos correspondientes.

10. Tomado del Programa de la *Lega Lombarda*, ofrecido a los electores del norte de Italia antes de las elecciones al Parlamento Europeo. *Semanario Lombardia Autonomista*. 29 maggio 1989. p. 2.

se les preste atención. La Europa del siglo XIX, especialmente en el Este, fue enormemente pródiga en ejemplos de aspiraciones políticas producidas como consecuencia del renacimiento literario. La lengua, muchas veces en sustitución de la religión, se fue convirtiendo en factor principal de identificación nacional.

El problema que esta cuestión origina, tanto entonces como ahora, es el siguiente: si la identificación nacional se basa en la lengua y en la cultura —en lo que parecen estar de acuerdo los Documentos de la Conferencia sobre la Seguridad y la Cooperación en Europa (CSCE) que utilizan siempre la expresión de «minoría nacional»—, ¿es posible mantener una doble fidelidad al grupo étnico por una parte y a un Estado de distinta lengua por otra? Los Documentos de la CSCE lo dan por supuesto pero el problema no es en manera alguna simple ni la historia demuestra que haya sido de fácil solución. En la hipótesis contraria de que sólo fuera posible la fidelidad única, o bien habría que modificar las fronteras o bien vivir en una constante contradicción e incomodidad. ¿Qué modelos encontramos en el intento de hallar una solución a este problema?

1. Coudenhove-Kalergi, en su libro *Pan-Europa*, publicado en 1923 tras el nacimiento de numerosos Estados ocasionado por el rompimiento del Imperio Austro-Húngaro, deseó el florecimiento de la identidad nacional siendo además enemigo acérrimo de las modificaciones fronterizas. «Las malas fronteras —escribió— son siempre preferibles a una guerra victoriosa»<sup>11</sup>. Para solventar la contradicción tuvo que acudir a una fórmula muy ideal, casi podríamos decir que algo mágica: la de la separación entre el Estado y la Nación. «Debe intentarse ser al mismo tiempo un buen checoslovaco en tanto que ciudadano y un buen alemán en tanto que hombre».<sup>12</sup> Solución ciertamente muy difícil de aplicar en la práctica dada la inseparabilidad de muchas cuestiones pertenecientes tanto al Estado como a la Nación. Se trata ésta de una distinción profundamente inadecuada, imposible de adecuar por mucho que se quiera. Dificultad que no ha impedido algún esbozo de solución algo parecido al de Coudenhove-Kalergi, como la situación de los flamencos que, perteneciendo al Estado belga, cuentan con una *Taalunie* (Unión lingüística para los Países Bajos y para Flandes) que engloba un ámbito cultural diverso del estatal.

2. Otro tipo de solución es la de aquellos autores que al hablar de la identificación de la persona con el grupo básico optan exclusivamente por una sola fundamental pertenencia, Joan F. Mira lo afirma con estas palabras:

«Solamente en algunos casos y solamente a fuerza de racionalización permanente —y no sin posible o real incomodidad—, puede funcionar una doble adscripción a grupos básicos de identidad».<sup>13</sup>

Mira une a su condición de antropólogo riguroso una clara tendencia nacionalista. Este autor acepta, sin embargo, la posibilidad de la doble lealtad cuando existe una diversidad de nivel y jerarquía, como sería —por poner el ejemplo más claro que podemos encontrar— la fidelidad a la propia Nación y a la Comunidad Económica Europea o incluso a una Unión más avanzada e íntima como sería la de Europa de acuerdo con los diversos proyectos que se han gestado.

3. De forma opuesta, sin embargo, otros autores optan por la adscripción

11. Coudenhove-Kalergi, Richard N. *Pan-Europe*. PUF Paris, 1988, p. 119.

12. *Ibid.*, op. cit., p. 118.

13. Mira, Joan F. *Crítica de la nació pura*. València, 1984, p. 17.

plural. Denis de Rougemont nos destaca la diversidad de las identificaciones básicas del siguiente modo:

«Permitaseme un ejemplo personal para ir deprisa y no salir de lo concreto. Yo soy neuchatelés de nacimiento y de tradición: a ese cantón va pues mi fidelidad patriótica. Neuchâtel forma parte de la federación suiza: mi pasaporte y mi fidelidad nacional son pues suizas. Yo soy también un escritor francés: la francofonía europea, es decir, alrededor de tres cuartas partes de la Francia actual, Valonia, el Valle de Aosta y la Suiza *romande* constituye pues, mi fidelidad cultural. Pero yo soy también protestante, lo que representa una fidelidad mundial (lo que sería igual si yo fuera comunista o católico, evidentemente). Y yo participo de un número muy grande de redes de relaciones parentales, profesionales, intelectuales, espirituales o afectivas que no sólo no tienen fronteras comunes sino que frecuentemente ni siquiera las tienen.<sup>14</sup>

Rougemont, en cambio, es un idealista que, cautivado con la idea de ver realizada la Unión Europea, quiere superar los nacionalismos, particularmente los del Estado-nación. Está en la línea de la relativización de los mismos en la que destaca también otros autores europeístas como Henri Brugmans.

4. Jordi Pujol, claro defensor de los valores del nacionalismo, opta por vivir los integrados jerarquizadamente en el marco de unas realidades estatal y europea más amplias, en manera alguna opuestas:

«Yo he dicho siempre –manifestó en el Club Siglo XXI de Madrid– que, personalmente, tenía tres capitales: Barcelona, Madrid, Aquisgrán. Siempre lo he dicho así, entendiendo que aquella capital de la primera formulación de una Europa Unida después del Imperio Romano, la Europa carolingia, era todo un símbolo. En todo caso, lo repito: mis tres capitales eran y son Barcelona, Madrid y Aquisgrán-Bruselas.<sup>15</sup>

Como puede verse en los textos aducidos, los autores citados difieren en algunos aspectos aunque tengan otros comunes. Lo que verdaderamente resulta más práctico desde el punto de vista de la incidencia política parece ser la relativización y la jerarquización. Entre ambas existe una cierta relación pues la jerarquización no es posible si no se acepta al menos relativizar principios que en otras épocas de la historia fueron considerados absolutos.

## El principio de subsidiariedad

La jerarquización de todas esas tendencias culturales que solicitan la identificación de los individuos con el grupo y que florecen en los ámbitos de las Regiones dentro de los diversos Estados está resultando paralela a la formación paulatina de una unidad superior europea. Es una jerarquización que no puede ser meramente mecánica sino que debe poseer un espíritu que la informe. Ese espíritu parece haberse encontrado de forma equilibrada y fecunda en el principio de subsidiariedad.

Se trata éste de un principio que se está abriendo paso paulatinamente en la construcción de la unidad europea. Se enuncia claramente en el Acta Unica al

14. Rougemont, Denis de. «La Région n'est pas un mini-Etat-nation». En *L'Europe des Régions II*, Genève, 1970, p. 3.

15. Pujol, J. *Catalunya i Europa*. Barcelona, 1986, p. 74.

referirse al medio ambiente, y se formula de forma bastante completa en alguno de los Proyectos de Tratado de la Unión Europea. Sobre él se va a reflexionar y a profundizar mucho de ahora en adelante. Hace poco la Comisión de Asuntos Institucionales del Parlamento Europeo dio a conocer un Documento de Trabajo sobre la subsidiariedad cuyo ponente fue el diputado francés Valéry Giscard d'Estaing. El Documento muestra pormenorizadamente cómo dicho principio existe ya en la Comunidad Europea y exige una consagración del mismo para fundamentar la Unión Política. Pide también que se den «pruebas de creatividad y de imaginación instituyendo un método de nueva repartición» entre las competencias de la Comunidad y las de los Estados miembros.<sup>16</sup>

Que este principio no es una fórmula para simples esquemas organizativos sino algo bastante más profundo nos lo muestra una reflexión acerca de la historia del mismo. No puede olvidarse que no fue puesto en circulación por la técnica sino por el humanismo. Apareció en los documentos de la doctrina social y política de la Iglesia Católica. Su formulación explícita la hizo Pío XI en su encíclica *Quadragesimo anno*. Integra, por una parte, una dimensión orgánica propia de la escolástica y, por otra, una dimensión liberal propia de la modernidad.

Desde esa concepción humana no puede menos que aplicarse no sólo a los Estados sino también a las Regiones aunque puedan producirse diferencias a la hora de determinar las consecuencias concretas de él derivadas. Pero no hay que olvidar que, en tales casos, la presunción de competencia la tiene el grupo más pequeño o menos complejo. En el caso de la «Comunidad Europea - Estado - Región», la tendría la Región debiendo tener que probarse, en las competencias negadas a la Región, que ésta no está a la altura o que la instancia superior –el Estado o la Comunidad Europea– es más eficaz y más adecuada para organizarlas y gestionarlas.

Un caso de ejecución práctica de la subsidiariedad la hallamos –aunque no se formulase explícitamente como tal principio– en el nacimiento de la Suiza moderna. Los Cantones sólo cedieron aquella parte de la soberanía necesaria para que la Federación se formase y funcionase adecuadamente como tal.

### Las dimensiones internacionales de la cuestión

Esta cuestión de las minorías y la de sus marcos geográficos, que normalmente son las Regiones de cultura propia, tiene una considerable dimensión internacional como problema objetivo. Son numerosas las Organizaciones y las Conferencias Internacionales que consagran amplia dedicación al estudio de estas cuestiones. El Consejo de Europa preparó un Proyecto de Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias con la intención de asegurar su personalidad y de garantizar sus manifestaciones. Numerosos textos del Parlamento Europeo hacen referencia constante a su protección bajando a situaciones concretas de las distintas lenguas utilizadas en el ámbito comunitario. La Comisión de la Comunidad Económica Europea financia un Buró de las Lenguas menos difundidas, con sede en Dublín, que realiza estudios sobre la situación de las mismas. La Conferencia sobre

16. Texto íntegro del documento en *Política Exterior*, n.º 16, pp. 168-178.

la Seguridad y la Cooperación en Europa impone y exige en numerosos textos el respeto a las minorías nacionales. En la reunión celebrada en Copenhague en junio de 1990 se concluyó que «las personas pertenecientes a minorías nacionales tienen el derecho de expresar, preservar y desarrollar libremente su identidad étnica, cultural, lingüística o religiosa y de mantener y desarrollar su cultura en todos sus aspectos, libres de cualquier tentativa de asimilación contra su voluntad».<sup>17</sup>

Estos datos, tan someramente resumidos, nos llevan a constatar que el problema, tan intensamente vivido en el seno de las minorías y de su marco institucional como pueden ser las Regiones, es considerado como algo fundamental en las Organizaciones y en las Conferencias Internacionales. Pero, sin embargo –y esto debe ser visto como una anomalía–, casi no existe relación alguna entre las dos áreas: la básica, (minoritaria o regional) y la internacional o supraestatal. La conexión se realiza, casi de forma total, por medio del Estado. ¿No resulta esta desconexión, dado lo avanzadas que se encuentran las realizaciones en el campo del derecho y de las relaciones internacionales, un tanto antinatural?

En el Consejo de Europa los representantes de los Estados que forman el Comité de Ministros no dieron paso a la Carta de las Lenguas Regionales o Minoritarias, que se halla ahora en manos de una Comisión que pretende su reestructuración. La Comisión de la CEE escucha a los representantes de las Regiones y de los Municipios a partir de una Decisión que fue considerada espectacular, del 24 de junio de 1988,<sup>18</sup> pero que se refiere fundamentalmente a cuestiones de fondos estructurales y no da salida especial a las Regiones en lo que respecta al problema de su identificación básica. En el Parlamento Europeo sí que existen tales representantes. Se trata de una brecha nada despreciable. Los grupos étnicos minoritarios representados en el actual Parlamento de Estrasburgo son: Convergència i Unió, Volksunie, Vlaams Block, Sudtiroler Volkspartei, U. Valdotaine-Partito Sardo d'Azione, Scottish National Party, Herri Batasuna, Por la Europa de los Pueblos, Izquierda de los Pueblos, Coalición Nacionalista.<sup>19</sup> Unos cuantos partidos y uniones de partidos de toda la gama geográfica europea, que impulsa decididamente a tener en cuenta la cuestión de los grupos étnicos nacionales minoritarios hallándose presentes y participando en la toma de decisiones.

Por último, con respecto a la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa, la ARE, reunida en sus III Estados Generales en Viena en noviembre de 1989, solicitó participar en la II Conferencia de Helsinki que se iniciará en 1992. Desconocemos, sin embargo, que dicha solicitud haya sido aceptada.

La desconexión a la que nos referimos debe, evidentemente, ser superada. Y para relacionar a los grupos étnicos básicos con el ámbito internacional no sería necesario inventar fórmulas excesivamente nuevas sino que bastaría con generalizar algunas de las realizaciones hechas a título particular aplicándolas a realidades semejantes. Para ello debería tenerse en cuenta la distinción de Yann Fouéré sobre dos tipos de Regiones que él llama de primera y de segunda categoría. Las de primera categoría son identidades nacionales históricas, identidades nacionales

17. Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE. Sección IV, n.º 32.

18. DOCE n.º L 247 de 6 de septiembre de 1988 y también en *Revista de Instituciones Europeas*, 1988-2, p. 683.

19. Parlamento Europeo. *Elecciones de 1989. Resultados y elegidos*. Estrasburgo, 1989.

culturales o ambas a la vez. Unas tuvieron antaño el rango de Estado, como Escocia, Bretaña y Córcega. Otras han deseado ser Estados pero no lo han conseguido. Ha ocurrido así con Flandes, Cataluña, Gales, el País Vasco, etc. A todas ellas suele llamárseles «naciones sin Estado». <sup>20</sup> Algún autor las conoce también con el nombre de «naciones prohibidas». <sup>21</sup> Muchos de los ciudadanos que en ellas habitan se identifican con dichas Regiones como con el grupo nacional básico. Por ello tienen derecho de una u otra forma a acceder a la esfera internacional a partir de su propia cultura.

Las experiencias que se tienen a este respecto son las siguientes.

a) El reconocimiento, por parte del propio Estado, de atribuciones que faciliten sus contactos con los medios internacionales. Este es el caso de las Comunidades de Bélgica que en virtud de la modificación de la Constitución de 1988 han aumentado sus competencias reconociéndoseles capacidad incluso para la «cooperación internacional comprendida la conclusión de Tratados». <sup>22</sup> Con ello se mejora la situación heredada del pasado. Por una parte, facilitando las relaciones internacionales fundamentadas en la propia cultura. Unas relaciones que la Constitución privilegia con respecto a las de las Regiones que son principalmente de carácter económico, lo que significa que los aspectos culturales son considerados más fundamentales que los otros. Por otra, siguiendo con la tendencia de las Comunidades a relacionarse principalmente a partir de la identidad de la lengua: la Comunidad neerlandesa ya había formado desde el 9 de septiembre de 1980, con los Países Bajos, la Taalunie o Unión lingüística, y la francesa, firmado numerosos acuerdos preferentemente con países de lengua y cultura francesas como son: Quebec, Louisiana, Nord-Pas de Calais, Congo-Brazaville, Benin, ... Se constata así que el acercamiento interregional resulta más factible y solidario cuando existe una identidad cultural. Así, mientras se ha observado entre Flandes y Valonia una tendencia al distanciamiento por tratarse de grupos de identificación nacional diversa (si el Estado no se ha roto ha sido por la fortísima imbricación contrapuesta que supone Bruselas), se ha producido incluso un acercamiento hacia la formación de otro tipo de unidades (la Taalunie por ej.), basadas en la cultura. Aspecto que en manera alguna puede ser olvidado en la reflexión que nos ocupa.

b) La potenciación de las Organizaciones Interregionales y la capacidad para ser consultadas por las gubernamentales. Es lo que ocurre con la Asamblea de Regiones de Europa (ARE), que dedica esfuerzos para potenciar los aspectos culturales de sus relaciones por encima de las fronteras. Dichas Organizaciones aspiran a ser tenidas en cuenta y a ser consultadas por las Organizaciones y por las Conferencias Intergubernamentales. De ahí su petición para tener cierto grado de participación en la II Conferencia de Helsinki, de lo que ya hicimos mención. Dada la insistencia de la Conferencia sobre la Seguridad y Cooperación en Europa en hacer referencia a las «minorías nacionales» parece que deberían ofrecer a las Regiones que las albergan como entidades institucionales, en muchos casos con capacidad de autogobierno, la posibilidad de ser consultadas al igual que en terre-

20. Fouere, Yann. «La participation régionale considérée en tant que moyen de résoudre les tensions infra et inter étatiques». En *La Participation régionale. Actes du Colloque International de Saint-Vincent. 29 novembre-2 décembre 1981. Paris, 1982.* pp. 53-60.

21. Salvi, L. *Le nazioni proibite. Guida a dieci colonie «interne» dell'Europa Occidentale.* Firenze, 1972.

22. Constitución de Bélgica. Art. 59 bis., 2 bis.

nos más técnicos de lo que hace la Comisión de la Comunidad Económica Europea.

c) La participación, a título de excepción, en las Organizaciones Internacionales Gubernamentales. Un buen ejemplo de ello lo tenemos en el reconocimiento que reciben Quebec, Nueva Brunswick (la provincia canadiense de los acadios) y la Comunidad francesa de Bélgica como personas jurídicas reconocidas en el marco de la Francofonía, es decir, en la Organización Internacional llamada Agencia de Cooperación Cultural y Técnica (ACCT), que agrupa a 39 Estados de lengua francesa. Las Regiones y las Comunidades citadas gozan en ella del Estatuto de «gobierno participante» e incluso en las cumbres está garantizada su presencia.

La realidad parcelada de la Sociedad Internacional por medio de las Organizaciones Internacionales puede ser un buen campo para llevar a la práctica una participación de ciertas Regiones semejante a las anteriormente citadas. Las virtualidades que Ucrania y Bielorrusia —una vez se haya dado en la URSS una aplicación más completa de la *perestroika*—, pueden hallar en la Organización de las Naciones Unidas son importantes y novedosas. El modelo, tal vez, podría extenderse a otros casos y sobre todo ser imitado por otras Organizaciones Internacionales.

## Consecuencias

Marcel Merle, teniendo presente la experiencia que nos da la historia acerca de la oposición visceral e irreconciliable de los Estados a modificar las fronteras que consideran propias, hace una reflexión de tipo práctico a la doctrina de Juan Pablo II de la vinculación de la soberanía a las comunidades humanas en virtud de su cultura. Para el internacionalista francés, la puesta en práctica de dicho principio —con la lógica reducción del Estado a su condición de instrumento—, originaría un grave desorden mundial haciendo surgir numerosos conflictos y guerras en diversas y amplias partes del planeta.<sup>23</sup> Se trata, evidentemente, de uno de los efectos de la condición del ser humano. El antropólogo Joan F. Mira, al que antes nos referimos, del examen de la historia de las fronteras estatales, deduce las siguientes regularidades: 1.<sup>a</sup>. «La frontera engendra identidad». 2.<sup>a</sup>. «La frontera es más sagrada que los que viven dentro de ella». 3.<sup>a</sup>. «El Estado-frontera tiene vocación de eternidad».<sup>24</sup> Es la base antropológica que explica la defensa que realiza la CSCE de salvaguardar «el principio de la integridad territorial de los Estados».<sup>25</sup> Por ello resulta totalmente explicable que se busquen otros medios distintos a la modificación de las fronteras para lograr la mayor libertad y expansión posible de los grupos humanos, en concreto, de los grupos étnicos.

Con la valoración de la tendencia que hemos expuesto en estas páginas creemos que se consiguen los siguientes resultados:

- conseguir una mayor flexibilización de las fronteras estatales.

23. Merle, Marcel. *Les Acteurs de la société internationale*. Paris, 1986, pp. 129-130.

24. Mira, Joan F. *op. cit.*, pp. 52-57.

25. Documento de la Reunión de Copenhague de la Conferencia sobre la dimensión humana de la CSCE, n.º 37.

– ayudar a superar el monopolio del Estado-nación en la sociedad internacional.

–fomentar nuevas formas de soberanía compartida.

La tendencia expuesta es, en la inmensa mayoría de las ocasiones, la máxima a la que se puede aspirar y parece tener eficacia para ir convirtiendo con el paso del tiempo a las unidades políticas en más humanas y naturales. No olvidemos que, con mucha frecuencia se ha solido decir que el Estado tiene ciertos elementos *demoníacos*.<sup>26</sup> Un hombre tan de la cultura española como Gregorio Marañón escribió en cierta ocasión refiriéndose a lo que, en las décadas del nacimiento del Estado fue conocido con el nombre de «razón de Estado»: «Se erigió en norte de la vida pública, entre los mismos príncipes cristianos e incluso en Roma, a la nefasta razón de Estado, radicalmente anticristiana de la cual han nacido tantos males para la vida de los pueblos».<sup>27</sup>

En efecto. El Estado ha operado fuertemente sobre los grupos humanos en los que se ha asentado. A pesar de ser una construcción artificial ha utilizado elementos propios de la nación, revistiendo de un carácter natural algo que no tenía por qué ser más que una fabricación humana. Para conseguirlo ha tenido que reducir lenguas, modificar religiones, imponer fidelidades, exigir dependencias, distorsionar identidades. Numerosos seres humanos se han visto desposeídos de su grupo natural de pertenencia y han tenido que optar por otro, el que el Estado les ha dictado.

El Estado ha demostrado también una notabilísima capacidad de adaptación. A las modificaciones que ha integrado a lo largo de la historia puede añadir otras que sea conveniente asimilar en el futuro. Las directrices que hemos esbozado vienen a coincidir, en líneas generales, con la aspiración de algunos, considerados como muy idealistas, de caminar hacia lo que se ha dado en llamar la Europa de los pueblos. Se trata de un proceso por el que el Estado se hace más parecido a la Región como parte de unidades políticas superiores y la Región más parecida al Estado al ganar competencia internacional y compartir, en cierto modo, la soberanía. Son las líneas que, sin forzar, se deducen de los datos que hemos aportado desde el cambio de la Constitución belga hasta la tendencia evolutiva de algunas Organizaciones Internacionales, pasando por el cambio de la ley francesa con respecto a Córcega.

26. Remiro Brotons, A. *La Acción Exterior del Estado*. Madrid, 1984, p. 233.

27. Marañón, Gregorio. *El Greco y Toledo*. Espasa-Calpe. 6.ª ed. Madrid, 1972, p. 22.

# ¿Hacia una hegemonía japonesa en Occidente?

Alberto SILVA CASTRO\*

La pregunta que plantea este artículo no tiene nada de retórica. Los humanos cuestionamos aquello que no conocemos o no comprendemos. Si bien percibimos claramente los signos del poderío estructural japonés, no alcanzamos a desentrañar si dicho poderío será capaz de transformarse finalmente en hegemonía. Ni siquiera estamos seguros de que la sociedad japonesa atesore suficiente voluntad de liderazgo en el plano internacional. De allí las incertidumbres de muchos observadores a la hora de explicar qué significa que Japón se haya transformado en una potencia mundial de primer orden. De allí también las encendidas discusiones sobre las características (reales o deseadas) de la presencia japonesa en el nuevo orden internacional. Este artículo propone una serie de reflexiones y algunas hipótesis que pueden ayudarnos a elaborar respuestas a la pregunta planteada: ¿en qué sentido y en qué medida Japón se está transformando en una de las naciones rectoras de «Occidente»?

La pregunta adquiere formas diferentes según el contexto socio-cultural en que se formule. Para los «occidentales» forma parte de una definición de la «cuestión japonesa» entendida sobre todo en términos económicos y que implica, por vía de consecuencia, otras preguntas sobre la correlativa pérdida de hegemonía de los norteamericanos.<sup>1</sup> Para los japoneses, en cambio, la pregunta surge del desconcierto que experimentan al verse ocupar, en la práctica, un lugar que no estaba

1. Dos de los ejemplos más recientes y notorios son los que cito a continuación. Del lado norteamericano: Paul Kennedy, *The Rise and Fall of the Great Powers*, New York, Random House, 1987. En una perspectiva europeísta: Jacques Attali, *Lignes d'horizon*, Paris, Fayard, 1990.

\* Director del Centro de Estudios Japoneses, UAB.

previsto por ninguna teoría y para el cual ni siquiera se sienten psicológicamente preparados.<sup>2</sup>

En este artículo procuraré cuestionar las limitaciones de ambas posturas, planteando un punto de vista intermedio, acaso más comprensivo o integracionista.<sup>3</sup>

## JAPON, SUPERPOTENCIA MUNDIAL

Mientras en Europa ojeábamos distraídamente las estampas de Utamaro o de Hiroshige, mientras nos deleitábamos con las películas con tema medieval de Kurosawa, mientras hacíamos tímidas incursiones en las artes marciales o en el esoterismo archiconcreto del zen, pensando que todo eso constituiría «el verdadero Japón»,<sup>4</sup> héte aquí que Japón se ha convertido en el lugar en el que parecieran hacerse realidad otros sueños bien diferentes, que en nuestras mentes occidentales casi sonarían a fantasías irrealizables: éxitos y más éxitos en la producción, en la comercialización, en la investigación aplicada, en la gestión, en la inversión, en el orden social. Japón se nos ha convertido en un auténtico gigante.

Incluso llega a reemplazar a los mismísimos Estados Unidos en el *imaginario social* de nuestro tiempo, como figura del triunfo de una sociedad que, sin dejar de ser ella misma, está venciendo a Occidente en el terreno en el que los occidentales nos creíamos imbatibles: el de la economía.<sup>5</sup>

El «*milagro económico*» que el Japón realizó en el periodo de posguerra es bien conocido.<sup>6</sup> Consistió en alcanzar, ya en 1953, el nivel económico de la pre-

2. Ver, por ejemplo: Kuniko Inoguchi, *Posuto haeken sisutemu to Nihon no sentaku* (Advenimiento de un sistema post-hegemónico: las opciones del Japón), Tokyo, Chikuma Shobo, 1987. Ver también: Masataka Kosaka (ed.), *Japan's Choices: New Globalism and Cultural Orientations in an Industrial State*, London, Pinter Publishers, 1989.

3. Aunque no forma parte directamente del tema tratado, dentro del campo de las ciencias sociales y del análisis político cabe insistir en la importancia teórica cobrada en nuestro medio intelectual por la búsqueda de posturas que, sin ser «eccléticas» o «relativistas», procuran situarse en un ámbito «integracionista». Ver, sobre todo: José Ferrater Mora, *Diccionario de Filosofía*, Madrid, Alianza, 1984, tomo II pp. 173ss y *El ser y la muerte*, Madrid, Alianza, 1987.

4. Casi cada cultura occidental ha producido su propia *mitología* sobre un Japón etéreo, enigmático, insondable (y, por todo eso, *oriental!*). Los franceses han tenido a Pierre Loti, los británicos a Lafcadio Hearn, los italianos a Fosco Maraini, los argentinos a Humberto Svanascini. En España nos hemos conformado hasta ahora con libros como, entre otros, el de José M.<sup>a</sup> Gironella, *El Japón y su duende*, Barcelona, Planeta, 1964, convertido, tras su décima edición, en un verdadero «clásico» en su género.

5. En Estados Unidos proliferan los autores que proponen la adopción del modelo japonés a sus conciudadanos, desmoralizados por el débil crecimiento de la economía, por la falta de unanimidad política y por ciertos fracasos internacionales (uno de ellos, precisamente, en la pugna tecnológico-comercial que los enfrenta a los japoneses...). En esta línea, uno de los libros más famosos es el de Ezra Vogel, *Japan number one. Lessons for America*, Massachusetts, Harvard University Press, 1979. Ver, en España: Bernardino Herrero y José M.<sup>a</sup> Suárez (comp.), *Japón hoy. Nuevo modelo*, Madrid, Asociación para el Progreso de la Dirección, 1983.

6. De entre la amplísima bibliografía al respecto, se sugieren dos auténticos best-sellers: Michio Morishima, *Why Has Japan 'Succeeded'?* *Western Technology and the Japanese Ethos*, London, Cambridge University Press, 1982; Takafusa Nakamura, *The Post-war Japanese Economy. Its Development and Structure*, Tokyo, University of Tokyo Press, 1981.

guerra. La cosa requirió ocho años de intenso trabajo colectivo, bajo la férrea batuta del ocupante norteamericano y disfrutando de una importación masiva de capitales y tecnología de las empresas estadounidenses. Como si este «prodigio» no fuera suficiente, entre 1952 y 1963 el PNB prácticamente se triplicó, sobre la base de un crecimiento anual del 9%. Durante el mismo periodo, el volumen de productos manufacturados se multiplicó por cinco, mientras que se duplicó el consumo. En 1970, ya había conseguido resolver básicamente sus problemas internos de pobreza (con niveles más que aceptables de renta per cápita) y de infraestructura productiva (incluyendo sistemas de comunicaciones y de comercialización de óptimo nivel). En los años 80 no sólo era capaz de «inundar» el mercado internacional con sus nuevas tecnologías (al principio las baratas y repetitivas, como calculadoras, relojes de cuarzo y televisores; luego las más caras y sofisticadas, como sistemas expertos, fax y robots).<sup>7</sup> Ya en pleno 1991, Japón se encuentra *a la cabeza* en aquellos sectores que mejor prueban el lugar que un país de verdad ocupa en el concierto económico: el industrial y comercial; el bancario inversor y financiero; el tecnológico. Pasaré revista, brevemente, a cada uno de estos tres niveles económicos.

### Predominio industrial

Parece reinar un acuerdo bastante generalizado sobre el hecho de que Japón ocupa un lugar muy destacado, si no el primero, en los diferentes niveles que configuran el predominio industrial.

¿Cuáles serían algunos indicadores de esta supremacía por parte de Japón? Sin ánimo de exhaustividad, propondré al menos algunas pistas centrales.

a) *Mejor relación calidad-precio de muchos productos japoneses en los principales sectores de fuerte valor agregado* en los que USA y Europa Occidental tradicionalmente habían sido líderes. Las industrias pesadas, fundamento del primer crecimiento económico japonés, han ido cediendo ostensiblemente su lugar a las industrias de punta. Los bienes de alta tecnología (audiovisual, informática, robótica) constituyen el principal renglón de las imbatibles exportaciones niponas. Les sigue un sector automotriz progresivamente vinculado a los nuevos descubrimientos y procedimientos: los principales exportadores mundiales son actualmente firmas japonesas, con Honda a la cabeza. Por su parte, la producción japonesa de equipamientos electrónicos (periféricos, aplicaciones, sistemas de telecomunicación, etc.) consagra, sin duda, la primacía internacional de firmas como Fujitsu o NTT.

Son ejemplos del éxito rotundo de lo que podríamos llamar «una política de doble integración»: integración política entre el sector público y las empresas multinacionales; integración tecnológica buscando constituir una sola red que

7. Desde nuestro propio ámbito de observación español, Manuel Castells se ha destacado por su empeño en reconocer la presencia de Japón en la producción y comercialización de nuevas tecnologías de alto valor agregado, incorporando el caso japonés en las comparaciones internacionales sobre el desarrollo tecnológico. Ver: *Nuevas tecnologías, economía y sociedad en España*, Madrid, Alianza, 1986, especialmente el primer tomo.

conecte las principales líneas productivas en materia de nuevas tecnologías (teléfono, fax, televisión, ordenador, robótica).<sup>8</sup>

b) *Eficaces soluciones «blancas» para liderar también ciertos sectores industriales tradicionales* que a Japón no le conviene desarrollar domésticamente. O bien porque se trata de industrias contaminantes (siderurgia, química), en cuyo caso las «exporta» a los países circundantes, contribuyendo a agilizar el ya rápido desarrollo de los llamados NICs (New Industrialized Countries: Corea del Sur, Formosa, Hong-Kong, Singapur) y de otros países de la zona.

O bien porque se trata de opciones de momento políticamente imposibles, como lo son la industria directamente militar y en parte la aeroespacial, en cuyo caso Japón actúa como auxiliar o como inversor en el esfuerzo de investigación y producción bélica de los Estados Unidos.

O bien, finalmente, porque se trata de sectores con claro liderazgo extranjero, y tal es el ejemplo de la industria farmacéutica: en este caso la opción escogida es la misma que la anterior, aunque se aplica sobre todo en Europa, sumándole otras políticas complementarias como establecer «joint-ventures», contratos de asociación, etc.<sup>9</sup>

c) *Tradicional integración del tema comercialización exterior en el conjunto del esquema productivo.* Las compañías de comercio –las «Sogo Shosha»– cumplen un importante papel en el asentamiento de la supremacía japonesa: no solamente manejan una proporción altísima de las exportaciones desde el archipiélago nipón, sino que actúan coordinadamente con los intereses japoneses en el extranjero. Esto quiere decir que, desde el punto de vista japonés, el comercio exterior está pensado en términos de un solo mercado mundial. Lo cual implica, a su vez, que comerciar no significa únicamente intermediación o compra-venta sino, también, y al mismo nivel, política inversionista. Lo cual cierra un ciclo económico basado en la interpretación de todos sus componentes.

### Supremacía financiera

Durante estos últimos años, y por primera vez en el curso de su historia, los japoneses se han transformado en verdaderos rentistas. No le basta a Japón con vender muchos más productos manufacturados de los que tiene que importar (provocando esos endémicos y fabulosos excedentes que tanto preocupan a los

8. Una explicación en estos términos que ha sido adoptada por numerosos observadores es la de Chalmers Johnson, *MITI and the Japanese Miracle*, Tokyo, Tuttle, 1982. Más reciente y en la misma dirección: Peter Berger, *The Capitalist Revolution*, New York, Basic Books Inc., 1986, capt. 7.

9. Sobre estos temas, pero vistos desde la perspectiva de las NIEs (New Industrialized Economies: cuatro sociedades del Pacífico Asiático en fase de rapidísima y continuada expansión), ver Manuel Castells, «Four Asian Tigers and a Dragon Head: a Comparative Analysis of the State, Economy and Society in the Asian Pacific Ring», en Richard Appelbaum and Jeff Henderson (Eds.), *The State and Society in the Pacific Ring*, London, Sage Publications, 1991. Algunas reflexiones sobre la implicación japonesa en la guerra del Golfo Pérsico y la hegemonía tecnológica japonesa en: Alberto Silva, «La guerra del xip. El Japó, un ajut discret i decisiu», diario *Avui*, Barcelona, 7-3-1991. Ver también, sobre este último tema: Masaru Famamoto, «Trial of an Ideal: Japan's Debate over the Gulf Crisis», London, *World Policy Journal*, vol. VIII, n.º 1, Winter 1990-1991.

americanos). Los dividendos que Japón percibe de los capitales colocados por japoneses en el extranjero han llegado a ser tan elevados que llegan incluso a superar las salidas de capitales motivadas por sus ingentes inversiones en diferentes áreas del planeta. Tamaña liquidez los transforma espontáneamente en prestamistas, se trate de colocaciones en los países del Norte o de proyectos de desarrollo en los países del Sur. A pesar de su evidente envergadura, no es tema de este artículo detallar cómo tan abultada acumulación de riqueza obliga a Japón a provocar transformaciones importantes en su mercado interior; y cómo, para desarrollar su propio mercado, a Japón no le queda otra solución que avanzar en el camino de la «internacionalización».

Importa, en cambio, recordar, aunque sea brevemente, sobre qué bases se asienta la fortaleza financiera japonesa. Destacaré tres puntos principales.

a) La *firmeza de su mercado de valores* de Tokyo, reflejo de la solidez y de la internacionalización de sus grandes empresas.

b) La *capacidad financiera* de los principales grupos, en especial en los sectores comunicaciones, seguros, banca, transportes, etc.

c) La tendencia a ir abriendo progresivamente su mercado financiero (*desregulación*) y a ir utilizando el yen como moneda apta para acuerdos económicos internacionales.<sup>10</sup>

### Hegemonía tecnológica

Intimamente ligado a todo lo antes expuesto, los factores tecnológicos quizá sean los que con más exactitud puedan informarnos sobre el carácter profundo, radical, de este nuevo predominio japonés en el plano económico.

De forma tranquila y silenciosa, Japón va cumpliendo los múltiples requisitos que conducen a la preeminencia tecnológica.

a) Se ha mostrado más rápido y más eficiente que ninguna otra sociedad para *asimilar las nuevas tecnologías* e ir descubriendo a gran escala en qué consisten, para qué sirven ahora, para qué podrán servir más adelante. No se sugiere aquí que los japoneses sean «más listos». No cabe entrar en este tipo de discusión. Pero sí señalar la conciencia generalizada en la Administración, la Empresa y la Universidad de la necesidad de seguir muy de cerca cuanto ocurre en el extranjero en el plano tecnológico, para asimilar todo lo que pueda ser útil.

b) *Conecta* estrechamente a la *investigación* tanto pública como privada (y por cierto excepcionalmente bien dotada) con las *políticas industriales y comerciales* predominantes, con lo que consigue poderosos efectos acumulativos sin necesidad de recurrir, como han tenido que hacerlo otros países tales que Estados Unidos o Francia, al habitual señuelo militar.

c) Practica como política más habitual un tipo de reconversión industrial basada en la *adopción pactada de niveles tecnológicos compatibles para todos los*

10. Sobre la supremacía financiera japonesa: Minoru Inouye, «Japanese New Role in Global Finance», Boston, revista *Sloan Management Review*, Fall 1988; Eric Helleiner, «Roney and Influence: Japanese Power in the International Monetary and Financial System», in «The International Relations of Japan», número especial de la revista *Millenium*, London School of Economics, London, vol. 13, núm. 3, Winter 1989.

sectores, con lo cual la renovación es constante pero no compulsiva y tiene un coste económico y social considerablemente más bajo que en países como el nuestro.

d) Concibe una *organización empresarial y laboral de carácter participativo*, de tal forma que todos y cada uno de los asalariados pueden discutir propuestas tendentes a perfeccionar aspectos del esquema productivo; lo cual exige a su vez la consecución de los dos principales objetivos del sistema educativo japonés: la capacitación profesional y la interiorización de una identidad uniformista y consensual.<sup>11</sup>

## ¿QUÉ SIGNIFICA ESTE NUEVO PREDOMINIO MUNDIAL?

En la actualidad, son pocos los observadores y especialistas extranjeros que ponen en duda la subida del Japón al podio de las máximas potencias mundiales. Pero, como siempre sucede, los hechos y cifras brutos constituyen simples puntos de partida para plantearse las preguntas que de verdad importan. Que, por ejemplo, podrían ser las siguientes.

- ¿qué factores, endógenos y exógenos, han conducido a que Japón se encuentre actualmente entre los países más poderosos del planeta?

- ¿es Japón poderoso en un sentido estructural o en un sentido sólo coyuntural?

- ¿tiene Japón un poder que es capaz de ejercer solo, o está más bien llamado a respaldar a (o a ser respaldado por) otros poderosos?

## El argumento racial

Si aceptamos metodológicamente que esas podrían ser algunas de las preguntas a las que cabe responder sin retraso, antes de ponernos manos a la obra tendremos todavía que reconocer la existencia de una dificultad. Se la podría formular de la manera siguiente: el problema que la «cuestión japonesa» nos plantea es rigurosamente nuevo, inédito; y al mismo tiempo vemos sobreabundar las respuestas prefabricadas a dicha cuestión en forma de estereotipos viscerales y de clichés ideológicos, de latiguillos recurrentes. Por todos los medios procuran hacernos creer que ya sabíamos de sobra de qué se trata.

Para algunos, el éxito económico le viene a Japón de un auténtico atavismo racial. Los japoneses serían, al parecer por naturaleza, especialmente ágiles, activos hasta la manía, tozudos, obsesivamente trabajadores, metódicos, disciplina-

11. Además de los ya citados Manuel Castells y Chalmers Johnson, ver para este punto: Donald Spero, «Patent Protection of Piracy», Massachusetts, revista *Harvard Business Review*, Sep-Oct 1990; Robert Reich, «The Quiet Path to Technological Preeminence», Washington, revista *Scientific American*, Oct 1989; Nitsugu Ishizuka, «La política científico-técnica», Madrid, revista *Política Científica*, Dic. 1989; Marc Dupuis, «La politique scientifique et technique du Japon», Paris, revista *Problèmes Politiques et Sociaux*, n.º 493-494, 1984.

dos. Una extraña mezcla de hormigas laboriosas y máquinas exactas y bien aceitadas. Citan, en apoyo a estas tesis, la facilidad con que los trabajadores japoneses renuncian a parte de sus vacaciones para que se cumpla el «target» empresarial: o a parte de su tiempo de ocio convirtiéndolo en horas suplementarias nunca claramente remuneradas. Y creen encontrar cierta reconfirmación en la actuación de otros pueblos asiáticos: coreanos, chinos, malayos estarían expresando similares aptitudes de la raza amarilla. Los pueblos del sureste asiático vendrían a ser, en su disciplinada sumisión, alumnos geniales de los planteamientos de la sociedad industrial occidental. Salvo que se trataría de discípulos meramente imitativos, expertos en la copia servil, en el robo de patentes, etc.<sup>12</sup>

Para otros, en forma complementaria a la postura anterior, el quid de la cuestión estaría sobre todo en el plano político. Ayudados por el pacifismo forzoso a que los condenó la derrota militar (el artículo 9 de la Constitución japonesa prohíbe taxativamente al pueblo japonés la utilización e incluso la fabricación de armas, debiendo mantenerse el presupuesto para las llamadas «Fuerzas Nacionales de Auto-defensa» por debajo del 1 % del PNB), los japoneses habrían canalizado la inmensa potencialidad productiva de su carácter nacional hacia la recuperación económica y el fortalecimiento de su presencia comercial, buscando llegar a los niveles anteriores a la guerra. Sería un caso similar al de Alemania: concentrar todo el esfuerzo en la economía, dejando para EE.UU. todo tipo de preocupación política, especialmente en el plano diplomático.<sup>13</sup>

### Argumentos interesados

En cualquier caso, estos esquemas explicativos que acabo de esbozar intentan identificar qué factores (internos o externos) sirven para explicar lo que ha pasado hasta ahora. Pero se revelan incapaces de aclarar lo que hoy día está sucediendo y menos aún lo que podrá ocurrir en un futuro más o menos cercano. En especial, no logran analizar de forma coherente uno de los más clásicos interrogantes sobre la evolución política japonesa: la coexistencia en una misma sociedad de ciertas dinámicas contradictorias. Por un lado un ímpetu sincero y sostenido de internacionalización.<sup>14</sup> Por el otro, el cultivo de un espíritu francamente aislacionista.<sup>15</sup> Japón oscila un poco como el Reino Unido y dicha oscilación no parece deberse a factores raciales.

12. Pocos temas tan vidriosos y controvertidos como éste. Desde una perspectiva política auto-justificatoria, ver, por ejemplo: Shuji Hayashi, *Culture and Management in Japan*, Tokyo, Kodansha, 1986. Desde una perspectiva culturalista, ver un libro célebre en su género: Chie Nakane, *Japanese Society*, Tokyo, Tuttle Ed, 1984 (en jap: 1970). Desde la perspectiva del análisis económico, ver: Masahiko Aoki, «The Nature of the Japanese Firm as the Nexus of Employment and Financial Contracts: an Overview», Stanford, revista *Journal of the Japanese and International Economics*, n.º 3, 1989.

13. Varios de los más reputados analistas norteamericanos de Japón van en esta línea. Además del ya citado Peter Berger, cf: Peter Drucker, «Japanese Choices», New York, revista *Foreign Affairs*, vol. 69, n.º 5, Summer 1987; Robert Scalapino, «Asia's Future», New York, revista *Foreign Affairs*, vol. 66, n.º 1, Fall 1987.

14. Ver: *Diplomatic Bluebook, 1990: Japan's Diplomatic Activities*, Tokyo, Ministry of Foreign Affairs.

15. Ver: Shintaro Ishihara, *The Japan that Can Say No*, London, Sage, 1990.

De todos modos, el uso de *tales esquemas analíticos varía bastante según quien los emplea*. Si un occidental desea explicar los éxitos japoneses en función de una ética «adherida» a la raza, se le presentan dos situaciones: podrá temer una nueva edición de la «invasión amarilla»<sup>16</sup> o, en caso de que su prejuicio sea favorable, recurrirá al carácter diferencial del «espíritu oriental».<sup>17</sup> En el caso de que sea un japonés el que explique el éxito de su país con argumentos filoraciales, insistirá probablemente en la resistencia a la occidentalización, en el carácter antieuropeo de su propia cultura industrial, llegando a explicar la occidentalización a ultranza sufrida por su pueblo con la siguiente paradoja digna de un maestro del zen: para liberarse de Occidente, la única vía es la máxima occidentalización.<sup>18</sup>

## LA CIVILIZACIÓN JAPONESA Y NOSOTROS: TRES DEBATES

Existe evidencia empírica suficiente como para pensar que el tipo de explicación que hemos esquematizado en el anterior apartado ocupó, durante mucho tiempo en Occidente, el lugar de una verdadera teoría explicativa sobre el Japón. Y de hecho, por la fuerza acumulativa de las palabras (y de los intereses creados) también en Japón las creencias sociales oscilan entre una antropología de tipo culturalista, perfectamente ilustrada por la obra de Ruth Benedict y sus seguidores<sup>19</sup> y las explicaciones francamente tendenciosas de los «Nihonjin-son» (lit: «teorías sobre los japoneses»),<sup>20</sup> copiosos análisis tradicionales del alma y de la sociedad nipona que plantean la radical imposibilidad de que un extranjero pueda entender algo (y a posteriori decir algo) sobre los japoneses.

El aumento de la importancia del Japón en el ámbito internacional y el crecimiento de las interrelaciones mundiales tienden a aproximar (pero no logran extirpar) ese tipo de explicación ideológica. Surge así la necesidad de responder a las preguntas planteadas con medios más analíticos o, si se quiere al menos de forma más documentada. Nuestro país no tiene ni mucho menos una tradición de estudios japoneses y en muchas declaraciones académicas y oficiales se sigue observando, a menudo, la repetición de prejuicios acuñados en otras tierras.

16. En España han comenzado ya a extenderse tales opciones, como resultado de la compra, por financieros japoneses, de monumentos emblemáticos del arte nacional como las fincas «La Caprichosa» de Comillas y quizá de «La Casa Batlló» de Barcelona, ambas del arquitecto catalán Antoni Gaudí. La compra en idénticas circunstancias del Rockefeller Center de New York y de parte de Les Halles de París ha hecho correr, como es sabido, ríos de tinta...

17. Ver, más arriba, nota 4. En el plano de una aproximación de tipo weberiano entre ethos cultural y organización socio-económica, sobresalen las publicaciones de la «Asian Productivity Association», organización semi-oficial de considerable influencia ideológica.

18. Según el proyecto modernizador de la restaurada dinastía Meiji, «el mejor medio de resistir ante Occidente era occidentalizar el país y su economía», Edwin Reischauer, *Histoire du Japon et des japonais*, Paris, Ed. du Seuil, 1973, tomo I, p. 143.

19. Ruth Benedict. *The Chrysanthemum and the Sword. Patterns of Japanese Culture*, Tokyo, Tuttle Ed., 1954 (ed. orig: 1946).

20. Teorías francamente hagiográficas y autocomplacientes, del tipo de las de: Hideki Tukawa, «Modern Trends of Western Civilization and Cultural Peculiarities in Japan», en Charles Mobre (ed), *The Japanese Mind: Essentials of Japanese Philosophy and Culture*, Honolulu, University of Hawai Press, 1987. Ver también, más recientemente: Takao Suzuki, *Japan and the Japanese: Wards in Culture*, Tokyo, Kodansha, 1978.

Puestos a observar lo que otros países occidentales se plantean hoy día respecto del Japón: ¿por qué no atender más bien a los debates que enfrenta a los mejores especialistas?

En efecto, *el debate sobre el rol y el lugar del Japón en el mundo contemporáneo se plantea a los tres niveles en que a Japón se le presupone cierto predominio: el económico, el cultural y el político*. Será esclarecedor pasar revista a tales debates, aclarando las posiciones en juego y los argumentos esgrimidos.

### ¿Hegemonía económica y financiera japonesa?

La emergencia de Japón como superpotencia económica ha provocado en todo el mundo desarrollado la aparición de gran cantidad de libros y artículos en los que se detallan posicionamientos muchas veces enfrentados ante el problema. Porque, ¿dónde está el problema? Nadie, que yo sepa, pone en duda el actual predominio japonés en la esfera económica, concomitante con la rápida crisis soviética y la (lenta) decadencia norteamericana. El problema es más bien saber *cuánto tiempo va a durar la actual bonanza japonesa y hasta dónde va a llegar su influencia*. Planteada de esta forma la cuestión, caben dos tipos contradictorios de respuesta.

a) Para algunos, el actual predominio industrial, financiero y tecnológico japonés incrementa la aparición de un nuevo esquema en el horizonte económico internacional. Estamos ante el comienzo de una nueva ola, de *una auténtica onda larga*. Es el inicio de una etapa cuya continuidad parecería asegurada por la misma estabilidad característica de los procesos institucionales japoneses. Esta línea de interpretación se esfuerza en relatarnos una verdadera «success story» cuyo argumento justificativo lo proporcionará la propia cultura japonesa. El éxito japonés no procede tanto de factores externos o del desafío capitalista cuanto de la personalidad colectiva japonesa. Cuando son los japoneses los que expresan esta tesis, estamos ante los ya mencionados «Nihonjin-son» que florecen en medios académicos nacionalistas.<sup>21</sup> En cambio, entre los occidentales, esta explicación culturalista está apareciendo con especial fuerza en medios empresariales o tecnocráticos.<sup>22</sup> Dentro de este tipo de explicación occidental por nuevas ondas largas hay un caso que me parece especialmente significativo: el de Jacques Attali, consejero del Presidente François Mitterrand.<sup>23</sup> Según Attali, estamos ante el inminente advenimiento de un nuevo mundo, en el que las potencias emergentes (Japón y la nueva Europa «completa») acabarán ocupando el sitio dejado por las potencias militares declinantes (USA y URSS). En esta disposición de los acontecimientos, a Japón le

21. Ver el interesante estudio de Jacqueline Pigeot, París, revista *Le Débat*, Janv-Mar 1983.

22. Los ejemplos sobreabundan. En el área norteamericana, ver el ya citado best-seller de Ezra Vogel y recientemente la voluminosa obra de Alvin Toffler: *Power Shift*, New York, Bantam Books, 1990, sobre todo las partes 2, 4 y 5. En el área europea, tomando el ejemplo de Francia, cabe citar diversos nombres muy conocidos: Jean-Jacques Servan-Schreiber, *Le défi mondial*, París, Fayard, 1981; y Simon Nora y Alain Minc, *L'informatisation de la société*, París, La Documentation Française, 1978. Como en otros campos la tónica española es seguir con cierta docilidad a los autores extranjeros.

23. Jacques Attali, *Lignes d'horizon*, París, Fayard, 1990, especialmente pp. 7-69. Ver también la larga entrevista aparecida en *La Vanguardia*, Barcelona, 20-2-1990.

correspondería situarse en el centro de un nuevo polo de dominación. Tokyo está llamado a ser la «novena forma» (o centro) de un universo informatizado y portátil, desde el cual se irán reestructurando los niveles de producción, comercialización, gestión y financiamiento de un área creciente que podría acabar incluyendo incluso a Europa.

b) Del otro lado de la acera están aquellos para quienes la actual opulencia japonesa es poco más que *una pompa de jabón*. Muchas veces esta forma de argumentar es meramente propagandística, especialmente si procede de fuentes europeas, sumamente preocupadas por los peligros que acarrea el actual «desarrollo» japonés en nuestro continente. Por eso es de agradecer la limpidez y la objetividad de planteamientos como el de un especialista como Bill Emmott, durante varios años corresponsal en Tokyo de la publicación inglesa *The Economist*.<sup>24</sup> A partir de un análisis cuidadoso de los cambios que tienen lugar actualmente en la sociedad japonesa, concluye que la era de los excedentes de los capitales japoneses (los cuales, por cierto, sólo adquirieron dimensiones significativas hace menos de diez años) acabará pronto. Los cambios sociales en curso van, precisamente, en contra de un afianzamiento de la hegemonía económica japonesa:

– La progresiva liberación del mercado interno (exigida por una balanza particularmente excedentaria) acabará provocando la caída de tasas proverbialmente altas de ahorro.

– El envejecimiento de la población japonesa va más rápido que el desarrollo de la automatización y la robotización de los procesos productivos, planteando graves problemas de reemplazo de la generación del boom económico, la que se está jubilandando.

– Los déficits en materia de servicios no dejan de crecer (en infraestructuras, transportes, equipamientos colectivos, turismo, etc.), lo que no dejará de plantear la necesidad de reorientar progresivamente el financiamiento público, como exigencia para paliar el malestar social y asegurar la continuidad del actual régimen.

Esto significa, y Emmott no es en absoluto el único en afirmarlo,<sup>25</sup> que Japón disfruta de una coyuntura favorable, pero no forzosamente de una ventaja a largo plazo. El momento actual se caracteriza por cierto desequilibrio entre la fuerza estratégica y la fuerza económica. Sin embargo no sería de extrañar que en poco tiempo se restableciera el equilibrio precedente, dejando a Japón en su puesto habitual de solamente potencia media.

c) La forma que va tomando la escena económica internacional tras la superación del conflicto del Golfo Pérsico, indicará el grado de acierto de estas posiciones, enfrentadas tanto fuera como dentro de Japón. Aún es pronto para conclusiones definitivas. Pero lo que desde ya se puede indicar es cómo, muchas veces, *ambos esquemas explicativos cojean del mismo pie: plantearse el problema del*

24. Bill Emmott, *The Sun Also Sets: Why Japan Will Not Be Number One*, London, Simon and Schuster, 1989. Hasta por su título, este libro se sitúa en oposición a planteamientos como el del ya citado Ezra Vogel: *Japan. Number One*.

25. Otro ejemplo en el área inglesa: Susan Strange, *Finance, Information and Power*, London, ISA/BISA. Conference, mimeo, 1989. Ver también: *States and Markets: an Introduction to International Political Economy*, London, Pinter, 1988.

*predominio económico en términos unilaterales de poder territorial*, en momentos en que la evolución internacional sugiere la creciente importancia de los aspectos tecnológicos e ideológicos en la configuración de un predominio internacional estable.

Veamos esos otros aspectos.<sup>26</sup>

### ¿Penetración cultural?

Hace tiempo que Japón «está entre nosotros». Lo constatamos intelectualmente repasando las abstractas estadísticas de inversiones e implantaciones industriales. Pero, sobre todo lo percibimos en la práctica observando cómo proliferan los signos de una presencia japonesa que, cada día más, procura hacerse sensible, palpable, imprescindible para todos, e incluso deseada por todos. ¿Nos enfrentamos con una política creciente y sistemática de japonización de Occidente pero por la vía suave? La simple pregunta choca a primera vista con un dato mayor que a menudo consideramos evidente e irreversible: más bien parece que es la sociedad japonesa la que se occidentaliza a marchas forzadas! Y, sin embargo, ciertos datos permiten responder afirmativamente a la pregunta planteada. Lo que no impide que la respuesta sea compleja, como espero dejarlo de manifiesto en los próximos párrafos. Sintetizando se diría que podemos hablar de *dos «estilos» diversos de presencia cultural japonesa*.

a) Un primer «estilo», el más previsible, es el que busca *divulgar el patrimonio tradicional japonés*. Por vía oficial: dándonos a conocer las grandes realizaciones estéticas del Japón del pasado y del presente, en forma de conciertos, exposiciones o de la traducción (escasísima y en nuestro caso español habitualmente a través del inglés o del francés) de obras estéticas, políticas, filosóficas o literarias. Por vía privada: desarrollando variadísimas actividades —académicas, empresariales, esotéricas o comerciales!— que nos permiten introducirnos en realizaciones sociales y humanas del Japón: desde una tienda de «bonsai» a un curso de «business management», pasando por una comunidad de «Zen» y un centro de «artes marciales». En todos estos casos (y otros más que podrían citarse) el objetivo perseguido es el mismo: dar a conocer un «corpus» cultural ya establecido.<sup>27</sup>

b) Pero hay otro «estilo» junto al anterior, en parte contrapuesto, en parte complementario. Es un modo de actuar que nos sorprende y nos choca al mismo tiempo. Consiste en acentuar cierto *control japonés sobre la simbología cultural de los países industrializados*. Se traduce antes que nada en la compra de obras cumbres de nuestro patrimonio pictórico (Sotheby's se ha convertido últimamente en lugar de recalada de millonarios y financieros japoneses que adquieren sin rechistar piezas de Picasso, Van Gogh y otras celebridades pictóricas, haciendo saltar los

26. Mención en: Alberto Silva, «La guerra del xip», Barcelona, diario *Avui*, 7-3-1991.

27. Sigo en este punto, aplicándolas al caso japonés, las reflexiones de Svetan Todorov (Comp), *Cruce de culturas y mestizaje cultural*, Madrid, Júcar, 1988, y de Marshall Sahlins, *Cultura y razón práctica: contra el utilitarismo en la teoría antropológica*, Barcelona, Gedisa, 1988.

antiguos estándares). Se traduce, igualmente, en la adquisición de edificios emblemáticos de la cultura capitalista norteamericana como, entre otros, el Rockefeller Center de New York (¿podría suceder lo mismo en España con la barcelonesa casa Batlló, de Antoni Gaudí?). Se traduce, finalmente, en la toma de control de realizaciones magnas de la industria del espectáculo (incluso si se trata de reflotar una actividad en declive o deficitaria): lo vemos con motivo de la compra de los Estudios Universal por parte de la empresa Sony. Todos estos ejemplos (cada cual podrá agregar otros de su cosecha) parecen ir en la misma dirección: emitir un mensaje de internacionalización cultural, asegurándole a Japón una presencia segura en algunos de los «lugares» más densos y significativos de nuestra propia iconografía moderna, industrial, capitalista.<sup>28</sup>

c) He hablado de «estilos» de presencia cultura. ¿Constituyen (me preguntaba antes) una *estrategia* sabiamente orquestada o simplemente la manifestación de un *impulso* de contacto, de expresión, de comunicación, de control y dominación, (propio por cierto de todo pueblo capaz de decidir no sólo respecto a sus problemas sino también a los ajenos), amplificadas por los grandes medios de que dispone actualmente Japón para exhibirse en los más prestigiosos escaparates de Occidente? Obviamente, también hay aquí materia a seguir. En cualquier caso, lo que sí está claro es que la creciente presencia japonesa en la cultura internacional coincide con la reformulación, también creciente, de los grandes signos de la cultura occidental, como veremos más adelante.<sup>29</sup>

### ¿Predominio político internacional?

Desde el inicio de la posguerra muchos japoneses no han dejado de plantearse frecuentemente ciertas preguntas: *¿cuál es, cuál ha de ser el lugar de Japón en el mundo contemporáneo?* Ahora que fuera de Japón todos han podido advertir qué significa en la práctica la posición preeminente de este país en la esfera económica internacional, los principales países occidentales también hacen suya aquella pregunta, aunque reformulándola en términos parcialmente diferentes: *¿es posible que, en el caso de esta nueva superpotencia económica emergente, por una vez no llegue a confirmarse aquella ley histórica aparentemente inevitable que le obliga a convertirse, por vía de consecuencia, en una superpotencia político-militar?* Toynbee parecía haber dejado claro lo que podríamos considerar una verdadera «doctrina» occidental al respecto; y por las mismas aguas navegan hoy en día diversos tratadistas contemporáneos.<sup>30</sup> La pregunta está en el ápice del debate político japonés: *¿es posible que una nación que controla los principales resortes económicos internacionales eluda el destino manifiesto de controlar igualmente sus resortes políticos?*<sup>31</sup> La pregunta tiene su miga, especialmente en momentos en que no

28. En el caso de Barcelona y por afán de concreción: toda la obra de Gaudí, el Pueblo Español, la Nao Santa Maria, el estadio Sant Jordi, etc.

29. Ver pág. 000.

30. El ya citado Paul Kennedy y también otros tan notorios como Zbigniew Brzezinski e Immanuel Wallerstein, aunque desde ángulos teóricos no coincidentes.

31. Aplicada al caso del Japón, esta es la pregunta central de la investigación «Nuevos escenarios

existe una doctrina geopolítica consensuada a nivel internacional, tras el derrumbamiento del bloque comunista y el reconocimiento de la crisis del liderazgo norteamericano.

*Japón pareciera tener el problema más o menos solucionado a nivel doméstico, por lo que previamente he explicado. Pero está lejos de tenerlo resuelto a nivel internacional.* En el campo del debate diplomático se plantean estrategias encontradas. No solamente a nivel de los estados mayores políticos, sino más extensamente en la sociedad civil, en las asociaciones, en la calle. Si es cierto, argumenta mucha gente, que aparecen signos precursores, tanto de un vacío en el predominio político mundial como de cierta expectativa occidental de que Japón asuma un papel más y más activo en la dirección de los asuntos internacionales, ¿qué postura ha de tomar Japón?

a) Una primera postura es la de aquellos que defienden *el mantenimiento del status quo actual*: Japón ha de continuar siendo un país vetado no sólo para la guerra directa sino incluso para cualquier tipo de intervención que contenga en el horizonte la amenaza de uso de la fuerza armada. Es interesante consignar que, aunque por motivaciones muy diferentes, los principales oponentes políticos del Japón (el partido socialista y el liberal democrático, las dos fuerzas predominantes) en el fondo están de acuerdo con la tesis del mantenimiento de la situación actual. Las razones del PSJ son las del abstencionismo y la no-alineación: Japón ha de ser una isla de paz. En cambio las razones del PLD son las de la convivencia y el provecho: Japón ha de concentrarse en la producción y el comercio, dejando para EE.UU. el cuidado de la diplomacia. Es un hecho archiconocido que Japón, «gigante económico», ha practicado durante los últimos 45 años una política de supe-ditación diplomática respecto del aliado norteamericano, transformándose en lo que muchos han calificado como auténtico «enano diplomático». <sup>32</sup> Y también se puede constatar hasta qué punto esta estrategia, inequívocamente guiada por el bloque conservador, le ha venido bien a la izquierda moderada, siempre deseosa de llegar algún día a administrar la cuantiosa herencia acumulada por una derecha tan denostada como eficiente, y por ello interesada en que no se modifiquen los términos del problema, tal y como hace décadas vienen siendo planteados. La progresiva «sintonía» entre ambas fuerzas mayoritarias se constata en las encuestas que incesantemente se dirigen a la población japonesa, a fin de conocer su opinión sobre temas diplomáticos. <sup>33</sup>

b) Sin embargo, existe, también aquí, la opinión contrapuesta. Minoritaria, pero así y todo notablemente influyente, plantea la *necesidad de que Japón asuma sus responsabilidades de una vez en materia de política internacional*. En este caso igualmente, con formas y razonamientos muy distintos, se encuentran de acuerdo

para la política japonesa» que está organizando el Centre d'Estudis Japonesos de la UAB. El proyecto consiste en un análisis comparativo de cuatro «escenarios» verosímiles para la diplomacia japonesa, plausibles tras la caída del muro de Berlín y la guerra del Golfo.

32. Ver, más arriba, nota 13.

33. Takako Doi, Secretaria General del JSP (Partido Socialista del Japón) representa esta postura en el seno de la izquierda japonesa. El declive de su liderazgo, dentro y fuera de su partido, revela el impasse de una política que transforma al movimiento progresista en simple comparsa de la derecha más tradicional.

sobre el fondo de la cuestión diferentes sectores políticos que no sólo abarcan los dos partidos citados, sino también otros dos muy significativos situados en los extremos del abanico político: PCJ y Soga Gakkai, brazo político de la secta integrista «Nichiren». Existen en el PLD sectores hiper-nacionalistas que consideran que Japón ha de hacerse capaz de asumir compromisos políticos y hasta militares mucho mayores que en la actualidad. De la importancia de esta tendencia da fe el hecho de que uno de sus principales representantes, Yasuhiro Nakasone, fue primer ministro japonés durante el crucial periodo comprendido entre 1982 y 1987. Esta posición está bastante extendida en la Administración, especialmente en el Ministerio de Educación y en la misma Agencia Japonesa de la Defensa.<sup>34</sup> El talante más intervencionista y autónomo de los otros sectores políticos mencionados tiene más bien que ver con la propuesta de un cambio de ciento ochenta grados en la política de alianzas practicada por Japón desde la posguerra. Lo que quita consistencia a sus posiciones y las condena a una posición marginal es la siguiente doble imposibilidad actual: o bien de escoger como principal aliado estratégico a la China o a la URSS; o bien de mantenerse en un neutralismo de carácter aislacionista y ultranacionalista.<sup>35</sup>

c) Como en los casos anteriores, éste es también un tema en juego, un problema en discusión, una disyuntiva ante la cual Japón no ha decidido y ante la que parece resultarle particularmente difícil escoger. La observación de la escena japonesa pone de manifiesto *la ausencia de un consenso claro* por parte de la opinión pública sobre la orientación definitiva a tomar. La misma oscilación queda de manifiesto en la conducción efectiva de la diplomacia nipona, en temas tan actuales como la crisis del Golfo Pérsico, la Cuenca del Pacífico, o la nueva Europa que se está creando «del Atlántico a los Urales».<sup>36</sup>

## LA CIVILIZACION JAPONESA Y NOSOTROS: LINEAS DE RESPUESTA

Sería desconcertante detener en este momento la reflexión sobre los dilemas japoneses. Hay que hacer justamente lo contrario. Para comprender la evolución de los acontecimientos resulta decisivo dirigir hacia el futuro aquellas mismas preguntas planteadas anteriormente. Es lo que haré en este párrafo final. No se

34. Aunque tal problemática es virtualmente desconocida en España, la tesis de una futura «Pax Nippona» (manera de denominar una eventual supremacía japonesa desde comienzos del siglo XXI) tiene múltiples defensores entre analistas tan notorios como Ezra Vogel, Jacques Attali, Ronald Morse, Sokichu Taguda, Kunio Yanahida, Yasuhiro Nakasone, etc.

35. Tómense en cuenta algunos hechos en curso: el notorio acercamiento a la China (a pesar de los hechos de Tiananmen), el descongelamiento de las relaciones con la URSS (ver: Alberto Silva, Barcelona, diario *Avui*, 21-4-1991) y el intenso despliegue diplomático en el mercado del Pacífico asiático. En tal contexto, la ayuda de 11 billones de yens como contribución japonesa a la posguerra kuwaití e irakí podría formar parte de un proceso de parcial autonomización de la política exterior japonesa.

36. Ejemplos de esta falta de consenso estratégico son, entre otros, los siguientes: discordancia entre por un lado el proyecto de creación de un «cuerpo de paz» japonés y por el otro la pasiva aportación económica para la posguerra del Golfo; y también la discordancia entre la voluntad de anonimato diplomático y la voluntad de protagonismo y supremacía en el campo de la tecnología militar.

tratará, en absoluto, de un frívolo ejercicio de *futurología*, arriesgadísimo como es evidente en la coyuntura actual. Ni siquiera intentaré proponer un caso hipotético de «*planificación*» de la evolución institucional, ante la manifiesta dificultad de mirar con toda la perspectiva necesaria una problemática tan vasta y compleja. El propósito será más bien realizar lo que algunos han llamado una «*pronosis*», en el sentido de anticipación no fantasiosa, como manera de responder a la pregunta siguiente: *¿qué sería previsible o razonable que sucediera si los acontecimientos futuros no hacen sino continuar y desarrollar las actuales tendencias en curso y si, en el caso japonés, estas son efectivamente las que he ido mencionando en este artículo?*

Si se dieran las dos condiciones contenidas en la pregunta, la presencia internacional de Japón podría asumir en el futuro próximo las tres características que detallaré a continuación, en un estilo un poco «*spinoziano*», en forma de tres proposiciones generales seguidas de su argumentación.

### **Estabilización del predominio económico y financiero, pero crecientes dudas sobre el escenario y las alianzas más correctos**

a) Las tendencias profundas de la evolución internacional parecen indicar la presencia de un predominio sostenido por parte de Japón en la esfera económica. No solamente ha resuelto brillantemente sus problemas industriales; no solamente ha ocupado los mejores lugares en la producción y comercialización en los sectores punta de hoy; también ha sabido visualizar ciertas transformaciones profundas, tomando posiciones que comienzan a mostrarse de enorme importancia estratégica. Es el caso de la *política de I+D (Investigación y Desarrollo)*, dotada presupuestariamente por encima de lo que a ella dedica cualquier otra potencia mundial. Ya es hora de cuestionar el tenaz latiguillo de que «los japoneses sólo saben copiar». La investigación japonesa (tanto la pública como la privada, tanto la básica como la aplicada) participa en amplia medida del carácter estratégico de muchas actividades que allí se llevan a cabo; a la I+D se la define y se la practica en estrecha relación con los objetivos sociales y buscando el máximo de líneas de acuerdo con todos los sectores involucrados. Líneas de investigación tan futuristas como la de los ordenadores de «quinta generación», las de los «trenes levitantes», la de las cerámicas de uso industrial, la de producción de nuevas especies vegetales o incluso la fabricación en condiciones artificiales de frutas y legumbres que mantienen todo su potencial alimenticio: la lista podría prolongarse considerablemente.<sup>37</sup> Dentro de lo que podríamos considerar etapas diferentes del desarrollo de las sociedades industriales, en estos años atravesamos un período que algunos llaman de «*revolución electrónica e informática*». Japón no se contenta con intentar liderar dicha fase. Sus dirigentes han comprendido perfectamente que el próximo período estará marcado especialmente por lo que ya denominan la «*revolución biotecnológica*».<sup>38</sup> Es de enorme importancia, económica y política, tomar

37. Abundante información en las siguientes revistas de fácil acceso en bibliotecas: *Cuadernos del Japón, Look Japón, The Japan Times, The Economist, The Financial Times, Actualidad Económica*, etc.

38. Manuel Castells ha tratado extensamente esta problemática: *Nuevas tecnologías, economía y*

posiciones firmes en este campo, con vistas a asumir una posición de predominio en la materia. Y precisamente es lo que está haciendo Japón. A gran escala.<sup>39</sup>

b) Como ya se mencionó antes, los principales argumentos que abonan el mantenimiento de la preponderancia económica japonesa los encontramos en *el ámbito monetario y financiero*. Entre 1981 y 1990 las remesas de dinero japonés al extranjero aumentaron de 10 billones de dólares a algo más de 300 billones. Lo que antes eran sobre todo inversiones industriales directas tienden cada vez más a transformarse en inversiones de cartera. Japón se ha convertido en una potencia financiera y puede esperar que esta situación no se modifique mientras se mantengan condiciones domésticas que muchos observadores y analistas de momento dan por seguras: el mantenimiento de un alto perfil en la producción y en los ahorros privados permite conservar y hasta incrementar el flujo de dinero japonés al exterior. Claro está que, aquí también, la consolidación de esta hegemonía financiera exige que se den ciertas condiciones más políticas, ligadas a la orientación pública de la actividad financiera, para evitar que a Japón le ocurra lo que a los países productores de petróleo en la década de los 70: no supieron o no pudieron consolidar su entonces dominante posición de países acreedores.

c) Los dirigentes japoneses son conscientes que esta bonanza ni la han provocado solos ni la podrán disfrutar aisladamente. Eso es evidente. Pero lo que no les queda tan claro es quiénes han de ser los socios de dicho predominio. Japón enfrenta en la actualidad el siguiente interrogante: *¿quién ha de ser su principal aliado estratégico*, desde el punto de vista económico? En este terreno las pistas parecen confundirse.

Por una parte, muchos datos confirman la creciente compenetración industrial, económica y financiera entre Japón y *Estados Unidos*: no cesa de aumentar el volumen de inversiones directas y de joint-ventures entre ambos países, sin dejar de mencionar los programas conjuntos de investigación, los convenios de intercambios de patentes y de aplicaciones industriales, la cooperación en muchos sectores productivos, las fusiones empresariales y las fabricaciones conjuntas, los acuerdos yen-dólar, las «iniciativas» para remover obstáculos comerciales, etc.

Pero también arrecia la tan mentada «guerra comercial» entre USA y Japón, lo que no tiene visos de resolverse (dicho contencioso expresa nítidamente el cambio de hegemonía que se está produciendo); esto podría llevar a Japón a desarrollar una tendencia bastante natural: proliferar sus relaciones con los vecinos (vecinos geográficos y raciales) y reforzar, si no la *Cuenca del Pacífico*, al menos su relación con los países del ASEAN e incluso con la zona indochina, el subcontinente indio y la Siberia soviética.<sup>40</sup>

*sociedad en España*, op. cit., y en especial: *The Informational Society*, London, Sage, 1989. Para el caso específico de la bio-tecnología, ver informes de la OCDE.

39. Junto a países como USA y Dinamarca, usualmente se considera al Japón como una potencia en la bio-tecnología del presente y del futuro.

40. Esta es una de las evoluciones geo-estratégicas de mayor importancia para el futuro del planeta. Entra otros, los siguientes trabajos recientes contienen los argumentos fundamentales:

– VV.AA., «L'avenir du Pacifique», Paris, revista *Problèmes Politiques et Sociaux*, n.º 493, 1989;

– Fun-han Chu, «State Structure and Economic Adjustment of the East Asian Newly Industrializing Countries», Massachusetts, revista *International Organization*, MIT, vol. 43, n.º 4, Fall 1989;

El dilema llega a ser a tres bandas cuando incluimos en él a *Europa*, que desde cierto punto de vista aparece como un *partenaire* adecuado para compartir un liderazgo económico internacional sostenido. En Europa, Japón está pasando de su anterior «política de enclave» (de cuyo éxito, desde el poder de los intereses japoneses, Catalunya constituye un rotundo ejemplo) a una política de más amplia inclusión y compromiso. La ampliación de la Europa de los Doce y la llegada de países del Este no solamente amplía el mercado potencial de sus productos (tanto los fabricados en Japón como en Europa), sino que le ayuda a resolver problemas diplomáticos espinosos: potencia su tradicional sintonía con Alemania (ya que pasa a relacionarse con una Europa teñida como nunca de germanía) y simplifica la siempre difícil relación con la Unión Soviética (en la medida en que Rusia se escora manifiestamente del lado europeo y pasa a tener relaciones preferenciales con el eje París-Berlín). Por otra parte, reforzar la relación con Europa le significa a Japón balancear el riesgo siempre latente de cualquier relación demasiado centrada en el socio americano: riesgo de acabar pagando en exceso la factura militar de la seguridad compartida, como se está constatando tras finalizar la guerra en el Golfo Pérsico. Escollo que, como es bien sabido, Japón ha logrado hasta el presente sortear con gran astucia.<sup>41</sup>

En una palabra: claro predominio económico pero oscura e incierta política de alianzas. Si el dilema existe es porque en la sociedad japonesa no acaba de quedar claro cuál es la fuente real del poder en la determinación de las grandes opciones económicas. Algunos entienden que en Japón es muy alto el grado de control estatal sobre la política económica: en algunos casos el poder efectivo de las regulaciones públicas (emanadas de los Ministerios de Finanzas y de Industria y Comercio Exterior); en muchos otros casos por la influencia, efectiva aunque informal, de esa verdadera «*gemeinschaft*» o comunidad casi tribal que constituye la administración pública japonesa. Otros estiman que son las multinacionales quienes definen su propia política de alianzas, y que la evolución de la economía japonesa no es tanto un hecho de decisiones voluntaristas cuanto un fenómeno enteramente de mercado. De cualquier forma, en este momento  *falta en Japón un consenso suficientemente amplio sobre cuáles han de ser los objetivos prioritarios de la política económica a seguir*: ¿el máximo aumento de la producción, entendiendo a Japón como una sociedad industrial en eterno desarrollo? ¿O más bien

---

- Lawrence Krause, «Trade Policy in the 1990s: Good-bye Bipolarity and Hello Regions», London, revista *The World Today*, vol. 46, n.º 5, May 1990;

- Jurek Martin, «Japanese Foreign Policy in the 1990s», London, revista *Asian Affairs*, vol. 21, part, 3, Oct 1990;

- Allen Thiting and Xin Jianfei, «Sino-japanese Relations: Pragmatism and Passion», London, revista *World Policy Journal*, vol. 8, n.º 1, Winter 1990-1991.

- Peggy Levine Falkenheim, «Moscow and Tokyo: Slow Thaw in Northeast Asia», London, revista *World Policy Journal*, vol 8, n.º 1, Winter 1990-1991.

41. El tema de las relaciones Japón-Europa ha sido muy bien tratado en obras como las siguientes:

- Wolf Mendl, *Western Europe and Japan between the Super-powers*, London Croom Heim, 1984;

- Gordon Daniels and Reinhard Drifte, *Europe and Japan. Changing Relationship since 1945*, Kent, Uk, Paul Morbury Publications, 1986.

- VV.AA., *Japan and Europe: Changing Contexts and Perspectives*, Brussels, Seiko Epon Corporation Ed., 1990.

un avance más serio y sostenido en todo lo que hace a infraestructuras públicas, equipamientos sociales y consumo?

De la forma en que se responda a estas preguntas dependerá el camino que tome Japón en el futuro más cercano y, en consecuencia, el lugar que ocupe (porque lo decida o porque se deje llevar por las tendencias objetivas) en el concierto económico internacional.<sup>42</sup>

### **Creación masiva de nuevos signos universales, junto a crecientes dudas sobre la legitimidad de la cultura occidental**

A mi entender, la mayoría de los observadores extranjeros participan del prejuicio generalizado que concede a la dimensión cultural la función de simple «guinda» del pastel social: un elemento viscoso pero en último término prescindible, un toque de elegancia que mantiene su condición extrínseca de lo que verdaderamente importa. Aquí definiendo el punto de vista exactamente inverso: considero a *la cultura* no solamente en su expresión codificada (al mismo tiempo «sabia» y «estetizante») sino, básicamente, como el *conjunto de las manifestaciones del modo de producción de su vida social* por parte del Japón. De allí que *constantemente ligue lo cultural a lo económico y lo político*. De allí que plantee una *complementariedad lógica entre la propuesta cultural doméstica* (lo que se dice ser «la cultura japonesa») *y la propuesta cultural externa* (lo que se plantea como parte de una «nueva cultura universal»). Explicar todo esto supondrá un poco de esfuerzo. Que nadie, entonces, se sorprenda de ver atribuido a lo cultural tanto espacio como a lo económico y lo político.

El tema en cuestión es, recordemos, el siguiente: ¿qué gérmenes de universalización contiene la cultura japonesa?; ¿qué posibilidades histórico-políticas concretas de universalización le ofrece la actual evolución del mundo?

a) La capacidad de universalización de la cultura japonesa constituye un fenómeno reciente, ligado a la predominancia estratégica (al menos en el plano económico) de Japón en todo el mundo, vale decir en relación con Rusia, con China y Asia, con Occidente.

Ahora bien, hablar de universalización de la cultura japonesa significa hablar de al menos tres tipos de fenómenos interrelacionados entre sí:

al) *De la internacionalización de la tradición cultural propia* (de la cual ya hemos hablado), o sea de ciertas prácticas e instituciones culturales japonesas que podrían ser adoptadas por todo el mundo en cuanto que japonesas y sin variar un ápice su contenido o su presentación (ejemplos hay muchísimos: el zen, los «do» o caminos espirituales, la vena paradójica de su filosofía, elementos de su medicina,

42. Algunas referencias:

- Tsuneo Akahe, «Japanese Security Policy after US Hegemony», London, revista *Millennium*, vol. 18, n.º 3, Winter 1989;  
 - Michihiko Kunihiko, «The External Implications of 1992: a Japanese View», London, revista *The World Today*, vol. 45, núm. 2, febre 1989;  
 - Fred Ikle and Terumasa Mikanishi, «Japan's Grand Strategy», New York, revista *Foreign Affairs*, Summer 1990.

de su gastronomía, de su arquitectura; y por supuesto diversos elementos de su literatura, su plástica y su dramaturgia, las artes marciales, etc. etc.).

a2) También me he referido a la *agrupación y administración, por parte de Japón, de signos vitales de la cultura capitalista occidental moderna*; o sea: de una serie de instituciones, empresas o espacios que encarnan, en diversos países occidentales, la simbología del éxito estructural del capitalismo, dándose las condiciones de control, por parte de compañías japonesas, del uso de algunos de los mitos más entrañables para la ideología del éxito capitalista (aquí igualmente cabe citar diversos ejemplos, aparte de los ya aludidos: el copamiento de industrias automovilísticas de alcurnia, el control de los totémicos estudios de la Columbia Pictures, la entrada con fuerza en la emblemática casa Dior, la compra de Les Halles, el control de acontecimientos tan importantes en el imaginario social contemporáneo como la final de la Copa Intercontinental de fútbol, jugada en Tokyo, etc.)

a3) Pero existe sobre todo, a mi juicio, un tercer «estilo» de actuación cultural japonesa. Me parece muy poco conocido y valorizado. Sin embargo, estoy pensando que en este tercer nivel se dan algunos elementos vitales de lo que podríamos considerar como voluntad de presencia japonesa en la gestación de una nueva cultura internacional. Básicamente consiste en la *expansión universal de la «cultura técnica japonesa»*. O sea de una serie de comportamientos sociales que prosperan en Japón a diferentes niveles:

- *A nivel de la vida doméstica privada*, como consecuencia de la generalización de la llamada «sociedad de la información» en el archipiélago nipón y de su posible exportación internacional, como parte de la predominancia técnica y comercial de Japón en el resto del mundo (por citar algunos ejemplos: comportamientos colectivos que se traducen en formas de alojamiento, de transporte, de consumo telemático, de ocio integrativo, etc.);

- *A nivel de vida grupal empresarial*, como consecuencia de la propuesta, cada vez más explícita, de generalización de una «nueva cultura corporativa» hecha de participación, de consenso y de equilibrios entre actores sociales que en nuestra cultura económica solemos situar como enemigos irreconciliables (allí están los «controles de calidad», los métodos «horizontales» de circulación de la información, los estilos «integrados» de toma de decisión, la progresiva identificación de la estructura corporativa con la esfera pública de lo que nosotros consideramos «seguridad social», etc.);

- *A nivel de vida colectiva pública*, como consecuencia de la búsqueda de nuevas formas de organización ciudadana y del ocio urbano, sobre la base de síntesis inéditas de nuevas aleaciones que funden elementos de culturas diversas que a menudo no están en contacto entre sí; se trata de nuevas experiencias, de auténticos mestizajes que se experimentan primero a pequeña escala y que luego tienden a masificarse siguiendo las reglas del marketing y del rendimiento comercial (por ejemplo: los «Love Hotels», los «Leisure Centers» —en el que se construye en la ciudad de Fukuoka participa significativamente un arquitecto catalán—, nuevas formas de juegos colectivos como los que ilustran el programa televisivo «Endurance» etc.); se plantean como «fórmulas» alternativas del comportamiento mundial apoyadas en las nuevas versiones de un único y permanente discurso, al mismo tiempo integrativo y carente de un centro lógico (como sería el caso de cualquier discurso occidental), que es aquel que mejor expresa el regusto típicamente japonés de esta inédita y grandiosa «cocción».

- *A nivel de imaginario social*, como consecuencia de una verdadera irrupción de producciones japonesas (ligadas al campo de lo visual y difundidas por la

red telemática) ampliamente controladas o participadas por las firmas japonesas; el diseño, las artes gráficas y la fotografía, los dibujos animados que inundan nuestra programación infantil, la moda; otros tantos ejemplos riquísimos en connotaciones; formas, todas las mencionadas, de adoptar un talante y hasta una lógica estética que nos llega aparentemente sin imagen de marca (casi se diría sin etiqueta) pero que vamos viendo plasmada en nuestros medios de comunicación de masas, en nuestra arquitectura, en nuestra publicidad, en nuestro mobiliario doméstico, en nuestro gusto personal.

b) No entraré de momento en preguntarme *hasta qué punto* esta dinámica de universalización de nuevas formas culturales manufacturadas por Japón (tengan éstas o no materia prima japonesa) *responde a un proyecto histórico de sus sectores dominantes*. Lo que de momento puede adelantarse es, únicamente, la congruencia teórica de plantearse la existencia de tal «proyecto histórico» (un proyecto histórico no necesita ser inicialmente consciente en su totalidad y maquiavélicamente voluntario) como requisito final y condición necesaria (aunque no suficiente) de estabilización de la predominancia estratégica en el plano económico.

En efecto, no existe en la historia universal ningún caso de predominio institucional de una potencia sobre las demás que no se haya visto acompañado, o secundado o apuntalado, por la asimilación, por parte del resto de las naciones, de unas pautas culturales producidas o difundidas desde el centro de dicha dominación. Plantear el interrogante y dejarlo de momento sin respuesta equivale a sugerir que todavía ha de transcurrir bastante tiempo antes de que sepamos a qué atenernos en este tema.

c) Lo que sí cabe adelantar (y podría constituir parte de la respuesta a la pregunta anterior) es la existencia de *una serie de contradicciones* en el actual desarrollo cultural japonés al nivel que desde mi punto de vista es el más determinante: *¿cultura local o cultura internacional?* Estas contradicciones entre impulsos particularistas e impulsos universalistas se concentran máximamente *en la lengua japonesa*.

c1) *Primer nivel: la estructura sintáctica*. Por un lado, existe un acuerdo bastante generalizado en que *el alfabeto chino no conviene* en absoluto a la lengua japonesa, cosa que los japoneses captaron claramente al menos desde el siglo XI y que los llevó a desarrollar con cierta autonomía el sistema fonético de los «kana». Pero, inversamente, persiste en diversos aspectos cierta influencia de la mentalidad china en la conciencia japonesa y esto hace que *se siga empleando* un completísimo sistema que mezcla ideogramas chinos y caracteres fonéticos japoneses.

c2) *Segundo nivel: la lógica semántica*. Por un lado, como vimos en el párrafo anterior, la cultura japonesa contiene *gérmenes poderosos de universalidad*. De cualquier forma esta japonización del mundo (directa o sobre todo indirecta) se ve frenada por *la lentitud y la escasez del trasvase de información* (consecuencia de la imposibilidad mundial de comprender la lengua japonesa) y el consiguiente aislamiento que eso provoca. Hay quienes piensan al respecto que *el único remedio será abandonar los ideogramas chinos* para volver a un sistema de transcripción fonética conocido y utilizado por los japoneses desde aproximadamente el año 1000 (tal vez adaptando íntegramente el alfabeto latino).

Pero, por otro lado, tales reivindicaciones teóricas y pragmáticas chocan en el *progresivo repliegue respecto de Occidente* que se puede observar en diversos sec-

tores de la cultura japonesa. No me refiero solamente o principalmente a los sectores ultranacionalistas o a los tradicionalismos religiosos. Me refiero a muchos miembros de la «intelligentsia» más advertida y «moderna» que sospecha (a veces crecientemente) que la verdadera autonomía cultural japonesa pasa por la progresiva y radical distinción entre modernización y occidentalización. Se trataría de avanzar en la primera (el criterio sería la reconstrucción igualitaria de la vida social, aplicando la teoría literal del «vaso de agua» o del excedente ininterrumpido que acaba beneficiando inevitablemente a todo el mundo) y de retroceder en la segunda (aquí el criterio sería la reconstitución segmentaria de la comunidad nacional sobre la base de la familia, del clan territorial, del grupo primario, del culto de los antepasados, de la naturaleza y del Emperador).

c3) *Cuáles habrán de ser las vías de resolución de estas contradicciones, aún no lo sabemos.* Si repasamos la historia cultural japonesa, podemos observar la alternancia entre etapas universalistas y etapas aislacionistas. Después de más de un siglo de intensa digestión de valores occidentales (de los cuales dan prueba los múltiples ejemplos aducidos), ¿estamos acercándonos a un nuevo período de insularismo japonés? Y si estamos todavía en un ciclo de extranjerización del Japón, ¿cómo trazar la línea divisoria entre la singularidad japonesa (en favor de la que tiendo a decantarme por momentos) y la adopción pura y simple del «american way of life», condimentado esta vez con sabor de soja?

La contradicción no podrá resolverse mientras no quede clara cuál puede ser la legitimización última del sistema cultural que el Japón se siente llamado a elaborar para ser utilizado dentro y fuera de sus fronteras: ¿hay que construir una cultura máximamente compartible por todos?, ¿o lo que importa no será, más bien, sentirse máximamente expresado por las propias pautas culturales, sin preocuparse por su radio de extensión y de acción?

En el fondo, lo que no les queda claro es el objetivo que ha de perseguir su sistema cultural: ¿máxima inteligibilidad?, ¿máxima identidad? El dilema es clásico, como bien sabemos. En el caso japonés se presenta con gran intensidad y refleja la falta de consenso existente en lo que podemos considerar un segundo nivel en el proyecto de reelaborar la presencia japonesa en el mundo del futuro.<sup>43</sup>

### **Máxima abstención de todo liderazgo político internacional, pero crecientes presiones externas para que asuma nuevas responsabilidades**

a) El lugar que le ha tocado desde la Segunda Guerra Mundial a Japón en el concierto internacional es, en buena medida, algo así como un confortable sillón vacío. Las razones de esta prolongada y sistemática ausencia japonesa del escenario mundial tienen que ver con las *condiciones impuestas a Japón por la dominación norteamericana tras el Tratado de San Francisco*.

En 1951, Japón y Estados Unidos firmaron en San Francisco un tratado de paz

43. No existen, según mi información, investigaciones recientes sobre la problemática de la participación de Japón en la creación de una nueva cultura universal. Sin embargo, ver algunas referencias en: Ohashi Ryosuke, «Reflexiones filosóficas sobre el contexto cultural japonés», Barcelona, revista *Cuadernos del Japón*, vol. 2, n.º 1, 1989.

y un acuerdo de cooperación para la seguridad mutua. El tratado de paz puso término a siete años de ocupación militar norteamericana y sirvió para definir las condiciones del regreso de Japón a la sociedad de las naciones, dejándole un papel de clara subordinación dentro de un esquema de «Paz Americana». Por su parte el tratado de seguridad aseguraba al ejército norteamericano el derecho a mantener una serie de bases y desde allí intervenir en los asuntos japoneses en caso de que hubiera que defender la naciente democracia nipona contra cualquier tipo de subversión. Ambos tratados sellaron la suerte exterior de la sociedad japonesa: nada que opinar sobre lo que fuera sucediendo en el terreno diplomático, salvo encargarse de la logística de la política internacional norteamericana. Poco importaba que los conflictos internacionales estallaran en lejanas geografías (la descolonización africana, el desarrollismo latinoamericano) o en plazas próximas con las que Japón tenía desde antiguo muchísima relación (Corea, China, Siberia, Filipinas). Todo tenía que pasar por el cedazo norteamericano. Japón se mantuvo obligadamente en una posición rezagada, como un inmenso portaaviones alimentando en silencio el esfuerzo bélico y diplomático estadounidense en Extremo Oriente, e incluso más lejos.

b) El conjunto del esquema político japonés de posguerra se apoya fundamentalmente en la condición (asumida) de sociedad que ha de concentrarse en lo económico-técnico, dejando para su valedor americano las preocupaciones diplomático-militares. En Japón se ha seguido aplicando impertérritamente la llamada «doctrina Miyazawa» que sostiene que Japón constituye un «Estado especial» cuya política exterior se inhibe de cualquier juicio de valor o consideración moral, salvo aquellos que se refieren al estrecho marco del intercambio comercial, el cual ha de guiarse por simples razonamientos de conveniencia inmediata. (La posición adaptada por Japón ante los acontecimientos recientes de Timisoara, de Tianammen y, ahora, del Golfo Pérsico nos indica hasta dónde puede llegar este tipo de «anti diplomacia»). Si bien este retraimiento internacional en un principio le fue impuesto a Japón en castigo por sus antiguas inclinaciones imperialistas, no podría decirse que a Japón tal sanción le haya resultado especialmente negativa. Igual que le sucedió a Alemania, y más lejos todavía que en el caso de una sociedad dividida por la política de bloques, *Japón extrajo enormes beneficios de su condición de democracia vigilada en lo interior y de infantilismo dependiente en lo exterior*. Pudo efectivamente dedicarse a la reconstrucción social, al desarrollo económico y a la innovación tecnológica. Los resultados son los que fueron mencionados en los párrafos anteriores. Su primacía es lo suficientemente importante, y lo bastante duradera, como para que haga dudar a más de uno de la continuación de la anterior supremacía norteamericana.

c) Durante los últimos diez o quince años, los mismos Estados Unidos y también diversos países europeos han venido plantenado *la necesidad de reformar aquel «marco de San Francisco»*. Las presiones occidentales (presiones que se van acentuando a medida que se desarrolla la crisis estructural y de liderazgo norteamericano, así como el deshielo europeo) se refieren a los diversos ámbitos económicos de la presencia internacional de toda gran potencia.

— Son antiguas, sistemáticas y profusamente argumentadas las peticiones *de que Japón «juegue limpio» en el plano comercial*. El juego sucio nipón tiene dos caras: según estas críticas Japón cierra como una ostra su mercado interno a los productos extranjeros, a la par que inunda el mercado de América del Norte y

Europa con sus coches, ordenadores y un inagotable muestrario electrónico.

— También se repite la exigencia de que Japón participe de una forma más significativa en el enorme esfuerzo económico que supone *mantener el actual ordenamiento internacional*. La crítica occidental (y especialmente la norteamericana) se refiere a la parsimonia con que Japón interviene en los focos de tensión internacional y a las reticencias a aportar no ya sólo en el esfuerzo bélico sino incluso en financiamentos estratégicos destinados a mantener, más o menos artificialmente, situaciones geopolíticas favorables.

— La exigencia de una mayor presencia económica internacional japonesa se refiere finalmente al tema de la *cooperación internacional*. La crítica de diversos países occidentales consiste en hacer notar que Japón confunde sistemáticamente la llamada «ODA» (Overseas Development Aids: Ayuda Internacional para el Desarrollo) con la colocación de sus productos, sus inversiones, sus procedimientos tecnológicos y sus redes comerciales, desvirtuando así el objetivo supuestamente equilibrador de las grandes agencias financieras internacionales.

d) A Japón se le está pidiendo mucha mayor presencia y sensibilidad en el plano internacional: en recursos, en presencia diplomática y en compromiso político. Y aquí es donde surge la profunda contradicción. No faltan voces en Japón (tal como fue explicado más arriba) que proclaman la necesidad no solamente de atender a las presiones internacionales sino, incluso, de adelantarse a ellas desarrollando ante los acontecimientos internacionales posturas cada vez más autónomas. Pero la contradicción sigue existiendo. Algunos líderes prominentes podrán proponer ir en cierta dirección, pero el sistema político japonés tuerce las cosas en dirección contraria. Dicho en pocas palabras: *el aislacionismo diplomático japonés viene en buen a parte provocado por la lógica misma de su sistema político. Veámoslo.*

— La primera razón de la timidez política y estratégica que continuamente demuestra Japón podemos sostenerla en la forma que su *Estado* ha adquirido en el último siglo. El actual ordenamiento político japonés ha sido definido por el conocido ensayista Yenosuko Nagai como un auténtico «Estado de la moratoria» que intenta escabullirse de cualquier intromisión estratégica en el plano mundial. Un Estado que se limita a gestionar (brillantemente) la prosperidad interior, pagando todos los tributos internacionales necesarios con tal de que no se interrumpa la bonanza doméstica, comenzando por el silencio y la inhibición. La doctrina de Nagai y de Miyazawa fue proseguida por los planteamientos de Shigeru Moshida y en buena medida incluso por los de Toshiki Kaifu, actual primer ministro.

— La segunda razón del carácter aislacionista de la política japonesa reside en la forma en que los japoneses conciben la *democracia*. No olvidemos ciertos hechos fundamentales. La democracia japonesa no surgió (a diferencia de la europea o la americana) como resultado de presiones internas o de evoluciones institucionales, sino como consecuencia de una imposición extranjera. Nadie niega que la idea democrática ha arraigado (y profundamente) en suelo japonés. Pero no deja de ser cierto que muchas de sus manifestaciones son percibidas como exclusivamente occidentales y, en ese sentido, como probablemente temporarias. Concretamente: argumentar las amistades o enemistades internacionales en función del carácter democrático o antidemocrático de los regímenes políticos (eje de la política occidental, y no sólo de la guerra fría, como lo demuestran las posiciones de la ONU en relación a la crisis del Golfo) es algo que nunca han acabado de creerse los japoneses. La diplomacia nipona, si ha demostrado su (módica) autonomía ha sido

logrando la proeza de ser, en los años 50-60, al mismo tiempo, el principal soporte asiático de la política norteamericana de guerra fría y el principal interlocutor comercial de la República Popular China, contra quien dicha guerra fría iba dirigida en Asia, en primer lugar.

– La tercera razón estructural contraria a la emergencia de Japón como interlocutor político internacional es lo que podemos llamar la *cuestión militar*. Como sabemos, la Constitución prohíbe, en su artículo 9, que Japón tenga fuerzas armadas convencionales y que recurra a la fuerza como vía de solución de los conflictos internacionales. Igualmente, la mecánica administrativa y política del diseño de los presupuestos anuales provoca que sea prácticamente imposible superar el límite del 1 % del PNB destinado a las llamadas «Fuerzas Nacionales de Autodefensa». Por otra parte, Japón ha abandonado en parte durante el último medio siglo su antigua afición por los estudios estratégicos, tanto civiles como militares, señal de la existencia de una opinión pública seriamente escorada hacia el antimilitarismo y el abstencionismo bélico. El recuerdo de Hiroshima y Nagasaki sigue estando presente como trágico final de las antiguas aventuras militaristas japonesas.

Por todas estas razones apuntadas, también a nivel político se le están planteando a Japón una serie de dudas sobre su papel internacional: ¿seguidismo respecto de los Estados Unidos o ascenso a la categoría de gran potencia diplomático-militar, especialmente en su área de influencia «natural», el Pacífico central y sur?

Si el dilema se plantea es porque no queda nada claro, como hemos visto, cuál es la voluntad de liderazgo (y cuál incluso la capacidad psicológica de liderazgo) de los estamentos dirigentes del Japón, de redefinir un nuevo consenso, esta vez a nivel político, sobre materias que no solamente se refieren a la actuación internacional sino que arraigan, como acabo de precisar, en la organización interna del sistema político. Asumir un papel de gran potencia diplomática pareciera estar íntimamente ligado, en el caso de Japón, a la condición de pasar de un Estado-comunidad (donde, más allá de las diferencias y las voluntades, todos los ciudadanos están abocados a la reconstrucción y al engrandecimiento de la patria común) a un Estado nacional convencional parecido a los occidentales (en el que los proyectos internos se agrupan, se ritman y hasta se hacen depender de los juegos y los equilibrios internacionales en los que *de antemano* se acepta participar e influenciar).<sup>44</sup>

## CONCLUSION, EL FONDO DEL DILEMA: ¿INTERNACIONALIZACION?

Entramos en la última década del siglo XX y nos encontramos con un Japón sumido en la indecisión y situado ante opciones de grueso calado que tienen mucho que ver con su historia política e institucional. A lo largo de este artículo hemos ido revisando tres dilemas diferentes:

- Entre el desarrollo económico y el bienestar social.
- Entre una cultura inteligible y la profundización en la propia identidad.

44. Ver, más arriba, notas 40 y 42.

– Entre una sociedad de tipo comunitarista y otra de tipo funcional.

Como ya hemos visto, cada uno de estos tres dilemas tiene condicionamientos y perfiles propios. Lo que quisiera apuntar ahora, como colofón de este artículo, es un rasgo que creo común a todos estos dilemas: *la urgencia de optar ante un grado u otro de internacionalización y ante un estilo u otro de internacionalización.*

Los tres dilemas están naturalmente relacionados entre sí y el modo de resolución de cada uno acabará afectando a los otros. Veámoslo reflexionando sobre las posibles políticas de alianzas.

a) Actualmente, mantener el pacto privilegiado con los *Estados Unidos* (cosa que, de momento, parece ser la óptica predominante, no sólo en el PLD sino en vastos sectores del PSJ) le supone a Japón concebir la internacionalización como una profundización de su relación con EE.UU., y concretamente como:

- apertura legal y administrativa del mercado japonés
- fusión de las estrategias comerciales entre ambas potencias y
- entrada significativa del Japón en el esfuerzo de financiamiento de la actual situación de hegemonía occidental liderada por Estados Unidos.

Esta opción presupone multiplicar considerablemente:

- su presencia financiera en organismos internacionales (Fondo Monetario Internacional, Banco Mundial, etc.)
- una presencia al mismo tiempo económica y diplomática en los principales foros mundiales a nivel global (ONU, UNESCO, OCDE, etc.)
- el peso de la actuación al mismo tiempo presupuestaria y tecnológica en todo lo que toca a la cooperación internacional (a comenzar por el nivel regional).

Es una opción que dejaría invariables los aspectos culturales, condenando a Japón a seguir desarrollando su conocida esquizofrenia entre una cultura tradicional (cada vez más identificada con valores agrícolas y del pasado) y una cultura moderna (más y más identificada con los valores, los modos, las preferencias, y hasta el discurso teórico norteamericano).<sup>45</sup>

b) Desarrollar y profundizar las relaciones con el *bloque europeo* tiene connotaciones bastante diferentes que aquí sólo podré apuntar esquemáticamente. Supone concebir la internacionalización más bien sobre la base de un pacto hasta ahora inédito: como un acuerdo entre «pares» que mantienen su autonomía cultural e institucional, pero que acuerdan los puntos básicos de lo que han de ser los nuevos equilibrios internacionales. Lo cual exige, a su vez, que se verifiquen algunas condiciones esenciales:

- que exista coincidencia analítica sobre el fin de un mundo dividido en dos bloques (resultado de la crisis de la hegemonía norteamericana y del hundimiento del imperio comunista) y sobre la necesidad de diseñar un nuevo orden internacional que se asiente sobre las dos potencias emergentes: una Comunidad Europea liderada por Alemania y el Japón hegemonizando la cuenca del Pacífico;
- que puedan darse coincidencias estratégicas en temas candentes como los siguientes:

- el diseño de una nueva política de seguridad que suponga la superación de

45. Equivale a situarse en el contexto de una «Pax Americana II», uno de los escenarios de la investigación aludida en la nota 31.

los criterios constitutivos de la OTAN y que persiga una sustitución progresiva de los argumentos belicistas por argumentos de cooperación y desarrollo;

- el diseño de una nueva política económica que suponga la concepción del mundo como un espacio abierto y como un mercado único, superando los proteccionismos y la actual mentalidad de «cotos de caza» cerrados;
- el diseño de una nueva concepción relativista, multipolar, tolerante en el reconocimiento de las diferencias y ecléctica en la búsqueda de nuevas síntesis y de nuevos mestizajes.<sup>46</sup>

c) Pero perfectamente pudiera darse una tercera opción. Si el desacuerdo con Estados Unidos (en los términos esbozados en el apartado a) se acaba convirtiendo en un conflicto irresoluble y si, al mismo tiempo, la nueva Europa termina escorando hacia el lado del proteccionismo económico, del exclusivismo político y del etnocentrismo cultural (posibilidad que tampoco cabe descartar), Japón descubriría que le están amputando las piernas de una posible estrategia de internacionalización madura, al menos a los tres niveles que he ido planteando. Ganaría terreno lo que podríamos llamar una «tentación regionalista», inclinándose por cultivar su «patio trasero», vale decir las *costas Asiáticas del Pacífico*. Nada ni nadie impediría a Japón tomar el liderazgo de este espacio geopolítico-económico. E incluso si continúa cerrado el frasco de las nostalgias y no se pretende reeditar el antiguo proyecto de una «esfera asiática de coprosperidad» (liderada naturalmente por Japón), a nadie se le oculta el fuerte componente racial etnocéntrico y antioccidental de una opción que, a pesar de engañosas apariencias, Japón solamente asumiría obligado y con cierto disgusto, consciente como finalmente parece ser de la conveniencia de las soluciones globales por encima de las regionales.

Japón se debate actualmente entre el localismo y la internacionalización y entre perseguir la homologación occidental o cultivar su especificidad propia, entre corresponsabilizarse del destino del mundo o limitarse a fomentar la expansión de su particularismo.

El Japón del siglo XXI se decantará de un lado o de otro antes que nada según vayan evolucionando sus propias instituciones. Pero que nadie se equivoque, especialmente si observa a Japón desde preocupaciones europeas: dependerá mucho del comportamiento europeo (más o menos autónomo de la hegemonía de EE.UU.) que Japón vaya a su vez saliendo de una esfera de predominio político-cultural norteamericano. Depender de Estados Unidos no le ha significado a Japón otra cosa que una falsa internacionalización, un empobrecimiento cultural y una minusvalía psicológica y política.

46. En este caso, la opción a analizar es la que se daría en un escenario de «Multipolaridad», defendido por autores como Kuniko Inoguchi, Michio Morishima, Keary Nissinger, Suko Sekiguchi, etc. Ver, más arriba, nota 31.

# Mozambique postcolonial. Del fracaso a la rectificación

Basker VASHEE\*

Los años setenta fueron testigos de profundas revoluciones en países importantes, aunque económicamente marginales, del Tercer Mundo. En Centroamérica, la revolución nacionalista Sandinista derrocó a un dictador corrupto vinculado a EE.UU., prometiendo la distribución de la tierra y una orientación socialista en la política social de Nicaragua. Las transformaciones en África fueron la continuación del proceso de descolonización que empezó en la década del 1960. La descomposición del imperio portugués marcó el inicio de gobiernos socialistas radicales en Guinea-Bissau, Mozambique y Angola tras una larga lucha armada. Los dos últimos países citados fueron inmediatamente sometidos a una desestabilización militar, principalmente animada por Suráfrica, con el apoyo del Gobierno estadounidense. La revolución en Zimbabwe, dirigida por ZANU y ZAPU en el Frente Patriótico, también requirió una lucha armada contra el colonialismo de los blancos y una política radical sobre la cuestión de la tierra para asegurarse la movilización del campesinado.

El suceso más importante fue no obstante la derrota militar de EE.UU. por las revoluciones indochinas. La guerra de 30 años de los vietnamitas contra el imperialismo japonés, francés y americano llegó a un punto decisivo en 1975, cuando las fuerzas norvietnamitas y del Vietcong entraron en Saigón. La visión de las fuerzas estadounidenses escapando de la ciudad survietnamita realizó la innoble derrota de una superpotencia a manos de un ejército formado en su mayor parte por campesinos. Las consecuencias de la revolución vietnamita tuvieron eco en todo el Tercer Mundo, moviendo a toda una joven generación hacia ideas socialistas radicales. Esta inspiración también originó movimientos antibelicistas masivos en Europa occidental e incluso en EE.UU.

\* Profesor en el Hampshire College, Amherst Mass. Ex director del Transnational Institute, Amsterdam.

En Afganistán y Etiopía tuvieron lugar golpes militares radicales, apoyados por grupos elitistas que aspiraban a la modernización de sus sociedades feudales.

Todas estas revoluciones se produjeron en un período en que las economías occidentales atravesaban un doloroso ajuste debido a las crisis del petróleo, agravado por un profundo cisma en estas sociedades que se cuestionaban acerca no sólo de su papel mundial sino también de la creciente brecha de pobreza entre las clases a nivel nacional. El período también estuvo marcado por una intensificación de la guerra fría entre EE.UU y la URSS.

Este estado de cosas favoreció a las revoluciones en el Tercer Mundo asegurando un sólido apoyo por parte de la URSS y sus aliados. En la mayoría de estas revoluciones el apoyo militar soviético fue crucial, aunque encerró a estas sociedades emergentes en un bloque de poder que limitó su flexibilidad y apoyo internacionales. Por otra parte, EE.UU. y sus aliados estaban demasiado comprometidos con el *status quo* del que realmente se beneficiaban, para ver las revoluciones como una consecuencia inevitable de desigualdades históricas y de la represión, inherente en las sociedades coloniales.

Dentro de los propios movimientos existía un grado de independencia mucho mayor de lo que se reconoció en ese momento. Parecía inevitable que la URSS se convirtiera en aliada de las revoluciones del Tercer Mundo, ya que no existía otra fuente alternativa de apoyo. En muchos de estos países la mayoría de movimientos ensayó en vano políticas reformistas y pacifistas antes de embarcarse en la estrategia más arriesgada y peligrosa de la lucha armada. La alianza política dentro de los movimientos de liberación fue mucho más diversa, con el nacionalismo como cimiento ideológico mucho más importante que cualquier ciencia exacta del socialismo o capitalismo. El apoyo de la URSS, y hasta cierto punto China (este era también un período de intensa rivalidad entre ambos países), reforzó el papel de los socialistas en estos movimientos, pero en ningún momento aseguró su dominio. En realidad, la política soviética en el Tercer Mundo venía dictada por los propios intereses estratégicos de la URSS en relación a EE.UU., y apoyaba a fuerzas «nacionales» incluso a expensas de los partidos comunistas, como ocurrió en Egipto y la India.

Aunque los programas de los movimientos de liberación mencionaban constantemente el socialismo, una formulación más precisa de sus intenciones hubiera sido la de «igualitarismo pragmático». En la mayoría de casos, la reforma agraria era central, junto a la educación y sanidad libre y universal, como objetivo social para «modernizar» sus países. La nacionalización de la industria se implementó más como solución a la falta de una clase capitalista interna. Se dio la bienvenida y se protegió al capital extranjero y, en la mayoría de los casos, los gobiernos posrevolucionarios conservaron el acceso a los mercados financieros internacionales en Occidente. Este nacionalismo radical invocó los esfuerzos del pasado para reforzar el ideal de independencia respecto al control extranjero. En el caso de Mozambique, este ideal limitado condujo al conflicto más violento y devastador, que redujo al país a una impotencia absoluta y afectó incluso a la población, con un millón de muertos y siete millones de refugiados.

## El colapso mozambiqueño

En octubre de 1986, en el funeral del presidente Samora Machel, quien murió en un accidente aéreo sobre Suráfrica junto a 34 de sus colaboradores cercanos, el Gobierno de Mozambique repartió una lista de las necesidades alimentarias a los dignatarios extranjeros presentes. En los primeros lugares de la lista figuraba una petición de 300.000 toneladas de maíz para 1987, lo que indicaba que el Gobierno esperaba sólo un 10 % de la producción de la principal cosecha habitual para su pueblo. Mientras miles de personas lloraban la muerte de su presidente, los funcionarios del Gobierno no podían ocultar su ansiedad por la crítica situación con que se enfrentaba el país. El Departamento de Emergencias establecido por el Gobierno estimó en ese momento que 4 millones de personas, de una población de 15 millones, se enfrentaban con el hambre, además de otros dos millones de desplazados por la guerra desencadenada en el país contra las fuerzas mercenarias del Movimiento de Resistencia Nacional (MRN). En la segunda mitad de los ochenta, el MRN, compuesto por una colección multicolor de ex agentes portugueses, triba-listas, hombres de negocios y mercenarios, incrementó sus ataques terroristas en las provincias centrales de Tete, Sofala y Zambezia, todas ellas vecinas a Mala-wi. Hasta ese momento sus actividades se habían circunscrito al sur del país, ya que sus bases estaban establecidas en el Transvaal. En el sur, un flujo regular de refugiados —que llegaron a ser 200.000— abandonó Mozambique hacia Suráfrica huyendo de la guerra. Muchos de ellos fueron devueltos por el Ejército surafricano, que posteriormente construyó una cerca electrificada a lo largo de la frontera. Otros refugiados —250.000— se marcharon a Malawi y Zimbabwe. Como resultado de la guerra y de cinco años de sequía, muchos creían que la situación alimentaria del país era la peor en África. Lo que amenazaba en realidad a los 15 millones de mozambiqueños era un importante ataque militar de Suráfrica. La situación en Mozambique se veía agravada por el hecho de que la economía iba parándose lentamente, con una producción que llegaba en la mayoría de sectores a los niveles de 1974 y que resultó en una caída del 35 % en el producto nacional desde 1980.

## Origen de las crisis

La crisis del país es el reflejo de 30 años de prolongado conflicto armado. La guerra de liberación librada por el partido gobernante, FRELIMO (Frente de Liberación de Mozambique), contra el colonialismo portugués desde la década del 60 resultó en el establecimiento de la República de Mozambique en 1974. Este hecho fue seguido de un éxodo masivo de colonos portugueses, que dejó al país sin la mayoría de sus trabajadores y administradores calificados. Los portugueses se marcharon habiendo explotado brutalmente al país durante 400 años (el trabajo forzado era una característica notable de la economía) y dejando una población poco formada y una economía muy dependiente de las necesidades de Portugal y los Estados blancos de Suráfrica y Rhodesia. En 1975, había sólo un maquinista de ferrocarril negro, sólo 20 médicos negros, sólo 72 estudiantes universitarios negros, sólo 2 ingenieros negros, etc. Aparte de los problemas internos de consolidación y organización, la nueva república se enfrentaba con la hostilidad de sus

vecinos, Suráfrica y Rhodesia, que veían una amenaza marxista a su existencia, imaginando que una base soviética estaba en vías de formación en Mozambique.

Casi al principio, el régimen de la minoría blanca de Rhodesia inició una campaña militar contra Mozambique. El objetivo no era sólo la economía mozambiqueña sino también el creciente movimiento de liberación de Zimbabwe, que tenía sus bases en el país. Las operaciones de persecución contra los centros de refugiados de la Unión Nacional Africana de Zimbabwe (UNAZ), dirigida por Robert Mugabe, causó graves daños a la infraestructura mozambiqueña. Además, los servicios secretos de Rhodesia empezaron a reunir a los mercenarios que finalmente constituirían el MRN. Mozambique también perdió 500 millones de dólares en comercio perdido con Rhodesia a causa de su valerosa decisión de imponerle sanciones entre 1976 y 1980.

Al mismo tiempo, Suráfrica empezó a ejercer presiones económicas sobre la joven república limitando el uso del puerto de Maputo, que era la principal salida para el polígono industrial y comercial del Transvaal oriental. El tonelaje embarcado desde Maputo pasó durante los 1980 de 7 millones de toneladas a 1 millón. Cada vez se interrumpían más y más bienes y servicios vitales. La suspensión de los pagos en oro a precios preferenciales al Gobierno por los entonces 120.000 mineros mozambiqueños que trabajaban en Suráfrica, que significó una pérdida para Hacienda de unos 2.547 millones de dólares, fue un duro golpe. La loable política de reducción del número de mineros que iban a Suráfrica hasta 45.000 redujo las entradas de divisas en 568 millones de dólares al año.

En 1980, la consecución de la independencia de Zimbabwe no conllevó, desgraciadamente, la paz y estabilidad en Mozambique. En una desesperada acción de retaguardia, el MRN se trasladó a Suráfrica, que le otorgó un pleno apoyo militar. A causa de ello, la efectividad militar del MRN aumentó, no por tener apoyo en el país sino por la disponibilidad de armamentos superiores y el apoyo logístico que obtenía del Ejército surafricano. El MRN, que dependía financieramente de los 600.000 portugueses que vivían en Suráfrica, degeneró en una pura organización terrorista. Su táctica era la de aterrorizar a la población para probar su poder y destruir la defectuosa economía. El temor, a través del terror, constituyó su única arma. Durante los primeros 1980, el MRN destruyó 900 tiendas rurales (afectando a los suministros de 4,5 millones de campesinos), 500 escuelas primarias, 860 puestos de salud y 140 comunas (afectando a 100.000 campesinos). Ello no incluye la cuenta de puentes, pequeñas presas, líneas de ferrocarril y pequeñas fábricas que sabotó. Lo más horroroso fue el número de muertes innecesarias perpetradas por el movimiento, incluyendo las de maestros de escuela, médicos, enfermeras y técnicos. Además, mutiló a miles de aldeanos, mujeres y niños incluidos, cortándoles miembros, orejas y narices para enseñarles la lección. Por otra parte, los soldados del FRELIMO evolucionaban sólo gradualmente hacia un ejército profesional, tras un largo periodo como movimiento de liberación.

También fue en este periodo cuando Mozambique sufrió la acción de fuerzas fuera de su control. La recesión económica mundial, que se intensificó globalmente, llevó al colapso de los precios de las mercancías, reduciendo los ingresos del comercio internacional de 280 millones de dólares a 70 millones. Los precios de sus importaciones aumentaron una media del 5 %, mientras que los precios de las exportaciones cayeron en un 11 %. El resultado fue que el endeudamiento aumentó de 1,5 billones de dólares a 4 billones. En segundo lugar, la sequía que afectó a la mayor parte de África del Sur dañó la producción de alimentos de Mozambique, que se encontraba ya en una situación debilitada. (Un repentino aguacero inundó

en 1985 el importantísimo valle del Limpopo, causando daños generalizados a las cosechas y viviendas). Por último, la política constructiva de acción de EE.UU. animó a Suráfrica a reforzar su apoyo al MRN. Por primera vez en la guerra, submarinos surafricanos empezaron a desembarcar suministros de armas a lo largo de la costa norte de Mozambique y los lanzamientos militares aéreos en las provincias centrales aumentaron.

Esta situación llevó al presidente Samora Machel a hacer un llamamiento en petición de ayuda a la comunidad internacional y a visitar personalmente varias ciudades eurooccidentales para defender la causa mozambiqueña para recibir asistencia. Cuando todo esto cayó en oídos sordos, no hubo otra alternativa que firmar el Acuerdo Nkomati con Suráfrica, en agosto de 1984. El Acuerdo comprometía básicamente al país a negar bases militares o rutas de tránsito al Congreso Nacional Africano surafricano. Esta fue una píldora amarga de tragar para el FRELIMO, de mentalidad internacionalista. A cambio, Suráfrica prometió cesar sus ayudas al FRN. El Acuerdo Nkomati, por cierto, fue anunciado en Africa como un triunfo para el «compromiso constructivo» por los norteamericanos. Los surafricanos también se comprometieron a restablecer relaciones económicas normales, incluyendo el uso del puerto de Maputo, potenciar el turismo, la inversión y aumentar el uso de los suministros de energía de la gigantesca presa de Caborra Bassa, en Mozambique.

## **Economía e ideología**

La economía de Mozambique se ha desarrollado desde su independencia en 1974 bajo las directrices dictadas por el partido gobernante, el FRELIMO. El crecimiento del partido como movimiento de liberación con pleno derecho durante los años sesenta coincidió con su evolución hacia una organización socialista. Ello difícilmente puede sorprender dado el contexto nacional e internacional con que se encontró el FRELIMO mientras luchaba contra el colonialismo portugués. En primer lugar, Portugal contaba con el apoyo de la mayoría de países de la OTAN, con armas y apoyo diplomático por tener las Azores como una base militar para el Ejército de EE.UU. Ello aseguró una tendencia antioccidental en el FRELIMO, aunque el movimiento distinguió entre el Gobierno de Lisboa y las fuerzas que se oponían a la dictadura en Portugal. Muchos cuadros y dirigentes del FRELIMO mantenían estrechas relaciones con la izquierda portuguesa.

En un contexto más global, el crecimiento del FRELIMO coincidió con el movimiento mundial hacia el socialismo inspirado por la guerra de Vietnam y el arrobamiento causado en la sociedad occidental por el cuestionamiento moral de la guerra. En el marco surafricano, las ideas que influyeron al FRELIMO incluían los modelos de autoconfianza de Tanzania y China, y el hecho notable de que la URSS era la potencia importante que apoyaba las luchas de liberación en Africa del Sur. Un factor más importante en este sentido fue la propia estrategia de la lucha por la liberación, dependiendo como lo hacía la movilización de comunidades campesinas en esfuerzos cooperativos en la guerra y la producción. En las zonas liberadas del norte del país –Carbo Delgado y Niassa– el movimiento puso en marcha modelos prácticos de sociedad para enriquecer su ideología. El proyecto socialista, no obstante, debía ser aplicado en toda la nación para reemplazar las estructuras coloniales que el movimiento heredó con la independencia.

## Legado

La economía colonial que edificaron los portugueses dependía de la agricultura de plantación y la exportación de mano de obra a las vecinas Rhodesia y Suráfrica. Entre las potencias imperiales que se repartieron Africa en el siglo XIX, Portugal era la más débil. Se la conocía como la potencia «mórbida», que veía sus posesiones imperiales más como parte de un glorioso pasado que como un activo económico actual. Durante muchos años Portugal esperó que el Reino Unido, Francia y Suráfrica desarrollaran sus colonias en Africa y obtener una renta del proceso. Por ejemplo, el puerto de Lourenço Marques (hoy Maputo) fue construido específicamente para cubrir las necesidades del Transvaal, que se estaba convirtiendo en un importante centro de producción de oro y diamantes. Las provincias del sur de Mozambique se convirtieron en una reserva de mano de obra para las minas de Suráfrica y Rhodesia. Las concesiones de tierras a compañías privadas en el centro del país fueron otorgadas en gran parte a compañías británicas para el desarrollo de los cultivos de azúcar, algodón, copra y cacahuets.

Con el triunfo del fascismo en Portugal, en 1926, la política anunciada para las provincias de ultramar fue la de absorber el exceso de población de Portugal y producir materias primas para vender a la metrópolis a cambio de bienes manufacturados. Portugal centralizó la Administración en Mozambique, animó a ciudadanos portugueses a establecerse en la colonia, expandió el sector de las plantaciones y construyó puertos, y vías férreas en el interior. Toda la estructura dependía completamente del trabajo forzado de la población indígena. Se decretó que todo hombre apto para el trabajo debía pasar seis meses al año en las minas de Suráfrica o en las plantaciones que cultivaban azúcar y algodón para la metrópolis. La industrialización de la posguerra en Portugal se basó principalmente en el textil y dependía de los suministros baratos de algodón desde Mozambique. El crecimiento de la población de colonos en las ciudades y pueblos de Mozambique conllevó el desarrollo de la horticultura de mercado alrededor de las ciudades, con productos como vegetales, arroz, carne, pollería y trigo. Esta economía «artificial» de las ciudades blancas estaba totalmente divorciada del 99 % de los negros, quienes residían en el sector de la subsistencia en las áreas rurales.

La economía colonial también tuvo un efecto negativo en el sector de «subsistencia» del campesino mozambiqueño. Aparte de ser obligados a trabajar en Suráfrica y Rhodesia, también se esperaba de los campesinos que sirvieran en las plantaciones y minas de los blancos en el país. Muchas áreas fueron obligadas a plantar algodón para su exportación a Portugal. Como consecuencia, la producción de alimentos se redujo considerablemente, dejando una frágil economía campesina, extremadamente vulnerable a la sequía. Puesto que las autoridades coloniales consideraban la economía africana como una carga improductiva, no hubo incentivos ni inversiones en las áreas rurales para aumentar la producción de alimentos. En los setentas, Mozambique ya estaba importando 100.000 toneladas de cereales para cubrir un déficit alimentario.

A pesar de varios intentos de las autoridades portuguesas de desarrollar económicamente el país, especialmente en los años 1960 como respuesta a la lucha armada, la economía mozambiqueña continuó dependiendo de las «rentas». Los ingresos provenían principalmente de los derechos de aduana, tarifas del ferrocarril y envíos de divisas por los trabajadores en Suráfrica y Rhodesia. La escasa industria existente se reducía al procesamiento de alimentos, especialmente para el sector blanco de la población, el textil y las industrias de mantenimiento, socia-

das a puertos y ferrocarriles. Estas industrias dependían a su vez de los técnicos extranjeros y las materias primas importadas. Incluso la gigantesca presa de Cabora Bassa en el río Zambezi fue financiada por un consorcio internacional y construida para la exportación de electricidad a Suráfrica.

El Mozambique colonial se basaba en una jerarquía racial. Los 200.000 colonos portugueses controlaban la mayor parte de la economía y se beneficiaban de ella en términos de ingresos, educación, sanidad y servicios. Los pocos negros asimilados constituían una ínfima parte de la mayoría. En la cúspide de la sociedad estaba una burguesía metropolitana que controlaba la banca, plantaciones y minas, girando en torno al Gobernador General, quien era nombrado por Portugal, a cuyo Gobierno debía fidelidad. A medida que la guerra de liberación se intensificaba, durante los años 1960 y 1970, el Ejército portugués pasó a determinar cada vez más la política hacia Mozambique, institucionalizando la tortura, la pacificación, políticas de tierra quemada, etc. El Ejército, sin embargo, llegó de Portugal con poco reconocimiento o lealtad hacia Mozambique, hecho que constituyó por sí solo su mayor debilidad.

### Llegada al poder

La economía heredada por el FRELIMO con la independencia, en 1974, era caótica y en situación de bancarrota. La mayoría de colonos portugueses abandonó el país hacia Suráfrica. Algunos se marcharon tras sabotear plantas y equipos industriales para demostrar su amargura. Importantes empresas agrícolas e industriales fueron abandonadas y privadas del personal y técnicos especializados casi de la noche a la mañana. La pérdida de oficios llegó a niveles como el de taxistas y mecánicos. Ello era un reflejo del bajísimo nivel de formación que los portugueses dieron a la gran mayoría de la población africana.

A pesar del compromiso general con el socialismo, el FRELIMO estaba igualmente dividido entre nacionalistas pragmáticos y marxistas, quienes veían su modelo de sociedad en Europa oriental, y algunos en China. Los «nacionalistas» estaban principalmente preocupados por la posibilidad de que Mozambique fuera dividido en líneas tribales y veían como prioritaria la construcción de una conciencia nacional que uniera al país. Los marxistas veían en la lucha de clases un medio por el que las afinidades tribales serían subsumidas y se establecería un enfoque más científico de la sociedad en un nuevo Mozambique. No obstante, la mayoría dentro del movimiento sentía instintivamente que cualquier sociedad debía emerger de las condiciones concretas existentes en el año de la independencia. En cualquier caso, el nuevo Gobierno estaba demasiado ocupado en que «las cosas funcionaran» como para imponer un modelo preconcebido en el país. Como en la mayor parte de África, el racismo que impregnó la experiencia colonial significó que muchos de estos nuevos Estados tuvieron que probarse de alguna manera a ellos mismos que las personas negras eran tan capaces de dirigir un país como los blancos.

Como la mayoría de movimientos del Tercer Mundo que llegaron al poder a través de la lucha armada, el FRELIMO tenía una fe permanente en la movilización de la población para crear una sociedad poscolonial económicamente firme. En los primeros años de la independencia había un gran entusiasmo en el partido y entre los cuadros jóvenes, que por primera vez ocupaban cargos de responsabili-

dad en la dirección del Estado. La dirección era sincera en sus deseos de llevar el poder a las bases populares. En algunos sentidos, la economía se convirtió en una extensión de la guerra de liberación: si los portugueses podían ser vencidos por un ejército de campesinos con el apoyo popular, los problemas económicos podían ser abordados y resueltos de forma similar.

Los principales problemas con que se enfrentaba el nuevo Gobierno de Maputo eran bastante diferentes a las condiciones que afrontaba el FRELIMO en las zonas liberadas. Lo que ocurría es que sólo una cuarta parte del país tenía alguna experiencia de conflicto armado o áreas liberadas. Cuando la dirección y las guerrillas entraron en la «ciudad de cemento», Maputo, gran parte de la economía moderna había sido sabotada y destruida. Además, los problemas de la reconstrucción se vieron empeorados por el hecho de que las provincias centrales y del sur, que apenas habían padecido el conflicto armado, eran precisamente las áreas donde la economía colonial estaba más fuertemente atrincherada.

En estas condiciones no sorprende que el sector estatal, tanto en el Gobierno como en la economía, fuera considerablemente ampliado. El Estado asumió el control de las granjas y fábricas abandonadas, incluidas las grandes plantaciones de azúcar y té, donde predominaba la burguesía colonial. El Estado también extendió sus competencias a la sanidad y educación, como se prometía en el programa del FRELIMO. Otras áreas bajo control estatal incluían el transporte y comercio y las áreas estratégicas del refinamiento de petróleo y la banca.

La expansión del sector estatal alargó la muy centralizada administración a sus límites. Muchos empleados estatales ocuparon cargos para los que no estaban preparados, mientras que otros, que no simpatizaban demasiado con el nuevo régimen, estaban decididos a obstruir sus iniciativas. Hubo en realidad una gran diferencia entre los cuadros con alguna experiencia de la guerra de liberación y aquellos que habían permanecido «detrás» durante el conflicto con Portugal. La consecuencia estatal fue el crecimiento exponencial de la población urbana. Muchos mozambiqueños, de forma bastante natural, se trasladaron a las ciudades esperando beneficiarse de la liberación del país del colonialismo. La población de Maputo casi se duplicó en los tres primeros años de independencia, pasando de 700.000 a 1,2 millones de habitantes.

En las zonas rurales se emprendió una importante campaña para establecer comunas agrarias. La idea, nacida de la experiencia de la guerra de liberación, consistía en animar a las familias dispersas a cooperar en aldeas que producirían alimentos para ellos mismos y beneficiarse de una inversión común en infraestructuras como carreteras, suministro de agua y electricidad, escuelas y hospitales. Se subrayaba en este sector la autoconfianza, que había sido también el factor primordial de la producción durante la guerra. En los años 1980, mil pueblos, que suponían una población de un millón de habitantes, se registraron como comunas. Durante el periodo colonial los portugueses eran los responsables de comercializar los cultivos de miles de pequeños productores del campo para poder proveer a la creciente población urbana. Para sustituir este sistema el nuevo Gobierno creó una red de tiendas cooperativas y estatales tanto en las zonas rurales como las urbanas.

## La estrategia económica socialista

Los elementos esenciales de la política del FRELIMO fueron la nacionalización de la industria y la creación de granjas estatales en las áreas rurales, en su mayoría en las propiedades que los colonos portugueses habían abandonado. La política hacia el sector campesino fue confusa, a pesar de que las comunas, que al fin y al cabo afectaban sólo a una pequeña proporción de la población rural, fueron consideradas el sector líder. La dinámica central de la economía fue incrementar la producción de los cultivos para la exportación (incluyendo el azúcar, algodón, pita, cacahuetes y copra) y la industria pesada (cemento, material ferroviario, materiales para la construcción y hierro). Para estimular un excedente en la producción de alimentos en las áreas rurales, el Estado se propuso suministrar bienes de consumo a las tiendas cooperativas en intercambio por cultivos comestibles para las industrias de procesamiento.

En los primeros cinco años de independencia el Estado realizó grandes progresos para extender la educación básica y la sanidad a toda la población de Mozambique. La educación primaria y secundaria se amplió, aun cuando los profesores eran los propios alumnos. Mozambique también fue felicitado por ciertos organismos internacionales por la velocidad a la que se estaba erradicando el analfabetismo. En el esfuerzo de proveer asistencia sanitaria básica a la población, una red de hospitales rurales y urbanos con personal sanitario mejoró mucho las tasas de mortalidad y nacimiento de una población que había estado durante mucho tiempo en desventaja.

Retrospectivamente, las causas de la crisis son obvias. La guerra dirigida por el MRN junto con el sabotaje económico perpetrado por Rhodesia hasta 1980 y por Suráfrica hasta 1987 eran suficientes por sí solos para destruir toda posibilidad de crecimiento económico. Además, Mozambique, como gran parte de Africa, afrontaba precios más altos del petróleo y sus importaciones y una importante caída de los precios de sus exportaciones. Estos factores externos fueron un duro golpe para su vulnerable economía.

Sin embargo, el propio Gobierno de Mozambique y los miembros dirigentes del FRELIMO vieron los problemas «en gran parte como resultado de factores internos». En primer lugar, la escasez de técnicos de dirección y producción en las industrias estatales conllevó retrasos y escasez persistentes. Ello fue especialmente cierto en las granjas estatales, que al final absorbieron hasta el 90 % de las divisas, ya que la mayoría de sus entradas eran importadas. Las granjas se convirtieron casi en enclaves extranjeros en la economía puesto que se basaban en la experiencia soviética, que implicaba ciertos tipos de *inputs* técnicos. El absoluto derroche en estas granjas se convirtió en leyenda, con una gran corrupción, objetivos de producción no logrados, maquinaria cara y defectuosa y, sobre todo, cosechas equivocadas para mercados equivocados. Aún más importante fue la inexistencia de una perspectiva de extender la nacionalización dando más poder o mayor remuneración a la mano de obra de las granjas estatales. Como consecuencia, la relación entre los trabajadores y los gerentes estatales continuó siendo antagónica. Las granjas estatales también padecían escasez regular de recambios para la maquinaria y de fertilizantes de importación. Ello era debido en parte a la falta de divisas o a la interrupción del sistema de transporte como resultado de la guerra o de actuaciones ineficaces.

La combinación de estos dos factores llevó a una caída absoluta de la producción de cultivos para la exportación: por ejemplo, la producción de algodón bajó

de 75.000 toneladas en 1982 a 5.700 en 1986; la de té, de 23.000 tm en 1982 a 5.600 en 1987; la de azúcar, de 177.000 tm en 1981 a 23.000 en 1987; etc. Las granjas estatales también producían cada vez más cultivos valorados en 4 o 5 veces por debajo del precio de producción. Con la caída de los precios de estos cultivos en el mercado internacional se produjo una progresiva pérdida en los ingresos de divisas, que no podían sufragar importaciones más caras.

En el contexto internacional, la pertenencia de Mozambique al COMECON (el bloque comercial del Este) amortiguó de alguna manera los peores resultados de la crisis, ya que los pagos a los países del bloque oriental podían ser pospuestos o reconvertidos en acuerdos de intercambio.

Los efectos en el resto de la industria fueron catastróficos. Sin recambios para la maquinaria o materias primas para las fábricas, gran parte de la industria de consumo y pesadas permaneció parada y ningún experimento con el control de los trabajadores podía resolver estos problemas.

A la larga fue en las áreas rurales donde apareció la verdadera crisis, ya que afectó a las actitudes del campesinado hacia el Gobierno y el idealismo del FRELIMO. Como se ha remarcado anteriormente, no existían incentivos reales para estimular la producción del sector agrícola. Dada la gran predisposición hacia lo que se conocía como el sector «moderno», se asumió que las granjas rurales serían en gran parte productoras de subsistencia y que el poco excedente disponible se vendería en los mercados locales, a través de las tiendas cooperativas.

Hubo dos factores que colaboraron en la descomposición total del sistema. El Gobierno de Mozambique continuó importando alimentos para la creciente población urbana a precios subvencionados. Los precios de los comestibles eran controlados por decreto en un mercado en el que la demanda estaba creciendo. Ello no hizo más que aumentar la necesidad de importar y mantuvo una presión al alza en los salarios. En segundo lugar, los comestibles que se importaban y que se consideraban como cultivos prioritarios del país incluían la carne, productos lácteos, trigo, arroz, patatas y verduras. Estos eran los ingredientes de la dieta de las clases media y trabajadora de los anteriores colonos portugueses, que fue adoptada por la élite negra. La producción de estos cultivos en las granjas alrededor de las ciudades adoptó técnicas de producción preconcebidas, con un uso intensivo de fertilizantes, irrigación y un control constante de la temperatura, todo ello muy caro y subordinado a las importaciones.

Una posible alternativa habría implicado el estímulo de una dieta en las áreas urbanas que contuviera alimentos tradicionales, como el maíz, la tapioca, las judías y los cacahuets, que eran los cultivos que producían los agricultores en Mozambique. Ello hubiera sido posible puesto que la población de las áreas urbanas tras la independencia estaba compuesta cada vez más por africanos pobres procedentes de las áreas rurales. Esta estrategia también hubiera precisado un aumento en los precios pagados a los granjeros locales y una mejora general de la infraestructura en las áreas rurales. La causa de optar por una dieta «occidental» sólo puede atribuirse a la preferencia por parte del partido gobernante del «modernismo», que se equiparaba a desarrollo y progreso.

La falta de una política consciente para el campesinado, que todavía constituía el 90 % de la población, también pudo ser debida al hecho de que muchas pequeñas granjas eran cultivadas por mujeres ya que muchos hombres emigraban a trabajar a Suráfrica o a las ciudades. En cualquier caso, la falta de inversión en el sector agrícola empeoró las condiciones de sequía persistente, llevando a las hambrunas catastróficas que el país afrontó desde 1984.

El otro factor en las áreas rurales fue la caída regular del suministro de bienes de consumo a las tiendas cooperativas. El hundimiento de la industria de consumo como resultado de las escaseces y fallos del transporte significó que los campesinos no tenían incentivos para producir para el mercado. Sus cosechas se vieron en cualquier caso degradadas en pro de una dieta «más barata» y se vendieron a precios muy bajos. En estas condiciones, el mercado negro vino a controlar la distribución de bienes de consumo de contrabando y su intercambio por cosechas. A finales de los 1980, las reservas de divisas obligaron a parar la importación de bienes. Ello dio un nuevo impulso al mercado negro, a medida que cada vez más sectores de la economía se volvían «invisibles». Como en muchos países socialistas, había un exceso de dinero a la busca de bienes cada vez más escasos. Cuando los alimentos empezaron a escasear, los obreros de las fábricas abandonaron sus trabajos para volver a las zonas rurales, prefiriéndolo a trabajar por un dinero inservible. En 1989, el Banco Central del país estimó que casi la mitad de la economía estaba en el mercado negro.

### **Cambio para la reforma**

La acumulación de los problemas de la sociedad llevó a un abandono progresivo de las políticas socialistas por parte del FRELIMO. La necesidad de una reforma se había reconocido ya en 1977 en el Tercer Congreso del partido. Incluso entonces hubo una demanda continuada de un mayor apoyo al llamado «sector familiar», refiriéndose al pequeño productor agrícola. No obstante, las iniciativas más decisivas en la vía de la reforma llegaron en 1983, cuando el Cuarto Congreso tomó dos importantes decisiones: amplió el Comité Central del partido para incorporar más representantes campesinos y obreros e incluso degradó a algunos altos funcionarios asociados a las granjas estatales. En segundo lugar, decidió parcelar algunas granjas estatales y distribuir la tierra a las familias campesinas. Se incrementaron los precios de los productos de las granjas hasta niveles más realistas y se pospusieron los grandes proyectos agrícolas e industriales más ambiciosos.

Los extraordinarios niveles de violencia perpetrada por el MRN y el consiguiente sufrimiento de la población de las áreas rurales llevaron a Mozambique a depender totalmente de la ayuda externa a partir de 1987. Aparte de los daños físicos y muertes entre la población, el Gobierno afrontaba el problema de la gente desplazada dentro del país. Casi la mitad de la población había abandonado sus hogares buscando protección en campos de refugiados, donde acabaron dependiendo totalmente de la ayuda alimentaria y médica de las agencias internacionales. Cerca del 60 % del presupuesto nacional provenía de donantes occidentales. Para entonces, Mozambique necesitaba 1,2 billones de dólares al año para poder sobrevivir a un nivel básico. Esta necesidad transformó sus alianzas internacionales, con cada vez más contactos con EE.UU. y Europa occidental. Mozambique se integró en el grupo de países ACP (África, Caribe y Pacífico) que mantiene una relación especial con la Comunidad Europea. A través de EE.UU. también se integró como miembro en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM).

A nivel militar, Mozambique ha diversificado sus alianzas con acuerdos de formación con el Reino Unido, Portugal, España y Francia. No obstante, sus aliados más importantes son Zimbabue y Tanzania, que han desplegado tropas en Mozambique para ayudar a combatir al MRN.

En 1990 se completó el cambio de política hacia una economía de mercado libre. Tras la petición de un préstamo al FMI, el Gobierno ha iniciado un programa de reprivatización de la agricultura y la industria. Lentamente se está dejando que los precios hallen sus propios niveles, e incluso en el programa educativo se incentivan las escuelas privadas. El cambio más decisivo se ha producido en sus relaciones con Suráfrica. La visita realizada por el presidente de Klerk a principios de 1990 estimuló una relación económica más estrecha. El número de mozambiqueños que trabajan en las minas de Suráfrica está aumentando (alcanzando los 60.000), el puerto de Maputo está siendo rehabilitado y ampliado con la ayuda de Suráfrica, compañías surafricanas actúan en la industria de manufactura y distribución y la Corporación Angloamericana está preparada para explotar los campos de gas en el lecho oceánico.

También en 1990, el Gobierno anunció conversaciones de paz con el MRN con la mediación de la Iglesia y de los presidentes de Kenia y Zimbabwe. Como parte del incentivo para estimular la paz, el Comité Central del FRELIMO está revisando la Constitución para prever el establecimiento de una democracia multipartidista en 1992, siempre que el MRN suspenda su campaña militar de terror.

Los cambios de más largo alcance en la economía se producirán como resultado de las prescripciones del FMI. El incremento de los precios que ha seguido a la reducción de las subvenciones y una política comercial más liberal han perjudicado a los sectores más pobres de la población. Ahora se estima que el 60 % de la población vive por debajo de la línea de pobreza. Además, el retorno de capital surafricano y portugués ha hecho reaparecer las peores formas de explotación reminiscentes del periodo colonial. La tragedia de Mozambique es que estas medidas de austeridad para estimular el capital privado llegan en un momento en que la ayuda alimentaria se está agotando debido a la fatiga de los donantes, dejando a millones de personas en los campos de refugiados, dentro y fuera del país, sin ninguna esperanza de tregua alguna.

# Las relaciones chileno-españolas: 1982-1989

## Del primer Gobierno Socialista español al ocaso de la dictadura chilena

Marcelo LASAGNA BARRENA\*

### I. INTRODUCCIÓN

Desde 1973 la política exterior de Chile experimentó un brusco cambio respecto a los patrones tradicionales en base a los cuales ésta se había diseñado e implementado. Estos se fundaron durante aproximadamente 30 años en una visión pragmática del ordenamiento mundial, en un énfasis en el derecho internacional y en la preponderancia de la función profesional en el servicio exterior. El

\* Magister (c) Estudios Internacionales. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile.

advenimiento del régimen militar conllevó una visión internacional que marcó una distancia notoria con aquella tradición y que se caracterizó por un enfoque mesiánico-ideológico del sistema internacional, un estilo directo excluyente de compromisos y diálogo y la preferencia de personal castrense en el manejo de la política exterior.

El régimen militar surgido del derrocamiento del Gobierno de Salvador Allende generó un cambio cualitativo en las relaciones internacionales de Chile. En efecto, tanto en su génesis como en la evolución de la política interna, fundamentalmente la situación de los derechos humanos, el régimen militar fue objeto de la condena sistemática de la comunidad internacional. Como corolario de estos hechos Chile padeció de un firme aislamiento internacional, que no se compadeció de una política exterior que tradicionalmente había mostrado una inserción mundial muy activa y cualitativamente importante. Este aislamiento lo entendemos, por cierto, en el sentido dado por el profesor Heraldo Muñoz, como «la inhabilidad de un Estado para mantener vínculos externos dinámicos y positivos».

El advenimiento reciente del Gobierno democrático plantea la posibilidad de satisfacer un cúmulo de desafíos y necesidades en el ámbito internacional. La inserción positiva y activa de Chile en la comunidad internacional se impone como un objetivo de máxima prioridad. Ello requerirá que los formuladores de la política exterior la diseñen en orden a que sea consciente y comprensiva del contexto internacional y sus tendencias; que sea fruto asimismo de un consenso político nacional estable y duradero; y, por último, que sea formulada e implementada de acuerdo a los valores que tradicionalmente la inspiraron y ejecutada por un servicio exterior fortalecido y profesionalizado.

Para el logro de este objetivo se habrán de diseñar diferentes y coherentes líneas de acción. A saber: el robustecimiento de la integración y concertación con los países de la región, la aproximación hacia la «Nueva Europa», la potenciación de los vínculos con los países de la Cuenca del Pacífico, el establecimiento de renovadas relaciones con los Estados Unidos, la profundización de temas especiales como el Derecho del Mar y la Antártida. No entraremos en el detalle de cada uno de ellos ya que esa temática excede los límites de nuestro trabajo. Con todo, nos ocuparemos, dentro de la pauta de aproximación a la «Nueva Europa», de las relaciones chileno-españolas durante los años ochenta, principalmente a partir del primer Gobierno del socialista Felipe González (1982). Ello debido a que en los últimos años ha existido una importante intensificación de los vínculos no estatales entre España y Chile. Estas conexiones se formalizaron en su gran mayoría con organizaciones no gubernamentales vinculadas directa o indirectamente a la coalición de partidos que actualmente gobierna Chile. Y España, bilateral y multilateralmente, tuvo una presencia importante en el desarrollo y fortalecimiento de estos vínculos. Hemos tomado el caso particular de España pensando en la afinidad histórico-cultural que nos une a ese país y en las potenciales oportunidades que entraña para Chile el hecho de que España se integrara a la Comunidad Europea (CE), pudiendo significar un incremento de las posibilidades de cooperación y de intercambio comercial, más cuando Chile en particular y los estados de América Latina en general no son países prioritarios para la CE y sus Estados miembros. Asimismo, España ha alcanzado un desarrollo económico tal que por sí solo la convierte en un país atractivo. De hecho, actualmente, como señalaremos más adelante, España es un buen socio comercial de Chile.

Este trabajo plantea la hipótesis de que las relaciones interestatales durante los años ochenta entre Chile y España tuvieron un bajo perfil mientras que las

sociedades civiles, a través de organizaciones no gubernamentales vinculadas a la coalición de partidos que actualmente gobierna Chile, intensificaron sus lazos de cooperación. Lo que por añadidura nos permite predecir un incremento y profundización en las relaciones oficiales entre Chile y España.

Primero describiremos, *grosso modo*, el contexto internacional que sirvió de telón de fondo a las relaciones chileno-españolas, y las nuevas formas de inserción externa de Chile de cara a los noventa. En segundo lugar analizaremos las relaciones entre Chile y España en sus distintos campos de interés, enfatizando los vínculos políticos y económicos. Por último, señalaremos las perspectivas de la nueva vinculación con España.

Es importante destacar que no es el objetivo de este estudio realizar un examen exhaustivo de las relaciones chileno-españolas, sino más bien señalar un camino exploratorio para un futuro trabajo de investigación más acabado. Asimismo, queremos indicar que el análisis que aquí se presenta es de tipo descriptivo y está basado fundamentalmente en fuentes procesadas (secundarias).

## II. EL CONTEXTO INTERNACIONAL DURANTE LOS 80

Como es sabido la formulación de la política exterior responde tanto a factores internos como externos. Estos últimos toman una importancia aún mayor cuando el sistema internacional atraviesa por un periodo de cambios. Y, en efecto, el escenario mundial de los ochenta se encuentra en una fase de transformación.

A partir de los años setenta el mundo rígido y jerarquizado surgido de la postguerra comienza a experimentar transformaciones, dando lugar a un orden mundial más fluido y diversificado, caracterizado por la tendencia hacia la transnacionalización y por una creciente interdependencia entre las distintas sociedades nacionales.

En lo político-estratégico comienzan a deteriorarse los bloques hegemónicos, terminando gradualmente con el bipolarismo. Esto se origina principalmente por la declinación secular de Estados Unidos como potencia exclusiva y el surgimiento de nuevos centros de poder mundial. Esta tendencia tiene la impronta de la reconstrucción y ampliación de la Comunidad Europea, la competencia industrial y tecnológica de Japón, la gravitación relativa de China y, últimamente, el impulso renovador de la perestroika en la Unión Soviética, la liberalización de los países del Este europeo y los procesos de democratización en América Latina. A esto también contribuyó el proceso de descolonización durante los sesenta, dando lugar a una incorporación creciente de nuevos Estados del Tercer Mundo a la comunidad internacional. Estos factores rotulan una tendencia general hacia la dispersión del poder mundial y hacia un mundo más fluido y menos rígido, donde el alineamiento de los países medios se relaja y sus márgenes de maniobra se expanden.

En lo económico, los países desarrollados, después de 3 décadas de crecimiento, entran a partir de los años 70 en un periodo de estancamiento profundo y prolongado, cuyo inicio coincide con la crisis energética de 1973, aunque no es ésta su causa exclusiva. Esta situación hizo tomar conciencia a los países desarrollados del entrecruzamiento de sus economías con las de los países periféricos. La

crisis de la deuda que se precipitó a partir del año 1982 no vino sino a acentuar el nivel de interdependencia económica aunque, en efecto, asimétrica entre los países. No obstante soportar el mayor peso el mundo en desarrollo, las economías desarrolladas no pudieron obviar esa realidad ya que también los perjudicaba a ellos.

El sistema internacional emergente también se caracteriza por otros rasgos, tales como el fortalecimiento y diversificación de las sociedades nacionales, donde éstas persiguen una gama más variada de intereses cuya satisfacción dependerá muchas veces de lo que ocurra en el contexto internacional. El Estado deja de ser el actor exclusivo de las relaciones internacionales. Nuevos agentes gubernamentales y no gubernamentales se incorporan al escenario internacional, usando diversos recursos de poder en función de sus intereses específicos. Esta pluralidad de actores e intereses hace que se creen diversas redes internacionales en múltiples campos, a saber: ideológico, político, tecnológico, religioso, estudiantil, alimentario, profesional, asociaciones de ayuda y cooperación, ecología, entre los más relevantes. Para ingresar en estas redes los Estados ya no dependen exclusivamente del lugar que ocupan en la jerarquía mundial, sino de su capacidad relativa respecto de los intereses que se encuentran en juego en cada una de ellas.

La búsqueda de un rol protagonista en la región y de un papel más activo internacionalmente, la solución del gravoso problema de la deuda externa, la innovación y desarrollo tecnológico, el mejoramiento del intercambio comercial y de la cooperación son, a nuestro juicio, las nuevas formas de inserción en la comunidad internacional que Chile deberá adoptar. Las futuras relaciones con España deben propender, de hecho, hacia algunos de estos campos de acción.

### III. LAS RELACIONES CHILENO-ESPAÑOLAS: ANTECEDENTES

#### A. Las Relaciones Políticas

Hemos escogido como periodo de estudio a partir de la llegada al Gobierno español del socialista Felipe González, en 1982, puesto que España se encontraba con anterioridad en el ciclo de profundización de su propia transición política. Sólo a partir de esta fecha, como lo veremos más adelante, comienza a desarrollarse con nitidez la nueva política exterior española.

*La política exterior española* durante el Gobierno de Felipe González consolida un proceso de normalización de sus relaciones internacionales, iniciado con el cambio de régimen en 1975. Las tareas fundamentales que se fijó el Gobierno español en materia exterior fueron la adhesión a la Comunidad Europea y la permanencia en la OTAN. Estos objetivos concentraron todas las energías de las autoridades españolas, postergando las otras dimensiones claves de la acción exterior española: la iberoamericana y la mediterránea.

Desde el momento mismo en que España entra a formar parte de la CE (1986) se consuma un objetivo que se perseguía hace tiempo. La consecuencia es que la política iberoamericana cobra una renovada dimensión y pasa a ser parte funda-

mental de la política exterior española. La relación chileno-española se inspira en las bases que fundamentan la política de aproximación hacia América Latina.

Los dos principios inspiradores de la política iberoamericana española han sido democracia y desarrollo. En este sentido el Estado español ha buscado intensificar y diversificar las relaciones con países latinoamericanos en distintos planos —político, económico, científico-tecnológico y cultural— tanto a nivel bilateral como multilateral, gubernamental como no gubernamental. Por una parte, la preocupación democrática ha llevado al Gobierno español a prestar una atención prioritaria y activa a la crisis centroamericana, ofreciendo su apoyo a las iniciativas de paz del Grupo Contadora y del plan Arias. Asimismo, el Gobierno español ha tenido una sensibilidad especial hacia el proceso de democratización de los países del Cono Sur. Apoyo y cooperación con las democracias emergentes: Argentina, Brasil y Uruguay. En el caso chileno, España ha apoyado decididamente la lucha por la democracia que han llevado a cabo los partidos democráticos y, en consecuencia, ha condenado enérgicamente las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el régimen militar: «Apoyamos, indudablemente, la causa de los derechos humanos en Latinoamérica y estamos dispuestos a afrontar los inconvenientes que de ello puedan derivarse»,<sup>1</sup> ha dicho Fernando Morán, ex ministro de Asuntos Exteriores de España, agregando: «permanecer callada (España) ante casos de violaciones repetidas y flagrantes de los derechos más elementales de la dignidad humana (...) la sitúan (a España) en la obligación de apoyar decididamente los procesos de democratización en los países de la región (América Latina)».<sup>2</sup> Sin embargo, frente a la difícil distinción entre el principio de la no-intervención en asuntos internos y la defensa de los derechos humanos, el mismo ex ministro precisa: «respecto a los asuntos internos de otros países, no juzgamos gobiernos, juzgamos acciones de gobierno» ...«mantenemos el principio de no-ingerencia, pero no el principio de igualdad de trato y de intensidad».<sup>3</sup> Estas líneas, como veremos más adelante, arrojan luz acerca de la actitud que el Gobierno español asume hacia el régimen militar chileno.

Por otra parte, el Gobierno español ha promovido una política de cooperación al desarrollo de caras a incidir en la solución efectiva de los graves problemas económicos que afectan a la región. Para ello se ha reestructurado a nivel institucional, en función de la efectividad de la política de desarrollo, la Secretaría de Estado para la Cooperación Internacional y para Iberoamérica (SECIPI), al tiempo que se ha creado, dependiendo de la anterior, la Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI) cuyo fin es la coordinación de los programas de cooperación internacional. La incorporación de España a la CE ha tenido una incidencia importante en sus relaciones con América Latina, ya que plantea problemas en las relaciones comerciales entre España y Latinoamérica como consecuencia del efecto de desvío de comercio que producen los fenómenos de integración. Precisamente por ello España tiene una gravitación especial, además de su vocación iberoamericana, en el seno de la CE y en la búsqueda de, por lo menos, mantener la vigencia del tema de las relaciones comerciales y de cooperación con la región.

*Las relaciones entre Chile y España* a partir de 1982 se caracterizan por un enfriamiento relativo como consecuencia de la situación de los derechos humanos en Chile, cuestión que gravita decididamente en las relaciones entre los dos países. De allí que, no obstante la mejoría experimentada en las relaciones económicas, perfilándose España como un importante cliente y proveedor para Chile,

no haya sido suficiente para anular el efecto negativo que sobre las relaciones bilaterales ha ejercido el asunto de los derechos humanos en Chile. Otro factor que ha contribuido al deterioro de las relaciones bilaterales es la diferencia ideológica que separa a ambos gobiernos. Mientras uno ve en la izquierda su enemigo natural, el otro rechaza la concepción del capitalismo «salvaje», solidarizándose y apoyando, por otra parte, a sus pares chilenos víctimas de la represión política.

La tesis del aislamiento internacional de Chile se confirma en sus relaciones con España. Por un lado, la política exterior española tuvo un papel importante en la denuncia y condena de las medidas de represión implantadas por el Gobierno militar chileno, tanto por iniciativas propias como en apoyo a las condenas formuladas en contra de Chile en los foros internacionales. Todas estas medidas hicieron difícil el desenvolvimiento de la política exterior del Gobierno militar chileno. Por otra parte, la afinidad ideológica del Gobierno español con algunos actores políticos chilenos, más el hecho de que España se convirtió en el segundo hogar para una cantidad importante de exiliados —entre los cuales connotados dirigentes como el socialista Erich Schnake y el demócratacristiano Andrés Zaldívar— lo que propició el mantenimiento de estrechos y buenos contactos entre el Gobierno español y la dirección opositora chilena. Esto implicó, además, que se desarrollara una «diplomacia opositora» muchísimo más influyente y competente que la diplomacia chilena oficial.

Más allá de la permanente vigilancia y atención que el Gobierno español prestó a la situación de los derechos humanos en Chile, hubo algunos acontecimientos que implicaron una especial tensión entre los dos gobiernos, dando lugar a notas de protesta e incluso llamadas a consulta de embajadores.

En 1983, la detención del ex canciller y entonces presidente de la DC Gabriel Valdés fue motivo para que el Gobierno español presentara una protesta formal, a través de su embajador Miguel Solano Aza, ante el Gobierno chileno. Con el inicio de las protestas y movilizaciones sociales a partir de 1983, el Gobierno militar incrementó las medidas represivas y restrictivas de las libertades personales de los chilenos, lo que derivó en el establecimiento del estado de sitio en noviembre de 1984, alentando nuevamente la preocupación y malestar del Gobierno español, que llegó a presentar su disconformidad con la medida tanto en la representación chilena en Madrid como en Santiago. El Gobierno militar, asumiendo una respuesta recurrente, calificó la protesta española como una ingerencia en los asuntos internos, eludiendo de paso el tema de fondo de la presentación española. Sin embargo, como señalamos más arriba, la filosofía de la política exterior española es: «no juzgamos gobiernos, juzgamos acciones de gobiernos...» «mantenemos el principio de no ingerencia, pero no el principio de igualdad de trato y de intensidad».

Un hecho que marcó un retroceso evidente en las relaciones chileno-españolas fue, en diciembre de 1984, la prohibición de ingreso en el país que el Gobierno militar impuso al sacerdote español Ignacio Gutiérrez, a la sazón Vicario de la Solidaridad del Arzobispado de Santiago. Este suceso fue calificado como una abierta provocación a la iglesia católica, a los organismos defensores de los derechos humanos y al Gobierno de España.

En 1985, según la información de que disponemos, no se produjeron sucesos específicos que implicaran rigideces adicionales al estado de cosas entre los gobiernos chileno y español.

Con todo, 1986 fue un año prolijo en acontecimientos que provocaron tirantezas entre los dos gobiernos. La declaración de la oposición de que 1986 era «el año

decisivo» originó una intensa movilización que tuvo como consecuencia una respuesta gubernamental fuertemente represiva. Paralelamente, el Gobierno español presentó una moción ante la CE para adoptar sanciones condenatorias en contra de la violencia ejercida por el Gobierno chileno.

Al tiempo, el entonces dirigente sindical Rodolfo Seguel denunciaba en una entrevista a una revista española la venta de armas del Gobierno español a Chile, demandando el cese de estas operaciones. Esta situación, que causó desasosiego en la opinión pública española, precipitó el anuncio ante las Cortes del ministro de Asuntos Exteriores de España, Francisco Fernández Ordóñez, que la venta de armas y municiones a Chile fue prohibida a partir de agosto de 1986. Por su parte, el ministro de Industria y Energía, Luis Carlos Croissier, declaró, como una forma de deslindar responsabilidades, que la venta de armas que se hicieron a Chile fueron amparadas por un convenio suscrito en 1980 bajo el Gobierno de Adolfo Suárez.

El término del suministro español de armas a Chile precipitaría los viajes, casi simultáneos, del general del Aire, Fernando Matthei y del director de Carabineros, Rodolfo Stange, a la RFA, Reino Unido y España con el objeto de explorar las posibilidades de compra de material bélico alternativo.

Coetáneamente, a expresa petición del Gobierno español, el embajador de España en Chile, Miguel Solano Aza, se entrevistó con el ministro de Relaciones Exteriores chileno, Jaime del Valle, para solicitarle explicaciones por el espionaje de que fue objeto durante dos meses la representación diplomática española en Chile. El Gobierno chileno se comprometió a investigar este delicado asunto. Naturalmente, como era de prever, estas averiguaciones no prosperaron.

Con ocasión del atentado terrorista en contra del general Augusto Pinochet, el enviado especial del periódico español *Diario 16*, Carlos Brodac, fue expulsado del país, provocando nuevamente el malestar del Gobierno español.

La preocupación por los derechos humanos en Chile no tan sólo comprometió al Gobierno del Estado español, sino también a los gobiernos autonómicos. Prueba de ello fue el envío, en 1987, de una carta del presidente del Parlamento de Andalucía, Angel López, dirigida al presidente de la Corte Suprema chilena, Rafael Retamal, en la que expone su preocupación por la suerte del dirigente socialista Clodomiro Almeyda, detenido por el Gobierno militar, invocando el reformado artículo 8º de la Constitución que sancionaba a quienes sustentaran ideologías que hicieran «supuesta» —para quienes entonces juzgaban— apología de la violencia.

La presencia de César Bunster en España, presunto acusado por participar en el atentado contra el general Pinochet en setiembre de 1986, provocó una enérgica reacción del Gobierno chileno, solicitando *ipso facto* la extradición de éste, cuestión que fue denegada por el Gobierno español. Este asunto llevó a que la Cancillería chilena llamase al entonces embajador español, Félix Fernández-Shaw, para analizar la eventual denuncia del convenio de extradición entre ambos países vigente desde 1879. Por otra parte, la relegación de los dirigentes de la mayor agrupación sindical chilena, CUT, Manuel Bustos y Arturo Martínez, presidente y secretario general respectivamente, fue también motivo de preocupación de las autoridades españolas, manifestando en reiteradas oportunidades al Gobierno chileno la petición de libertad para estos dirigentes.

El plebiscito de 1988 y las elecciones generales de 1989 concentraron la atención tanto del Gobierno español como de gran parte de la comunidad mundial. La presencia en Chile de parlamentarios y observadores extranjeros fue una palpable manifestación de la gran preocupación internacional que despertaron estos proce-

sos electorales. Sin duda su profunda significación fue un aliciente más que válido. De España asistió un grupo importante de parlamentarios, destacando la figura del ex presidente del Gobierno español y actual presidente de la Internacional Liberal y Progresista, Adolfo Suárez. Se hizo recurrente y unívoco que estas visitas reclamaran insistentemente al régimen militar la realización de una transición a la democracia que fuese real y efectiva.

La presencia de estas figuras internacionales del mundo político, sindical, económico y cultural que se solidarizaron con la causa democrática del pueblo chileno fue, en efecto, un síntoma más del aislamiento internacional del régimen militar chileno.

España, por su parte, mantuvo una presencia importante entre las personalidades que concurrieron a Chile a expresar su respaldo a las fuerzas democráticas en aquellas contiendas electorales. Entre ellos podríamos nombrar al mencionado Adolfo Suárez; el presidente del Instituto de Cooperación Iberoamericana, Luis Yáñez-Barnuevo; el secretario general de la UGT, Nicolás Redondo; el presidente de la Comunidad Autónoma de Madrid, Joaquín Leguina; el alcalde de Madrid, Juan Barranco, y los fallidos intentos del cantante catalán Joan Manuel Serrat.

En otro plano, durante el periodo analizado no se registraron visitas oficiales de autoridades del Gobierno chileno a España, al punto que cuando el general del Aire Fernando Matthei y el director general de Carabineros, Rodolfo Stange, a la sazón miembros de la Junta de Gobierno que durante la dictadura desempeñó el rol de poder legislativo, visitaron España no fueron recibidos en cuanto miembros de esta última, sino simplemente como jefes militares. Sin embargo, los dirigentes de la oposición chilena fueron permanentemente acogidos por las autoridades españolas, llegando a entrevistarse en varias ocasiones con el presidente del Gobierno español, Felipe González. Ricardo Núñez, Sergio Molina, Andrés Zaldívar, Ricardo Lagos, Gabriel Valdés, entre otros, tuvieron invariablemente abiertas las puertas del Palacio de la Moncloa. La prueba máxima de la eficacia de la «diplomacia opositora chilena» fue con ocasión de la gira por Europa del candidato presidencial opositor, Patricio Aylwin, y la recepción que éste tuvo en su estancia en España, llegando a ser recibido como jefe de Estado por Felipe González y el Rey Juan Carlos. No menos ocurrió en Alemania, Italia, Francia y Bélgica. Esta es una evidencia manifiesta del bajo perfil de las relaciones oficiales entre los gobiernos chileno y español.

De igual forma, la preocupación por la situación política y de los derechos humanos en Chile trascendió el ámbito estrictamente gubernamental, transformándose en un tema sensible para la opinión pública española, dejando además en evidencia la existencia de un entramado cada vez más fluido, activo y entretelado de las organizaciones de la sociedad civil española y chilena. Este elemento nuclear del proceso transnacionalizador ha sido la viga maestra de la socialización y apoyo a la lucha chilena por la conquista de su libertad. Es así como, por ejemplo, en el caso del asesinato del periodista José Carrasco la Federación Española de Asociaciones de Prensa remitió al embajador chileno una nota en la que se condenó ese crimen. Asimismo, los principales partidos políticos de España y las centrales sindicales Comisiones Obreras (CC.OO.) y Unión General de Trabajadores (UGT) convocaron el 14 de septiembre de 1986 una marcha de solidaridad y en defensa de las demandas democráticas en Chile. Por otra parte, en agosto de 1987, la Asociación Pro-Derechos Humanos solicitó al Gobierno español que concediera asilo político a 14 presos políticos chilenos condenados a muerte. En 1987 diversas organizaciones políticas, sindicales y sociales crearon el Comité Español por

las Elecciones libres en Chile, con el objeto de apoyar y exaltar la campaña iniciada por la oposición chilena. Estos ejemplos son una muestra simbólica de la sensibilidad y organización de la sociedad civil española para patrocinar y secundar las reivindicaciones de libertad del pueblo chileno.

Al contrario de lo que ocurrió en las relaciones oficiales interestatales, *en el ámbito militar* hubo una cooperación importante entre Chile y España. En efecto, hasta 1986 España había vendido 21 aviones C-101 al régimen militar. Lo más destacable, sin embargo, fue la vinculación que se entabló entre la fuerza aérea de Chile (FACH) y la industria aeronáutica española CASA, puesto que fruto de ella se impulsó el desarrollo de la Empresa Nacional de Aeronáutica de Chile (ENAE), que tuvo como resultado práctico un convenio mediante el cual Chile adquirió aviones C-101 españoles para ser armados en el país, en tanto que ENAE exportaba a España los aviones «Pillán» T-35, diseñados y producidos en Chile.

## B. Las Relaciones Económicas

Las relaciones económicas entre Chile y España, consideradas globalmente, se incrementaron en el periodo en estudio; no obstante, en ciertas áreas se verificó un estancamiento con respecto al progreso que estas mismas experimentaron en otros países de América Latina. Todas aquellas operaciones económicas que pasan por el circuito decisional del Estado se resintieron considerablemente. Esto explica en gran medida que en países como Italia, en donde el Estado directa o indirectamente (a través de los partidos políticos) interviene en las decisiones económicas, las relaciones de esta naturaleza hayan declinado a la par que las políticas oficiales. Entre España y Chile esto es lo que sucedió con la *cooperación para el desarrollo* de Gobierno a Gobierno. Mientras países como México, Venezuela y Argentina suscribieron con España sendos tratados de cooperación y de ayuda al desarrollo, Chile permaneció rezagado en sus aspiraciones como consecuencia del apartamiento externo del Gobierno del general Pinochet.

Se verificó, sin embargo, como «ley compensatoria» para el pueblo chileno, una notable expansión e impulso de las organizaciones no-gubernamentales que trabajando a nivel de la sociedad civil no pocas veces suplieron con eficiencia, aunque con obvias limitaciones estructurales, los programas sociales no ejecutados por el Estado. No podríamos precisar cuál fue la cuantía del aporte financiero español a las ONG chilenas, pero sí se puede constatar que éstas mantienen una extensa red de contactos con sus similares españolas. Sin duda que la existencia en Chile de un régimen autoritario mermó la posibilidad de concretar un convenio de cooperación como el que Argentina y España suscribieron el año 1986. Suceso que vendría a cuajarse con el advenimiento del Gobierno democrático. En efecto, Chile y España suscribieron en octubre de 1990, con motivo de la visita de los reyes de España a Chile, un Tratado General de Cooperación y Amistad. En el acuerdo económico integrante de este tratado se prevé un monto de inversiones y cooperación por más de dos mil millones de dólares para el cuatrienio en que gobernará Patricio Aylwin, cuyo desglose es como sigue: la cooperación no reembolsable para el periodo 1990-1994 alcanzará un total de 50 millones de dólares, de los cuales un total de 12 millones de dólares para el año 1990 de los cuales a su vez ocho millones financiaron acciones del Fondo de Solidaridad e Inversión Social

(FOSIS), dos millones se destinaron a cooperación científica y tecnológica, y el resto a otros sectores. En tanto que la cooperación reembolsable podrá llegar en el mismo periodo a dos mil millones de dólares. De éstos, cuatrocientos millones estarán disponibles como créditos del fondo de Ayuda al Desarrollo (FAD), otra suma igual bajo la modalidad de créditos en las condiciones «consensus» acordadas por la Comunidad Europea, y mil doscientos millones serán destinados por el Gobierno español a la promoción de inversiones en Chile. Este tratado contempla asimismo el fortalecimiento de la cooperación en los ámbitos político, científico y tecnológico, cultural y educativo y jurídico y consular.

En lo relativo al *intercambio comercial* bilateral, hasta 1981 se mantuvo una tendencia incremental, de la cual se derivó sin embargo una balanza comercial cada vez más deficitaria para Chile. Esto fue consecuencia de que la política de inserción económica internacional del Gobierno militar se propuso terminar con la política de sustitución de importaciones, aduciendo que ésta se fundaba en una intervención equivocada del Estado. Se implantó así una política económica sustentada en una amplia apertura al exterior y en aranceles bajos y parejos. Con ello se tuvo una visión optimista del desarrollo exportador chileno, que al tiempo se vio mermado por la implantación en 1978 de un tipo de cambio fijo y bajo. Este conjunto de políticas cambiaría y arancelaria fomentó indiscriminadamente las importaciones, al punto de que en 1981 las importaciones de Chile llegaron a representar el 76 % del comercio global con España (fuente del Banco Central de Chile). La crisis de la deuda externa desatada en 1982 produce una caída ese año de aproximadamente un tercio del intercambio comercial chileno-español, tendencia que se haría más evidente los años posteriores. Sólo en 1984 hay un punto de inflexión positivo en el comercio bilateral, pero habrá que esperar hasta 1989 para que éste alcance y supere el nivel de 1981. Sin embargo, la balanza comercial ya no tendrá el mismo signo, ya que las condiciones impuestas por la crisis de la deuda variaron la política económica del Gobierno militar haciéndola más pragmática con un aumento de la protección arancelaria, con una modificación en el tipo de cambio y con la creación de mecanismos selectivos de apoyo a las exportaciones incipientes. Con esto se verificó una merma en las exportaciones españolas hacia Chile y un crecimiento sin precedentes a partir de 1986 de las exportaciones chilenas a España.

A nivel comparativo, España se hallaba a noviembre de 1989 en el décimo lugar como socio comercial de Chile, ocupando además el quinto lugar como europeo detrás de Alemania Federal, Italia, Francia y Reino Unido. Sin embargo, España es el país europeo que ha registrado entre 1988 y 1989 el mayor incremento porcentual de su comercio con Chile.

La composición de este comercio, por otra parte, tiene la impronta del intercambio entre países en desarrollo y países desarrollados. Esto es, Chile exporta a España principalmente materias primas; en consecuencia, éstas incorporan bajo valor agregado, mientras que las importaciones chilenas de España se concentran en productos manufacturados. De las exportaciones chilenas a España en 1989 el 87 % se agrupa en dos títulos: cobre y sus derivados (43 %) y productos del mar (44 %). El único producto exportado con alto valor agregado son los aviones, hidroaviones y helicópteros, cuya cuantía, sin embargo, sólo en 1987 llegó a su cota más alta representando el 3,5 % del total. De las importaciones chilenas desde España, como señalamos más arriba, la gran mayoría son productos manufacturados, destacando la compra de vehículos, maquinaria industrial, barcos, libros, etc.

En relación a la *deuda externa*, España es el 4º principal acreedor de Chile entre los países europeos, con aproximadamente el 2 % de la deuda total de Chile. El monto de la deuda chilena con España a 31 de diciembre de 1988 ascendía a 260 millones de dólares, de los cuales el 96 % contraído con bancos e instituciones financieras y un 2 % con organismos gubernamentales.

La *inversión* ha sido el área de la economía chilena que se ha desarrollado más fuertemente con España en los últimos años, no en vano Chile está colocado en el primer lugar de las inversiones españolas en América Latina. Y España, por su parte, ascendió al segundo lugar de la inversión extranjera en Chile, a continuación de Estados Unidos (Diario *La Segunda* del 12/06/90). Con todo, con la puesta en vigor del Tratado de Amistad y Cooperación es previsible un mayor incremento de las inversiones españolas en Chile. Sin embargo, hasta hace algunos años la inversión española directa en Chile no tenía un carácter tan significativo; por el contrario, a partir de la crisis de la deuda experimentó un descenso progresivo que sólo tendría un punto de inflexión una vez que el Gobierno militar adoptó medidas para incentivar la transformación de la deuda externa en capital (pagarés de la deuda, capítulo XIX). Con el capítulo XIX en vigor (1986), las inversiones españolas se han canalizado preferentemente a través de él, en detrimento de las inversiones con dinero fresco vía el Decreto Ley 600.

Entre 1982 y 1989 la inversión española vía el DL 600 ascendió a 216 millones de dólares, mientras que la autorizada a través del Capítulo XIX a 31 de Enero de 1990 alcanzó similar cantidad, no obstante haber sido implementada a partir de 1986. Sin embargo, desde 1982 a junio de 1990 las inversiones totales de España en Chile superarían los 1.500 millones de dólares (Diario *La Segunda* del 12/06/1990). Es importante destacar que es difícil cuantificar con precisión el monto de la inversión española en Chile, ya que hasta antes del Tratado de Amistad y Cooperación no existía entre los dos países un convenio de doble tributación, por lo que muchos contratos se suscribían en lugares como Panamá, Islas Cayman, Liechtenstein o Bahamas con el fin de liberarse de la obligatoriedad de pagar impuestos, tanto en Chile como en España. Esta situación se regularizará con el mencionado Tratado.

Los capitales de España en Chile están en los títulos más diversos: educacional (colegio y universidad SEK); bancario (Santander, Banesto, Urquijo, Exterior, Central); Administradoras de Fondos de Pensiones AFP (seguridad social privada); compañías aseguradoras (Aetna Chile, Seguros Santander, etc.); fondos mutuos (Santander); corredores de Bolsa (Socimer, etc.); crediticios (Aetna Crédito Hipotecario); vitivinícola (Miguel Torres, Banesto); alimenticio (INDUS, Colacao); comunicacional e informativo (Telefónica, Agencia EFE, Banesto); turístico (Iberia y Ecuador Viajes); pesquero (Pesca Nova); construcción (Huarte Andina); forestal (Banesto, Banco Exterior). Muchas de las instituciones bancarias españolas que operan en Chile actúan a través de sociedades relacionadas; sin embargo, por las limitaciones metodológicas de este trabajo, no nos hemos ocupado de desvelar este entramado económico.

En suma, las relaciones económicas entre Chile y España después de la crisis de la deuda han tenido un repunte a partir del año 1986, destacando el intercambio comercial entre los dos países y observándose algunas deficiencias relativas en la inversión con dinero fresco y en la cooperación para el desarrollo, actividades que tomarán sin duda un nuevo dinamismo con la entrada en vigor del Tratado de Amistad y Cooperación. En efecto, España se perfila de cara a los noventa y en el marco de relaciones oficiales renovadas como un cliente y proveedor potencial

para Chile, no sólo en el intercambio de productos tradicionales sino que también ofrece una serie de oportunidades en la inversión de nuevos capitales frescos y en el campo de la tecnología intermedia.

#### IV. PERSPECTIVAS DE LAS RELACIONES CHILENO-ESPAÑOLAS

El restablecimiento de un régimen democrático en Chile tiene una significación muy profunda para el desarrollo de sus futuras vinculaciones externas. La nueva política exterior, en un sentido moderno, debe ser un instrumento esencial del desarrollo nacional, dada la globalización de los problemas más urgentes de nuestros países, del entretrejimiento de las expectativas y demandas de las distintas sociedades nacionales y de la «sectorización» de la política internacional. El Chile democrático, actuando en un sistema mundial así de fluido y fragmentado, ganará en márgenes de autonomía para explorar las diversas redes externas de inserción, a fin de satisfacer la pluralidad de intereses contemplados en su agenda internacional.

Las perspectivas de las relaciones entre Chile y España ofrecen una serie de oportunidades para acabar con el aislamiento externo de Chile. En efecto, antes de realizarse las elecciones generales del año 1989, España anticipó su disposición a estrechar los vínculos con la emergente democracia chilena en el marco de su política de acercamiento hacia Iberoamérica. La suscripción del Tratado de Amistad y Cooperación es una muestra inequívoca de esa voluntad. La transición a la democracia en Chile tiene, por cierto, una incidencia significativa en las relaciones con España, ya que prevalece una coincidencia amplia y profunda de los actores relevantes chilenos y españoles en torno a este aspecto básico. Ello facilita el desarrollo de las vinculaciones políticas, sometidas a duras pruebas durante la vigencia del régimen militar, y ayuda también a dar nuevo vigor a las relaciones económicas y culturales a nivel oficial. Así, también en lo concerniente a las relaciones entre las instituciones armadas con las instituciones de la democracia es interesante para Chile destacar y recoger lo pertinente de la experiencia española.

La profundización del diálogo político entre Chile y España debe revelar los intereses comunes de los dos países, al tiempo que como corolario de éste irán cayendo sobre la mesa los verdaderos temas de fondo: las relaciones comerciales, el proteccionismo europeo, la ausencia de acuerdos financieros, la crisis de la deuda y la cooperación política. De allí la importancia que le asignamos a un diálogo político oficial estable y duradero. Este, sin lugar a dudas, puede fundarse en alguna medida en el entendimiento, simpatías y afinidades forjadas durante el periodo autoritario.

Paralelamente, como ya hemos señalado, España es potencialmente para Chile un buen cliente y proveedor. Esta condición habrá de ser intensificada. Para ello, por cierto, Chile tiene que esforzarse en superar las limitaciones tradicionales de las relaciones económicas latinoamericanas, desarrollando aún más su potencial exportador a través de la transformación de su aparato productivo, y ofrecer condiciones políticas y económicas que favorezcan las inversiones españolas. Por otra parte, el papel complementario y/o de apoyo de las ONG españolas a los programas intergubernamentales es una contribución importante sobre todo a la consolidación de los vínculos entre las sociedades civiles de España y Chile. En este sentido hay que promover el acercamiento cultural entre los dos pueblos. En

este sentido, la conmemoración del V Centenario del Descubrimiento de América y el Encuentro de dos Mundos, ofrece un marco fecundo en oportunidades.

Chile, a nuestro juicio, debe diseñar una política exterior hacia España en el marco de un enfoque selectivo hacia Europa, sin perder de vista los intereses y perfiles de los distintos países europeos. Con España existe una afinidad histórico-cultural que tiñe nuestras relaciones, dándoles, en efecto, un cariz especial. De ahí que creamos que España juega un papel importante no como puente entre América Latina y Europa, pues ellos mismos rechazan ese papel, sino en la vigencia ante la CE, sobre todo con la implementación del mercado único, de los temas gravitantes para el desarrollo político y económico tanto de Chile como de América Latina.

## BIBLIOGRAFIA

Del Arenal, Celestino; *España e Iberoamérica. De la Hispanidad a la Comunidad Iberoamericana de Naciones*, CEDEAL, Madrid 1989.

Diario *La Segunda*. Junio 12 de 1990.

Documentos de Trabajo núms. 1, 11, 14, 19. Instituto de Relaciones Euro-Latinoamericanas (IRE-LA). Cronologías, 1985, 1986 1987, 1988. Madrid.

Muñoz, Heraldo; *Las Relaciones Exteriores del Régimen Militar Chileno*, Editorial Ornitorrinco, Santiago 1986.

Muñoz, Heraldo (editor); *Chile: la Política Exterior para la Democracia*, Editorial Pehuén, Santiago 1989.

Muñoz, Heraldo (compilador); *América Latina y el Caribe: Las Políticas Exteriores para Sobrevivir*, Grupo Editor Latinoamericano (GEL), Argentina 1986.

– *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: Continuidad en la Crisis*, GEL, Argentina 1987.

– *Las Políticas Exteriores de América Latina y el Caribe: Un Balance de Esperanzas*, GEL, Argentina 1988.

– *A la espera de una Nueva Etapa*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela 1988.

Revista *Afers Internacionals*, núms. 14 y 15. Centre d'Informació i Documentació Internacionals a Barcelona (CIDOB). Barcelona 1988.

Revista *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 13. Madrid 1989.

Revista *Síntesis*, núm. 4. Madrid 1989.

Revista *Cooperación Internacional al Desarrollo*, núm. 5. Santiago 1989.

Rozas, Patricio y Marín, Gustavo; *1988: El Mapa de la Extrema Riqueza 10 años después*. CESOC. Santiago 1989.

Tomassini, Luciano; *Teoría y Práctica de la Política Internacional*, Ediciones Universidad Católica, Santiago 1989.

# Austria y los países de Europa Central y Oriental

Christian BERLAKOVITS\*

## 1. La situación histórica

El significado particular de las relaciones de Austria con los países de Europa Central y Oriental tiene su origen en su situación histórica y geográfica. La convivencia de los pueblos de estos países durante muchos siglos ha creado estrechos lazos políticos, económicos, culturales y humanos.<sup>1</sup> Efectivamente, Austria comparte casi la mitad de sus fronteras con Hungría, Checoslovaquia y Yugoslavia, países de Europa Central y Oriental. Pero su influencia va más allá y se extiende hasta Polonia, Bulgaria y Rumania. También fueron siempre muy importantes sus relaciones con la URSS.

Tras la I Guerra Mundial el Imperio Austrohúngaro se descompuso en una serie de países independientes, entre otros la misma Austria, que se constituyó como república democrática. Ya la Austria de entonces intentó reanudar las relaciones económicas y culturales con los otros Estados sucesores del antiguo Imperio y mantener relaciones de buena vecindad con ellos. Estos esfuerzos parecían lógicos, puesto que el desmembramiento del Imperio tenía efectos negativos para todos, consecuencias que se notaban sobre todo en el campo económico. Pero un acercamiento era prácticamente imposible habida cuenta de los problemas fronterizos y relativos a las minorías étnicas entre estos países.<sup>2</sup> Las relaciones mutuas

1. Heinrich Sieglar, *Österreichs Souveränität, Neutralität und Prosperität*, pp. 123 y ss.

2. Erich Bielka, «Österreich und seine Nachbarn» in E. Bielka, P. Jankowitsch, H. Thalberg, *Die Ära Kreisky, Schwerpunkte der österreichischen Außenpolitik*, pp. 195 y ss.

\* Ministro Consejero de la Embajada de Austria en España.

de estos países eran además plenas de desconfianza y de temor de que se restaurase el viejo Imperio. Por añadidura, las grandes potencias europeas de entonces —Francia, Inglaterra e Italia— veían con malos ojos un acercamiento entre ellos. La Alemania de Hitler se aprovechó de esta situación integrando algunos y dominando a otros de estos países.

Después de la II Guerra Mundial, surgió en Europa un mundo nuevo. Mientras que en Europa Occidental y en Austria se formaba de nuevo un orden pluralista y democrático, los países de Europa Central y Oriental se hallaron en la órbita de la Unión Soviética, como ya estaba previsto en los acuerdos de Yalta, formando el bloque socialista con un sistema política, económica y socialmente distinto de Europa Occidental y con una soberanía de hecho limitada bajo el mando de la URSS. La misma Austria sufrió los primeros diez años tras el final de la II Guerra Mundial, en 1945, un régimen de ocupación por los cuatro aliados: EE.UU., URSS, Francia y Reino Unido.

A pesar de las dificultades y del sistema político y socioeconómico distinto, Austria se esforzó por reanudar las relaciones con los países del Este inmediatamente. Uno de los retos más importantes de su política exterior era contribuir a la paz reduciendo las tensiones en esta zona y normalizando las relaciones con estos países en la medida de lo posible, manteniendo siempre fielmente los valores del mundo occidental.

Efectivamente, el entonces subsecretario de Asuntos Exteriores austriaco, K. Gruber, viajó en diciembre de 1945 a Praga para entrevistarse con el presidente checoslovaco, E. Benes, y con su homólogo, J. Masaryk. En enero de 1946, Austria concluyó con Checoslovaquia un primer acuerdo sobre el intercambio de mercancías en el sistema de compensaciones. Poco después tales acuerdos se concluyeron igualmente con Hungría, Bulgaria, Polonia y Rumania.

Pero hasta la muerte de Stalin no fue posible una normalización de las relaciones con estos países, con excepción de Yugoslavia, ni existió un intercambio cultural ni turístico. Las relaciones diplomáticas establecidas durante los años 1946 y 1947 se limitaron a asuntos consulares y de índole protocolar. Tampoco hubo intercambio de visitas a nivel político.<sup>3</sup> Sólo se notó un cambio después de 1953, y particularmente cuando el nuevo secretario general del PCUS, N. Kruchev, se hizo plenamente con el poder en la URSS e inició su concepto de «coexistencia pacífica» en la ejecución de la política exterior. Lamentablemente, este proceso esperanzador fue interrumpido en 1956 con la intervención soviética en Hungría, provocando muchas críticas respecto a la postura de Austria por parte de la URSS y del bloque socialista.

Sin embargo, Austria comenzó a practicar la «ostpolitik» mucho antes de que tal concepto existiese específicamente relacionado con la República Federal de Alemania (RFA). En 1960, el entonces ministro de Asuntos Exteriores, B. Kreisky, fue el primer jefe de la diplomacia de un país occidental en visitar un país comunista de Europa Oriental, la entonces República Popular de Polonia, aparte de su homólogo danés. B. Kreisky fue también el primero en visitar Rumania en julio de 1963, así como Bulgaria y Hungría en 1965.

Gracias a una labor intensa y paciente de muchos años, Austria logró establecer una cooperación muy positiva con los Estados del Este europeo y del área del Danubio. Para Austria la condición previa para el establecimiento de buenas rela-

3. E. Bielka, *op. cit.*, pp. 197 y ss.

ciones con estos países era la conclusión de acuerdos de indemnización por los bienes confiscados a ciudadanos austriacos. Bulgaria fue el primer país en firmar un acuerdo de este tipo en 1963. Estos acuerdos continuaron estableciéndose con Rumania en el mismo año, y con Hungría en 1964. En 1970, se resolvió esta cuestión con Polonia, y en 1974 con el último país, Checoslovaquia.

Otro objetivo era lograr la repatriación de muchos austriacos allí residentes y la reunión de numerosas familias separadas. Ya entonces el Gobierno austriaco daba mucha importancia a la solución de los casos humanitarios.<sup>4</sup> También fomentó el libre intercambio cultural y de personas. Austria era el primer país en concluir acuerdos sobre la exención de visados con estos países. Tales acuerdos se concluyeron en 1967 con Bulgaria, en 1968 con Hungría, en 1972 con Polonia y, por último en 1990 con Checoslovaquia.

La cooperación con los países del Este no se limitó a estos aspectos. En el marco de la cooperación con estos países, Austria ha concluido más de 230 convenios bilaterales en las esferas de las relaciones jurídicas, de la seguridad sanitaria y social, en el ámbito de la cultura y de las ciencias, así como en el marco de la cooperación económica.

Otra de las funciones de Austria en el contexto Este-Oeste consistía en la representación de los intereses de terceros Estados en el caso de ruptura de las relaciones diplomáticas. Austria representaba los intereses de varios países del Este en países occidentales y del Tercer Mundo.

## 2. Las relaciones bilaterales de Austria con los países de Europa Central y Oriental<sup>5</sup>

### URSS

A pesar de todas las diferencias políticas y sociales, la URSS ha reconocido cierta importancia desde siempre a las relaciones con Austria, siguiendo una tradición histórica de considerar Austria como elemento importante entre el mundo eslavo y Europa occidental.

Terminada la II Guerra Mundial, la tarea más importante de la política exterior de Austria era lograr su independencia. La verdadera clave para la solución de este problema estaba en manos de la URSS. Durante diez largos años, hasta 1955, esta cuestión pareció irresoluble porque la URSS relacionaba la independencia de Austria con la solución de la cuestión alemana. Parece que la URSS separó estas dos cuestiones sólo en 1954. Con ello la URSS anticipó una nueva fórmula como la de la coexistencia pacífica en su política exterior, ratificada en el XX Congreso del PCUS. Esta línea encontró su primera realización en su manera de tratar la cuestión austriaca: una buena relación con Austria podría servir como ejemplo para las relaciones entre pequeños y grandes Estados y entre los dos bloques en su conjunto.

Tras la independencia de Austria en 1955, un primer problema en la relación con la URSS surgió con la crisis en Hungría, en octubre de 1956. Austria adoptó en su primera votación en las Naciones Unidas una posición clara en contra de la

4. Gerald Hinterregger, «La posición internacional de Austria en el mundo de Hoy», in *Revista de Política Internacional*, julio-agosto 1978, p. 52.

5. E. Bielka, *op. cit.*, pp. 195-231.

intervención soviética a pesar de recibir presiones por parte de la URSS, resaltando su status neutral. Sin embargo, la URSS respetó al final la postura austríaca y no volvió jamás a influirla, considerando Austria como un país totalmente soberano.

Con el acercamiento de Austria a la Comunidad Económica Europea (CE) en los años 60, las posiciones de ambos países respecto a una posible integración de Austria eran contrarias. En varias declaraciones durante ese decenio la URSS consideraba la CE como el brazo económico del Pacto Atlántico y como un instrumento que servía particularmente a las intenciones políticas y militares de la RFA. Por estos motivos, la URSS estaba totalmente en contra de los deseos austríacos de participar en la integración europea, incompatible según la opinión soviética con el status de neutralidad. Sin embargo, a finales de los 80, cuando esta cuestión surgió de nuevo, la URSS había cambiado de opinión y hoy considera una adhesión de Austria a la CE como plenamente compatible con su status internacional.<sup>6</sup>

Sólo pocos días después de la declaración de la independencia de las Repúblicas de Estonia, Letonia y Lituania, Austria las reconoció formalmente el 28 de agosto de 1991.

### *Hungría*

En particular las relaciones con Hungría constituían un ejemplo de cómo podían ser de satisfactorias las relaciones entre países con sistemas diferentes, aunque su normalización tardó más tiempo. Las consecuencias negativas de la revolución popular en Hungría en 1956, los incidentes fronterizos permanentes provocados por las barreras en la frontera, la cuestión de las indemnizaciones, más difícil de resolver que con otros países, dificultaron el establecimiento de relaciones normales. El acuerdo de indemnización en 1964 despejó sin embargo el camino hacia la normalización. En noviembre del mismo año, el ministro de Asuntos Exteriores, B. Kreisky, visitó Hungría por primera vez. Poco a poco las relaciones entre Austria y Hungría mejoraron de tal manera que fueron antológicas.

### *Bulgaria, Polonia y Rumania*

La normalización y cooperación no se limitó de modo alguno a Hungría, sino que comprendió a los otros países orientales. Incluso, las relaciones con Polonia, Rumania y Bulgaria se normalizaron antes que con Hungría.

### *Checoslovaquia*

Por el contrario, las relaciones con Checoslovaquia eran las más difíciles. De nuevo los problemas fronterizos, la indemnización pendiente hasta 1974 y los acontecimientos en el año 1968 hicieron retrasar la normalización de las relaciones hasta 1974. Tan sólo en 1975, las representaciones diplomáticas de ambos países fueron elevadas a Embajadas. Los obstáculos para un intercambio turístico se prolongaron y los visados no se levantaron hasta el año 1990, después de los cambios ocurridos en Europa Central y Oriental.

### *Yugoslavia*

Las relaciones con Yugoslavia eran, en comparación con otros países del bloque oriental, distintas. Por una parte, Yugoslavia, siendo un país de régimen comu-

6. Heinrich Haymerle, «Die Beziehungen zur Großmacht im Osten» in Bielka, Jankowitsch, Thalberg, *op. cit.*, pp. 143-193.

nista, siguió siempre una política independiente y más liberal hacia Occidente y, por ello, también hacia Austria.

Por otra parte, Yugoslavia volvió tras la II Guerra Mundial a articular sus reivindicaciones territoriales sobre la parte meridional de Carintia, habitada también por una minoría eslovena. Sin embargo, mediante su adhesión al Tratado de Estado austriaco, Yugoslavia reconoce finalmente las fronteras de Austria.

En relación a la protección de las minorías eslovenas en Carintia y croatas en Burgenland existieron durante varios años diferencias entre ambos países, interpretando ambos de distinta forma las disposiciones del artículo 7 del Tratado de Estado austriaco respecto a las garantías para las minorías. Estas diferencias pueden considerarse no obstante zanjadas desde hace tiempo.<sup>7</sup>

Entre ambos países se desarrolló una colaboración estrecha, particularmente en el foro de la Conferencia de Seguridad y Cooperación en Europa (CSCE), en el seno del Grupo de Neutrales + No Alienados, siendo Austria neutral y Yugoslavia un país No Alineado.

Dada la evolución de Yugoslavia desde 1989 –similar a la de otros países de la Europa Central y Oriental, pero complicada por las relaciones interétnicas cada vez más difíciles–, Austria temió muy pronto que la misma conllevaba un gran potencial conflictivo para la estabilidad europea. Ya en 1990, las autoridades austríacas expresaron en repetidas ocasiones su preocupación, y ante las violaciones de los derechos humanos en la provincia autónoma de Kosovo Austria aplicó el mecanismo de la dimensión humana en el marco de la CSCE. El empeoramiento de la situación en este país llevó al ministro de Asuntos Exteriores austríaco a proponer, a principios de mayo de 1991, el establecimiento de una misión mediadora (Consejo de Sabios) cuyos miembros deberían proceder primordialmente de los países de la CE y cuya tarea sería la de mantener el diálogo entre las partes en conflicto y desarrollar mecanismos de seguridad. Aunque esta propuesta tuvo una aceptación general muy positiva, las autoridades serbias y federales yugoslavas la rechazaron. Austria propuso asimismo el envío de expertos jurídicos en el marco del Consejo de Europa para ayudar a la reforma de la Constitución yugoslava.

Después de que Croacia y Eslovenia declarasen su independencia a finales de junio de 1991 y ante la violenta reacción del Ejército federal, Austria invocó de nuevo a la CSCE, poniendo en marcha el mecanismo de consultas y cooperación en caso de actividades militares extraordinarias y solicitando en una segunda fase una reunión en el marco del Centro de Prevención de Conflictos. El continuo recrudecimiento de la situación llevó a Austria a solicitar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ocupara de la cuestión (septiembre de 1991).

La actitud de Austria venía motivada por el respeto del derecho internacional y el fomento de los procesos de democratización, procurando mantener su disposición de diálogo con todas las partes involucradas en el conflicto. Las relaciones futuras entre los pueblos de Yugoslavia deberían basarse en la prohibición del uso de la fuerza, el derecho de autodeterminación, la renuncia a un cambio forzoso de las fronteras entre las distintas repúblicas, la democracia pluralista, el respeto de los derechos humanos, la protección de las minorías étnicas y en garantías eficaces para una participación igualitaria de todos los grupos de la población en la vida política.

7. *Austria-Neutralidad perpetua*, Servicio Federal de Prensa, Viena 1987.

### 3. La postura de Austria frente a los cambios en Europa Central y Oriental

#### *La situación general de los países de Europa Central y Oriental*

El desarrollo de los países de la Europa centroriental y suroriental está caracterizado actualmente por el proceso de cambio político, social y económico iniciado a finales de 1989. Mientras que el sistema democrático se ha consolidado en algunos países (lo que se refleja en su aceptación como miembros del Consejo de Europa), la situación en otros es menos clara. Algunos se encuentran sólo al inicio de este proceso de reformas, cuyas consecuencias no se pueden prever. En muchos, el desarrollo se ve complicado por la cuestión de las nacionalidades como, en general, las cuestiones de las minorías étnicas, que representan factores de inseguridad e inestabilidad no sólo a nivel interno sino también en el marco de la política exterior. Todos, además, están acosados por una difícil situación económica.

Austria apoyó desde el principio el proceso de democratización de los países de Europa Central y Oriental, manteniendo las relaciones oficiales con los regímenes antiguos. No obstante, siguiendo una larga tradición, criticó las violaciones de los derechos humanos y las medidas represivas empleando en determinados casos el mecanismo de la dimensión humana en el marco de la CSCE. Austria prestó su ayuda desde el comienzo a los nuevos Gobiernos democráticos en estos países.

Puede decirse que gracias a estos acontecimientos también Austria ha salido de su marginación de muchos decenios, tan dolorosamente sentida, y ha vuelto a su posición en el centro de Europa, situación que determinó la misión de Austria durante muchos siglos de manera espiritual y cultural, pero también económica y social.

#### *Las nuevas relaciones bilaterales con estos países*

En cuanto a las relaciones bilaterales, éstas han experimentado tras este profundo cambio político en Europa Central y Oriental importantes modificaciones y han sido intensificadas y reactivadas de una manera espectacular. Este cambio se ha notado particularmente en las relaciones con los países vecinos, que se han normalizado totalmente. El «telón de acero» ha caído, las restricciones a los viajes a estos países han sido levantadas y las fronteras totalmente abiertas. El intercambio de visitas oficiales ha alcanzado dimensiones jamás conocidas. Ello no significa que no existan también problemas, sobre todo considerando que en el marco de las relaciones entre vecinos muchas veces se mezclan cuestiones de política interior y exterior, pero se intenta resolverlos con un espíritu constructivo y amistoso.<sup>8</sup>

### 4. La cooperación en el marco de la «Hexagonal»

El cambio en los países de Europa Central y Oriental ha permitido a Austria asentar sus relaciones con ellos, y particularmente con sus vecinos, sobre una nueva base. Eso permite utilizar instrumentos hasta ahora sólo empleados entre países occidentales, o sea, una cooperación directa a nivel regional y, por otra

8. Christian Berlakovits, artículos en *El Independiente*, 9-5-1991 y 10-5-1991.

parte, la multilateralización de esta cooperación. Un ejemplo muy interesante al respecto es la llamada «Hexagonal».

En noviembre de 1989, los ministros de Asuntos Exteriores y los vicepresidentes de los Gobiernos de Austria, Hungría, Italia y Yugoslavia se reunieron por primera vez en una conferencia con el fin de intensificar y profundizar la cooperación regional entre los cuatro Estados.

La primera idea de tal cooperación surgió a principios del año 1989, y fue una iniciativa de Hungría. Sus intenciones eran sobre todo buscar, en el marco de sus reformas económicas, una más estrecha cooperación con Austria, Yugoslavia e Italia. Esta iniciativa confluyó con la sugerencias de Italia respecto al establecimiento, en la intersección entre los entonces Este y Oeste europeos, de una serie de sistemas de cooperación regional, formando una red de grupos de Estados que deberían tener funciones importantes en el desarrollo económico común y en la creación de una estabilidad política (cooperaciones adriáticas, balcánicas, etc.). Desde el punto de vista austriaco, la participación en estos conceptos se correspondía a la lógica y a la larga tradición de su política hacia el Este, una política activa de buena vecindad. Austria consideró esta cooperación como un instrumento útil para profundizar las relaciones bilaterales con estos países y, al mismo tiempo, apoyar el proceso de reformas iniciado en esa región.

Tras un proceso de conversaciones bilaterales, los cuatro ministros de Asuntos Exteriores de Austria, Hungría, Italia y Yugoslavia aprobaron en la mencionada reunión de Budapest una declaración que constituiría el documento de principio para la cooperación, y que sería completada por otra de los jefes de Gobierno con ocasión de la conferencia de la cumbre de Venecia, el 1 de agosto de 1990. De acuerdo con estos documentos, en aquellos campos donde no puedan lograrse resultados adecuados con una cooperación meramente bilateral, deberían elaborarse y realizarse proyectos de grupo. También se precisó el principio de la complementariedad en relación a la cooperación ya existente entre regiones autónomas de los cuatro Estados, en particular la cooperación en el marco de la ARGE ALPE-ADRIA y la ARGE DONAULÄNDER. Los vicepresidentes de los respectivos países adoptaron un programa marco elaborado por expertos, que contenía propuestas concretas y prácticas para la cooperación en el futuro; los jefes de Gobierno aprobaron, en la cumbre de Venecia, un programa de tres años.

En cuanto al área de cooperación, en un primer momento se pensó en la región limitada por el Danubio y el mar Adriático, es decir: Austria, Hungría, Italia y Yugoslavia («Cuadrangular»). Tras el proceso de democratización iniciado en Checoslovaquia, también este país fue admitido como miembro de pleno derecho en mayo de 1990, pasando la Cuadrangular a ser la «Pentagonal». Finalmente, Polonia fue admitida en 1991. Bulgaria y Rumania también han expresado gran interés en colaborar en proyectos concretos.

Para el trabajo concreto se establecieron inicialmente cinco grupos de trabajo que han ido aumentando hasta nueve, cada uno de ellos presidido por un país miembro especialmente interesado en el tema tratado por el grupo. Así, Austria está presidiendo los trabajos en los sectores de medio ambiente e información; Checoslovaquia, los de asuntos culturales, turismo y energía; Hungría, los de cooperación entre pequeña y mediana empresa y cuestiones de migraciones; Italia, temas de transportes, ciencia y tecnología; y Yugoslavia, telecomunicaciones. Estos grupos de trabajo son los que especifican los proyectos concretos. No existe una secretaria permanente y la responsabilidad de la cooperación corresponde a la Presidencia, actualmente asumida por Italia por un periodo de un año. Cada

país tiene su respectivo coordinador a nivel nacional, y cada año se mantienen reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, vicepresidentes y presidentes de Gobierno.

Uno de los motivos principales fue inicialmente el apoyo a las reformas económicas en los países participantes del Este de Europa. Sin embargo, la Hexagonal adquirió también una dimensión política: en su marco se discutieron cuestiones de política europea (CSCE, Consejo de Europa, cuestiones de minorías étnicas) y se acordó una propuesta sobre minorías étnicas para la reunión de la CSCE en Copenhague sobre la dimensión humana. Los países miembros de la Hexagonal también presentarán un proyecto conjunto sobre el arreglo de litigios internacionales sobre temas de medio ambiente a la conferencia de las Naciones Unidas sobre el tema.<sup>9, 10</sup>

## **5. La cooperación política de Austria con los países de Europa Central y Oriental**

Austria considera que con una contribución esencial para la normalización de la situación en los países del Este su integración en los organismos internacionales hasta ahora reservados a países occidentales –Consejo de Europa, etc.–, será posible, siempre y cuando ellos cumplan los requisitos necesarios y condiciones previstas.

Todos estos países han manifestado también su gran interés en participar de una u otra forma en el proceso de integración europea, aunque sólo sea a largo plazo. Austria ve a sus vecinos del Este como posibles futuros socios en una Europa más grande.

El proceso de la CSCE ofrece otro marco para la cooperación con estos países. La amplia coincidencia entre Austria y estos países en cuanto al reforzamiento de la CSCE como estructura de seguridad paneuropea ofrece muchas posibilidades para iniciativas comunes y un apoyo mutuo. No obstante las diferencias geoestratégicas y geopolíticas con estos países, Austria podría ofrecer en la situación actual un ejemplo de que la no integración en un sistema de alianzas no constituye un déficit en la seguridad.

## **6. La cooperación económica de Austria con los países de Europa Central y Oriental**

Austria ha contado siempre desde el exterior con una imagen de «puente» por el que acceder a los mercados de Europa del Este. Efectivamente, por una serie de factores el país ha jugado el papel de intermediario en el comercio Este-Oeste.

Prueba de ello es que es sede de numerosas empresas especializadas en el

9. Erns Sucharipa, «Die Pentagonale eine neue Form der regionalen Zusammenarbeit in Mitteleuropa», *Europäische Rundschau*, 90/3, pp. 25-34.

10. Rudolf Stamm, «Die Pentagonale als Beitrag zur Annäherung in Europa», *Europäische Rundschau*, 91/2 pp. 35-41.

comercio de tránsito, cuyo cometido fundamental consistía en el intercambio entre las empresas occidentales y los centros importadores en estos países, así como la solución de obligaciones de compensación resultantes de este comercio. A partir de la primera mitad de la década del 1970, el sistema de compensaciones bilaterales sobre las operaciones de pago fue adaptado al uso de monedas libremente convertibles, ajustado al tráfico comercial y a la liberalización del intercambio de acuerdo al sistema del GATT; asimismo, se puso en marcha la cooperación bilateral en terceros mercados.

Sin embargo, la importancia de los mercados de Europa del Este para Austria siguió en los últimos años una clara tendencia a la baja, pasando de una cuota del 14 % a finales de los setenta al 9 % en los noventa. La evolución es similar en el caso de las importaciones y, tras una ligera recuperación en los primeros años de la década del ochenta, su porcentaje ha ido disminuyendo continuamente hasta su actual valor, un 6,1 %. Esta disminución ha sido, sin embargo, menor que en el resto de países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), lo que ha permitido a Austria aumentar su cuota de mercado para este grupo de países en la década del ochenta, siendo en la actualidad del orden del 6,5 %. En cuanto al saldo de la balanza comercial en la zona, hay que señalar que, habiéndose mantenido negativo hasta 1987, cambia a partir de este año arrojando en 1989 un superávit de más de siete mil millones de chillings.

Austria es, después de Finlandia, el país occidental para el cual el comercio con los hasta ahora países de economía centralizada tiene una importancia mayor dentro de su comercio exterior total. En cuanto a las exportaciones, observamos que para Hungría y Checoslovaquia tiene un peso especialmente importante en el total de intercambios comerciales, muy superior al que tiene el resto de los países occidentales, y que entre los dos se reparten más del 40 % de los suministros a Austria. Sin embargo, es evidente que una gran parte del comercio austríaco con esta zona tiene su origen y destino en terceros países. El principal factor que explica el papel de Austria como intermediario en el comercio Este-Oeste, y que a su vez es consecuencia de factores geográficos e histórico-culturales, es la existencia de empresas *trading* especializadas en comercio de compensación en general, en comercio de tránsito y convencional con Europa del Este. En cuanto a su configuración, podemos distinguir cuatro tipos de empresas:

- las grandes *trading*: ligadas a los principales bancos austríacos, así como a los grandes grupos industriales de capital público;
- una serie de bancos de menor dimensión, algunos de ellos extranjeros, cuya actividad se centra en los aspectos financieros ligados al comercio;
- empresas *trading* de tamaño medio y pequeño, muy numerosas, especializadas en países y productos concretos; y
- filiales de grandes multinacionales y empresas internacionales que utilizan Viena como centro de operaciones en esta área.

No parece que el volumen de comercio de compensación de esta zona vaya a disminuir por el momento, sino todo lo contrario. Los problemas de financiación y la escasez de divisas convertibles en estos países no es un problema que se pueda resolver en un plazo inmediato, con lo que las empresas especializadas cuentan todavía con un campo de actuación.<sup>11</sup>

11. Santiago Palafox y Alberto Borshers, «El papel de Austria como intermediario en el comercio Este-Oeste», *Información comercial española*, 1990, pp. 2.571-2.577.

Desde hace algunos años, una serie de empresas austríacas participan en empresas mixtas en Hungría, Polonia, Checoslovaquia, URSS, Yugoslavia y Bulgaria. Para incrementar la seguridad de las empresas austríacas que están invirtiendo en estos países, Austria ha concluido en los últimos tiempos acuerdos de doble imposición y de fomento y protección de inversiones con prácticamente todos estos países.<sup>12</sup>

Los cambios políticos en Europa Central y del Este han tenido también, naturalmente, un gran impacto en el sector económico. El sistema de economía centralizada está siendo substituido por una economía libre y una descentralización de las decisiones económicas, se está restaurando el sector privado y se presta más atención que hasta ahora al sector de los servicios. Además, se dan muchos incentivos a la inversión de capital extranjero, y estos países se están reintegrando al mercado mundial. Los expertos austríacos cuentan con un fuerte crecimiento de los intercambios comerciales con estos países en el futuro debido a estos cambios. Naturalmente, no hay que esperar por el momento que el intercambio comercial alcance proporciones similares a las del que mantenían Austria y estos países tras la II Guerra Mundial, pero sí un fuerte incremento. Según algunos expertos, las tasas actuales del intercambio comercial podrían triplicarse a medio plazo. Parece que Austria se beneficiará más que otros países de la OCDE, por estar más entrelazada con estos países y por su situación geográfica, desventajosa hasta ahora, respecto a los flujos comerciales.

Lo mismo puede ocurrir con el turismo, aunque estos países van a ser también en cierta medida competidores. También el tráfico de tránsito va a experimentar un aumento importante. No obstante, no sólo se incrementará el intercambio comercial, y con ello el bienestar en los respectivos países, sino que se creará un nuevo centro comercial en el área Viena-Bratislava-Budapest; así, la dinámica económica de la propia Austria irá desplazándose hacia el Este.<sup>13</sup>

Austria está participando naturalmente en las medidas de apoyo económico para los países de Europa Central y Oriental en el marco de los 24 países occidentales industrializados, de la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA), del Fondo Monetario Internacional (FMI) y del Banco Mundial, así como en el plano bilateral. Esta ayuda consiste en medidas humanitarias, una amplia oferta para la formación y consulta, ayuda técnica y financiera, medidas de política comercial, fomento de inversiones y participaciones en empresas de algunos países, contribuciones a instituciones financieras y proyectos de infraestructuras, sobre todo en los sectores del medio ambiente y el tráfico fronterizo.

## 7. La cooperación científica y cultural de Austria con los países de Europa Central y Oriental

Ya antes de 1989 existían muy buenas relaciones en el campo científico y cultural, en particular con institutos de enseñanza y universidades, con estos paí-

12. Friedrich Gleissner, «Neue Formen wirtschaftlicher Zusammenarbeit mit den östlichen Nachbarstaaten Österreichs», *Europäische Rundschau*, 90/1, pp. 25-29.

13. Felix Butschek, «Wirtschaftszentrum Mitteleuropa? Die wirtschaftlichen Folgen des osteuropäischen Umbruchs für Österreich», *Europäische Rundschau*, 91/1, pp. 3-12.

ses. Estos contactos han sido ampliados, adaptados a la nueva situación y puestos al servicio de apoyar la transición democrática. En particular, Austria está fomentando la enseñanza del alemán en estos países y haciendo grandes esfuerzos para propagar la literatura austríaca.<sup>14</sup>

## 8. La idea de la «Mitteleuropa» (Europa Central)

Casi veinte años antes de los cambios en Europa Central y Oriental de 1989, surgió en ámbitos intelectuales la discusión sobre un nuevo concepto de «Mitteleuropa».

La idea de «Mitteleuropa» ya constituía en el siglo pasado una cuestión política en Europa Central, entonces relacionada específicamente con la cuestión alemana. Históricamente, era un concepto germano-austríaco en el pensamiento conservador de los tiempos de Metternich contra el despertar de los movimientos nacionalistas de esta época y, más tarde, evolucionó como una concepción del área de Europa meridional y oriental, considerándola como un complemento económico y de asentamiento para el Imperio alemán o el bloque germánico en su conjunto. Esta concepción fue desarrollada principalmente por el economista alemán F. List y más tarde por F. Naumann, quien se pronunció por una integración de esta zona bajo control y predominio alemán, ideas que después fueron asumidas por el régimen nacionalsocialista de Hitler. En las décadas de 1970 y 1980, esta idea, modificada y adaptada a la situación de entonces, sirvió como base ideológica para el proyecto de una Alemania neutralizada, única solución viable para la unificación de Alemania en tiempos de «guerra fría».<sup>15</sup>

La idea de «Mitteleuropa» referida a Austria no tiene, sin embargo, nada que ver con los conceptos arriba mencionados, y desarrollados en Alemania. Los autores de esta idea de «Mitteleuropa» querían integrar en una unidad cultural, no muy estrecha, a los pueblos que formaban parte del Imperio austrohúngaro, sin restablecer a éste como unidad política y estatal.

Se parte de la hipótesis de que las naciones que componían el Imperio austrohúngaro, a pesar de sus diferencias lingüísticas, étnicas, nacionales, culturales y políticas, están unidas por una conciencia común. Se considera además que esta zona forma, por sus condiciones geográficas, económicas, sociales y étnicas, una unidad por encima de los propios países, yendo más allá del sino de la historia.<sup>16</sup> R. Schuman, político y ministro de Asuntos Exteriores francés y uno de los padres de la CE, habló en su día del Imperio austrohúngaro, teniendo en mente esta región, como la «Commonwealth» de la «Mitteleuropa». En relación a este concepto, Austria es considerada como punto central en todos los contactos, por su situación más o menos céntrica en la región.

Esta idea, basada en el llamado concepto de «civilta mitteleuropea», tiene sus

14. *Außenpolitischer Bericht 1990 des österreichischen Bundesministeriums für auswärtige Angelegenheiten.*

15. Andreas Khol, «Mitteleuropa, Gefahren eines politischen Begriffs», in Khol-Ofner-Stirnermann *Österreichisches Jahrbuch für Politik*, 1986.

16. Moritz Csaky, «Österreich und die Mitteleuropaidee», *Europäische Rundschau*, 86/2, pp. 99-107.

origenes en los años setenta en Italia del Norte (Trieste, Friuli), y se remonta a la fundación del «Movimiento mitteleuropeo», de cierto tinte autonomista. La idea fue recogida por intelectuales de los entonces países de régimen comunista de Europa del Este —en particular Hungría, Checoslovaquia y Polonia— y defendida como antítesis contra el régimen dominante. En Austria, por ende, este concepto fue entendido como movimiento complementario de una integración más estrecha con Europa Occidental: a través de una política de buena vecindad con los países del Este, de soluciones pragmáticas para problemas pendientes y de una cooperación cultural, científica y económica más estrecha con los países de esta región histórica del Danubio, Austria quería acercar más estos países a la Europa Occidental.<sup>17</sup>

En este sentido, se quería conseguir la superación de las diferencias políticas entre Este y Oeste y una más grande permeabilidad de las fronteras de ambos bloques. Para Austria ello podría servir para rellenar con vida, movimientos y encuentros la parte más oriental de Europa Occidental. Sin embargo, esta idea no era nada nuevo: se trataba esencialmente del concepto de una política activa en la región del Danubio,<sup>18</sup> objetivo que Austria había perseguido insistentemente durante los últimos 40 años. Esta discusión intelectual sirvió no obstante para establecer contactos con los sectores críticos en los países del Este, la futura vanguardia de las revoluciones y cambios hacia un sistema democrático en estos países.

## 9. La cooperación regional

Si la discusión sobre el concepto de «Mitteleuropa» ha sido más bien teórica, la cooperación regional ha relacionado las regiones autónomas de Austria con las respectivas regiones colindantes de sus países vecinos del Este y Oeste para la solución de cuestiones de interés común. Con ello Austria no pretendía sólo fomentar las relaciones con sus vecinos, sino también acercar, en tiempos de guerra fría, a países con diferentes sistemas económicos y sociales. En este sentido, se organizaron los siguientes grupos regionales:

— La ARGE-ALP, cooperación regional de los países alpinos creada en 1972, tiene como miembros a regiones autónomas de Alemania (Freistaat Bayern, Baden Württemberg), Suiza (Graubünden, Sankt Gallen, Tessin), Italia (Bozen-Sudtirol, Trient) y Austria (Salzburg, Tirol, Vorarlberg).

— La ARGE ALPE-ADRIA existe desde 1978 y tiene como miembros regiones autónomas de Alemania (Bayern), Italia (Friuli Giulio-Venezia, Venezia, Trentino-Sudtirol, Lombardia), Yugoslavia (Croacia, Eslovenia), Hungría (Győr-Sopron, Vas, Zala) y Austria (Burgenland, Karnten, Oberösterreich y Steiermark).

— La ARGE Donauländer se remonta a una idea austriaca de 1984, formalmente establecida en 1990. Se compone de regiones autónomas de Alemania, Austria, Hungría, Yugoslavia y la URSS. Algunas regiones de Checoslovaquia, y otras de la URSS, han mostrado interés en una posible adhesión.

17. Emil Brix, «Mitteleuropa, eine andere Form der Wirklichkeit», in Khol-Ofner-Stirnemann, *op. cit.*

18. Andreas Khol, *op. cit.*

## 10. La política de asilo y refugiados

La situación geográfica e histórica y una política liberal de asilo contribuyeron a que Austria se convirtiera en uno de los centros de migración por razones políticas desde Europa Oriental después de la II Guerra Mundial. Austria ha acogido desde 1945 a alrededor de dos millones de personas, de las cuales unas 600.000 se quedaron en el país.

A la primera ola de refugiados durante los últimos meses de la guerra, siguieron 100.000 alemanes desde Hungría, Yugoslavia, Rumania o Checoslovaquia. Mientras que una parte continuó hacia Alemania, otros se quedaron en Austria, muchos de ellos optando por la nacionalidad austríaca. Los acontecimientos de octubre de 1956 en Hungría provocaron una segunda ola, al cruzar la frontera austro-húngara casi doscientas mil personas. Gracias a la ayuda de la población austríaca y de organizaciones internacionales y privadas, así como de otros países que también estuvieron dispuestos a acogerlos, los problemas surgidos pudieron ser resueltos. Finalmente, cerca de veinte mil personas se quedaron en Austria. Una nueva ola de refugiados llegó en 1968, tras la ocupación de Checoslovaquia. De los 60.000 ciudadanos checoslovacos que cruzaron la frontera, unos tres mil se quedaron en Austria. La situación en Polonia en 1980 y 1981 llevó a muchos ciudadanos a dejar su país por razones económicas más que políticas; en esta ocasión, más de treinta mil personas solicitaron asilo político.<sup>19</sup>

Los acontecimientos de los dos últimos años en Europa Central y Oriental han originado curiosamente un nuevo movimiento migratorio, por causas principalmente económicas. Austria, como primer país vecino con una economía de mercado intacta, es seguramente el país más afectado. Desde el punto de vista austríaco, una solución a este problema sólo puede buscarse en una acción conjunta de los países europeos, más allá del marco estatal. Partiendo de una iniciativa del ministro de Asuntos Exteriores, el 24 y 25 de enero de 1991 tuvo lugar en Viena una conferencia de ministros del Consejo de Europa sobre la cuestión de las migraciones Este-Oeste, en el curso de la cual se adoptaron una serie de medidas, como la armonización de las políticas de asilo, el intercambio de informaciones en cuestiones básicas, la posible equiparación de la política de visados y formalidades fronterizas para el tránsito de personas, la cooperación para promover la reintegración económica y social de los que regresan voluntariamente a su patria y la continuación del intercambio de opiniones en esta cuestión.

19. *Bericht des österreichischen Bundesministerium für auswärtige Angelegenheiten über die österreichische Flüchtlingspolitik*, noviembre 1988.

# Acuerdo de creación de una Comunidad de Estados Independientes

Nosotros las Repúblicas de Bielorusia, la Federación Rusa (RSFSR) y Ucrania como Estados fundadores de la URSS, firmantes del Tratado de Unión de 1922, en lo sucesivo denominadas Altas Partes Contratantes, constatamos que la URSS, como sujeto de derecho internacional y realidad geopolítica, deja de existir.

Basándonos en la cercanía histórica de nuestros pueblos y en las relaciones que se han formado entre ellos, teniendo en cuenta los tratados bilaterales concluidos entre las Altas Partes Contratantes,

Deseando construir un estado democrático y de derecho,

Aspirando a desarrollar sus relaciones mutuas sobre la base del reconocimiento y respecto mutuos de la soberanía estatal, el derecho inalienable a la autodeterminación, los principios de igualdad de derechos, no ingerencia en los asuntos internos, la renuncia al uso de la fuerza y a las presiones económicas y de otro tipo, la solución de controversias por medios pacíficos y otros principios universalmente reconocidos de derecho internacional,

Teniendo en cuenta que el futuro desarrollo y fortalecimiento de relaciones de amistad, buena vecindad y cooperación mutuamente beneficiosa entre nuestros Estados responde a los más importantes intereses nacionales de sus pueblos y sirve a la causa de la paz y de la seguridad,

Reafirmando nuestro compromiso con los fines y principios de la Carta de Naciones Unidas, el Acta Final de Helsinki y otros documentos de la Conferencia sobre Seguridad y Cooperación en Europa,

Comprometiéndose a observar las normas internacionales universalmente aceptadas de derechos humanos y de los pueblos.

Hemos acordado lo siguiente:

### *Artículo primero*

Las Altas Partes Contratantes forman una Comunidad de Estados Independientes.

### *Artículo segundo*

Las Altas Partes Contratantes garantizan a sus ciudadanos, independientemente de su

nacionalidad u otras diferencias, los mismos derechos y libertades. Cada una de las Altas Partes Contratantes garantiza a los ciudadanos de las otras partes, así como a las personas sin ciudadanía que residan en su territorio, independientemente de su pertenencia nacional u otras diferencias, los derechos y libertades civiles, políticos, sociales, económicos y culturales, de acuerdo con las normas internacionales de derechos humanos universalmente reconocidos.

#### *Artículo tercero*

Las Altas Partes Contratantes, deseando asegurar la expresión, conservación y desarrollo de las tradiciones étnicas, culturales, lingüísticas y religiosas de las minorías étnicas que viven en sus territorios y de las regiones etnoculturales existentes, se comprometen a su protección.

#### *Artículo cuarto*

Las Altas Partes Contratantes desarrollarán una cooperación mutuamente beneficiosa y en pie de igualdad en las esferas política, económica, cultural, educativa, sanitaria, de defensa del medio ambiente, científica, comercial, humanitaria y otras, así como actuarán conjuntamente en un amplio intercambio informativo y observarán de buena fe las obligaciones mutuas.

Las Partes consideran indispensable concluir acuerdos de cooperación en los ámbitos mencionados.

#### *Artículo quinto*

Las Altas Partes Contratantes reconocen y respetan su integridad territorial y la inviolabilidad de las fronteras existentes en el marco de la Comunidad.

Las Partes garantizan al carácter abierto de las fronteras, la libertad de circulación de los ciudadanos y el libre intercambio informativo en el marco de la Comunidad.

#### *Artículo sexto*

Los Estados miembros de la Comunidad colaborarán para asegurar la paz y la seguridad internacionales, y para tomar medidas eficaces para limitar los gastos militares y los arsenales bélicos. Se orientarán hacia la liquidación de todos los tipos de armamento nuclear y al logro de un desarme universal y total bajo estricto control internacional.

Las Partes respetarán las aspiraciones mutuas para adquirir el estatuto de zona libre de armamento nuclear y de estado neutral.

Los Estados miembros de la Comunidad conservarán y apoyarán un espacio militar y estratégico común, bajo un mando unido, incluido el control unificado del armamento nuclear. La realización del control mencionado se regulará por un convenio independiente.

Las Partes también garantizarán las condiciones necesarias para el despliegue, abastecimiento material y social de las fuerzas armadas estratégicas. Las partes se comprometerán a llevar a cabo una política acordada en las esferas de Seguridad Social y prestaciones por jubilación de los militares y sus familias.

#### *Artículo séptimo*

Las Altas Partes Contratantes reconocen que la esfera de sus actividades conjuntas realizadas sobre la base de igualdad de derechos y a través de las instituciones de coordinación general de la comunidad incluye:

- Coordinación de la política exterior.
- Cooperación en la formación y desarrollo del espacio económico común, mercados europeo y euro-asiático, en la esfera de la política aduanera.
- Colaboración en el desarrollo de los sistemas de transporte y comunicación.
- Cooperación en la esfera de protección del medio ambiente, participación en la formación de un sistema único de seguridad ecológica internacional.
- Cuestiones de la política de migración.
- Lucha contra la delincuencia organizada.

*Artículo octavo*

Las Partes tienen plena conciencia de que la catástrofe de Chernobyl afectó a todo el planeta y se comprometen a unir y coordinar sus esfuerzos para minimizar y liquidar las consecuencias de dicha catástrofe.

*Artículo noveno*

Todas las controversias respecto a la interpretación y aplicación de las normas del presente convenio se solucionarán por medio de negociaciones entre los organismos correspondientes y en caso de necesidad a nivel de gobiernos y Estados.

*Artículo décimo*

Cada una de las Altas Partes Contratantes conserva el derecho de suspender la vigencia del presente convenio o de alguno de sus artículos, avisando a los demás participantes del convenio con una antelación mínima de un año.

Las estipulaciones del presente convenio podrán ser complementadas o modificadas por acuerdo de las Altas Partes Contratantes.

*Artículo décimoprimer*

A partir de la fecha de la firma del presente Convenio, no tendrán vigor, en los territorios de los Estados firmantes, las normas de terceros Estados, incluidas las de la ex-Unión Soviética.

*Artículo décimosegundo*

Las Altas Partes Contratantes garantizarán el cumplimiento de las obligaciones internacionales que para ellas se deriven de los convenios y acuerdos de la antigua Unión Soviética.

*Artículo décimotercero*

El presente Convenio no afectará a las obligaciones de las Altas Partes Contratantes con terceros Estados.

El presente Convenio está abierto a todos los Estados de la antigua Unión Soviética, así como a otros Estados que compartan los objetivos y los principios del presente convenio.

*Artículo décimocuarto*

La sede oficial de los organismos de coordinación de la Comunidad se establecerá en la ciudad de Minsk.

Cesa la actividad de los organismos de la antigua Unión Soviética en los territorios de los Estados participantes en la Comunidad.

Redactado en la ciudad de Minsk, el 8 de diciembre de 1991, en tres ejemplares, en bieloruso, ruso y ucraniano, todos ellos igualmente auténticos.

Por Bielorusia: S. Shushkevich, V. Ke-bich.

Por RSFSR: B. Yeltsin, G. Burbulis.

Por Ucrania: L. Kravchuk, V. Fokin.

### The new world situation and state sovereignty

The end of the bipolar structuration of the States system brings with it great changes. The troubled events of the last period –national crises in Eastern Europe, Iraqi invasion of Kuwait, revolt in Kurdistan, Yugoslavian civil war– can be related to the end of the cold war «corset». In front of these events some voices have raised asking for a review of those society and International Law principles which seemed untouchable until a few months ago: sovereignty, non-

intervention, States' territorial integrity and respect of the inherited frontiers.

Although the States' sovereignty has for a long time been limited by the globality of world economy and information flows, it is only now when the States system lacks systemic clashes and the State-nation has expanded throughout the globe that we do hear voices questioning it. Some authors even propose a new paradigm not based on the State and its sovereignty.

### Hegemony and change in the theory of international relations

The author intends to examine in this paper some questions related to decisive aspects of international relations, having to do not only with theoretical production in the study of the international environment but also with the main research lines developed by the different scientific communities and how both questions are affected by changing international reality.

The historical frame is a determinant factor when we try to acknowledge which aspects influence directly the object and the

theoretic elaboration of the discipline. The appearance of new phenomena must bring with it the creation of new elements and analytic methods for the enlarged and modified object of study.

Present reflections on international relations cannot turn their back to the changing reality we are living in, no matter how solid they seem on purely theoretical grounds. We need a critical review of some patterns which have, and still do, dominated the international studies.

## Theory of deterrence: an analysis of the state paradigm weaknesses

It is not difficult to find among the specialized literature frequent analyses linking superpowers' security –and more generally our civilization future– and deterrence. Given the close relation established between the concept of deterrence and war prevention it does not surprise that the theory and practice of this concept have raised great expectation both in governmental and academic circles. We can assert that deterrence has been the object of one of the most elaborated efforts of rigorous theorization in the field of Social Sciences.

As a consequence of US' political leadership in opposing communism and its un-

questionable supremacy in the nuclear arm development, the theory of deterrence appeared mainly as an answer to Washington's strategic concerns. This theoretic effort about deterrence, due to its strait relation with security issues, occupies an exceptional place in the Statist paradigm, and shows the problems undermining this dominant pattern in International Relations.

There exist in fact two competing theories to explain those mechanisms which rule deterrence actions. This article emphasizes the presence of confronted theoretical positions which really hides and anomaly hardly solvable under Statist premises.

## The region as identification sphere with the basic group and its requirement of international projection

The Documents of the European Conference on Security and Cooperation (ECSC) have by its own nature programatic features and have been created from above, that is, the «participating States». If they were drafted from the «national minorities» position they would stress, obviously, other features, more concret and, at the same time, more communitarian and less individualistic,

more political than juridic, and also more operative in their international dimension.

Sometimes we find in the regions that give shelter to these «national minorities» some aspirations compatibles with those of the ECSC but originated in a different situation. This article's author has considered useful to review them and draw some conclusions from them.

## Towards a Japanese hegemony in the West? Present state of debate

Humans ask questions about what we do not know or understand. Although we clearly perceive the signs of the Japanese structural power, we do not reach to work out if this power will be able to become finally hegemony. We are not even sure that the Japanese society possesses enough leadership will in the international sphere. From that come the uncertainties of many observers at the time to explain what does it mean that Japan has become a first range world power. Also from that, the hot discussions on the (real or desired) features of the Japanese presence in the new world order. This article puts forward a series of reflections and some hypotheses that can help us answering the raised question: in which sense and to what extent is Japan becoming one of the «West» leader nations?

This questions takes different forms depending on the social and cultural context where it is posed. For «westerners», it is part of a definition of the «Japanese question» mainly understood on economic terms and which implies, consequently, other questions about the correlative loss of hegemony by the US. For the Japanese, on the other side, it appears from the confusion created when they see their country occupy in practice a place which was not envisaged by any theory and for which they do not even feel psychologically prepared.

The author tries to question both positions' limits, establishing an intermediate stand, more comprehensive (or «integrationist»).

## Postcolonial Mozambique from failure to rectification

The 1970s witnessed profound revolutions in important, though economically marginal countries in the Third World. The transformations in Africa were a continuation of the decolonization process that had begun in the sixties. The collapse of the Portuguese Empire ushered in radical socialist governments in Guinea-Bissau, Mozambique and Angola after a long armed struggle. The latter two countries were immediately subjected to military destabilization largely inspired by South Africa, with the encouragement of the US government. The more important event was the military defeat of the US by the Vietnam-

ese revolution, the consequence of which reverberated throughout the Third World in a moment when Western economies were going through a painful adjustment to the oil crises and the cold war was intensifying between the US and USSR.

In Mozambique, the «pragmatic egalitarianism» –more than socialism– which invoked the struggles of the past to reinforce the ideal of independence from foreign control, led to the most violent and devastating struggle, that reduced the country to utter helplessness, and a population that experienced a million dead and seven million refugees.

## Chilean-Spanish relations: from 1982 to 1989 (from the first spanish socialist Government to the decline of the chilean dictatorship)

Since 1973 Chile's foreign policy went through a dramatic change in relation to the traditional patterns it had followed until then and which were based, during approximately 30 years, on a pragmatic view of the world order, an emphasis on International Law and the preeminence of the professional role in the foreign service. The advent of the military regime brought about an international vision quite different from that tradition, and characterised by a messianic-ideological approach to the international system, a direct style exclusive of any commitment or dialogue and the preference of military personnel for the foreign policy management.

The Chilean dictatorship was object of a systematic condemnation by the international community and suffered from a firm isolation, showing its «incompetence to keep dynamic and positive external links».

The recent arrival of the democratic government opens the possibility of satisfying a series of challenges and needs in the international sphere. The author poses the hypothesis that governmental relations between Chile and Spain during the 1980s had a low profile while civil societies intensified their cooperation links, and anticipates increased and deepened official relations in the near future.

## Austria and the Eastern and Central European countries

The author of this article analyzes from diverse perspectives relations between Austria and the countries in Central and Eastern Europe. From a historical position, these countries share a common past which has created many political, economic, cultural and human links. Austria began an «ostpolitik» practice much before it was applied by H. Schmidt's Government through several visits to the then Communist countries, and bilateral cooperation agreements on several issues: juridical relations, social and health security, etc.

Austria has supported from the beginning the democratization processes in these countries, although it has also criticized human rights' violations, even asking for ECSC's intervention. These events have, on

the other side, helped Austria to go out of its marginality in the international sphere.

After reviewing the different aspects of cooperation, mainly bilateral, with these countries – economic, political, cultural and scientific, regional – Berlakovits examines the problem of possible future migration movements from Eastern and Central Europeans towards the West. Austria has taken in around two million refugees since 1945, 600,000 of which established in the country. Austria has promoted several initiatives for a joint European action in front of this question, some of which are: coordination of asile policies, information exchange and cooperation for promoting the economic and social integration of those who voluntarily return to their country.

---

## RECENSIONES BIBLIOGRÁFICAS

---

**VIVEKANANDA, Franklin; NDONGKO, Wilfred A.; Bilateral and Multilateral Economic Cooperation in West Africa. Self Reliance Through Putting the Resources**  
Stockholm, Succia (Bethany Books), 1991.

Desde su independencia, en muchos países africanos se repiten las discusiones sobre el alcance y la necesidad de formar agrupaciones económicas regionales, sus ventajas y costos potenciales, la naturaleza de la maquinaria institucional, los problemas intrínsecos a la cooperación y las perspectivas para su viabilidad y estabilidad a largo plazo. Conscientemente, el continente africano en general y África Occidental en particular están familiarizados con muchas organizaciones e instituciones financieras y económicas internacionales diseñadas para promover la cooperación económica entre los Estados africanos. Por consiguiente, el reto al que se enfrentan los Gobiernos africanos, las instituciones financieras y económicas nacionales y el pueblo en general es el de asegurar que los tratados y protocolos de acuerdos constituyentes de las organizaciones no permanezcan en los estantes de los Ministerios o de las secretarías de varias instituciones. Para evitarlo, es esencial que los instrumentos e instituciones políticos sean contribuciones efectivas y durade-

ras a los muchos objetivos interrelacionados, y frecuentemente en conflicto, de las organizaciones económicas regionales. El objetivo de este estudio es analizar la cooperación económica y el modelo de comercio en la subregión africanoccidental.

Así, para entender la base lógica del rápido crecimiento de muchos grupos económicos regionales en África Occidental tras la independencia, debemos examinar el origen histórico de estas agrupaciones, especialmente en la época anterior a la independencia cuando, por una parte muchas de ellas debían proporcionar colaboraciones entre varios Estados soberanos en cuestiones comunes en el campo político, económico, social y cultural y, por otra, se ensayaron unificaciones políticas supraestatales creadas por asociaciones políticas de corta vida, como la Federación de Mali entre 1959 y 1960. A pesar de todas las dificultades reales, todos estos organismos e instituciones proporcionaron un terreno y un lugar de encuentro común para las diferentes colonias británicas y francesas, que eran gobernadas como entidades separadas.

Este estudio analiza algunas cuestiones que muchos políticos y líderes de África en general y África Occidental en particular nunca se molestan en examinar antes de firmar múltiples acuerdos y tratados. Cabe esperar también que las demás subregiones africanas se inspirarán en la experiencia de África Occidental para su cooperación e integración económica regional.

---

## BASE DE DATOS

---

### SELECCIÓN DE DOCUMENTOS DE LA BASE DE DATOS CIDOB SOBRE RELACIONES INTERNACIONALES

9114414

CC: L

**Ti:** El Derecho de la Comunidad Europea

**Au:** Díez de Velasco, Manuel (et al.)

**Ed:** Universidad Internacional Menéndez Pelayo

Guadalajara, 1982; **pp:** 1-218

*Europa Occidental / España / Relaciones Internacionales / Comunidad Europea / Derecho / Sistema Monetario / Integración / Derechos Humanos / Región / Países en Vías de Desarrollo / Estado / Legislación / Problemas / Constitución / Política Exterior*

9114467

CC: L

**Ti:** L'Europe Communautaire dans la Negociation Nord-Sud

**Au:** Mureau, Anne-Marie

**Ed:** Presses Universitaires de France

París, 1984; **pp:** 1-288

*Europa Occidental / Relaciones Internacionales / Diálogo Norte Sur / Negociaciones / Relaciones Económicas / Comunidad Europea / Proceso Político / Toma de Decisiones / Problemas / Países en Vías de Desarrollo / Conferencia / Organismos Internacionales / Deuda / Estadísticas*

9114472

CC: L

**Ti:** The North-South Dialogue

**Au:** A. Jones, Charles

**Ed:** Francesc Pinter

Londres, 1983; **pp:** 1-148

*Relaciones Internacionales / Diálogo Norte Sur / Cooperación Política Internacional / Desarrollo / Bibliografía / Países en Vías de Desarrollo*

9114486

CC: L

**Ti:** La nueva situación estratégica mundial

**Au:** Cano, Juan (et al.)

**Ai:** Seminario de Investigación para la paz

**Ed:** Centro Pignatelli

Zaragoza, 1990; **pp:** 99-142

*Europa / Relaciones Internacionales / Estrategia / Relaciones Este Oeste / Política de Defensa / Desarme*

9114551

CC: Po. E. 9/89

Ti: El congreso de Viena de 1989

Au: Fuentes, Jorge

Nr: Política Exterior

Madrid, 1989; pp: 139-157

*Europa / Relaciones Internacionales / Seguridad / Proceso Político / CSCE / Negociaciones / Desarrollo / Derechos Humanos*

9114561

CC: Pol. I. 954/90

Ti: Nuevos enfoques sobre la cooperación Norte-Sur y Sur-Sur

Au: Vrhunec, Dr. Marko

Nr: Política Internacional

Yugoslavia, 1990; pp: 20-24

*Relaciones Internacionales / Diálogo Norte-Sur / Diálogo Sur-Sur / Cooperación / Teorías / Alternativa*

9114654

CC: L

Ti: International Arbitration: Past and Prospects; a Symposium to Commemorate the Centenary of the Birth of professor H.W. Verzijl (19 - 1987)

Ed: Martinus Nijhoff Publishers

Netherlands, 1990; pp: 1-221

*Relaciones Internacionales / Justicia / Diplomacia / Regulación de Conflictos / Estado / Empresa / Acuerdos / Derecho Internacional / Historia / Perspectivas / Comunidad Europea / Golfo Pérsico*

9114655

CC: L

Ti: Conflict Resolution and the Structure of the State system; an Analysis of arbitratve settlements

Au: Raymond, Gregory

Ed: Allanheld Osmun

Estados Unidos, 1980; pp: 1-105

*Relaciones Internacionales / Teorías / Regulación de Conflictos / Diplomacia / Derecho Interamericano / Legislación*

9114656

CC: L

Ti: The World Court; what it is and how it works

Au: Rosenne, Shabtai

Ed: Martinus Nijhoff Publishers

Netherlands, 1989; pp: 1-320

*Relaciones Internacionales / ONU / Derecho Internacional / Justicia / Organización / Toma de Decisiones / Historia / Documento Original / Material Básico*

9114679

CC: L

Ti: Les Organisations Internationales entre l'innovation et la stagnation

Au: Blanc, Gerard

Ed: Presses Polytechniques Romandes

Suiza, 1985; pp: 1-271

*Relaciones Internacionales / Organismos Internacionales / Desarrollo / Reforma / Burocracia / Proceso Político / Presupuestos / Organización / Toma de Decisiones / Problemas*

**9114680****CC: L****Ti:** The Logic of International Relations**Au:** S. Jones, Walter**Ed:** Scoot, Foresmand and CompanyEstados Unidos, 1988; **pp:***Relaciones Internacionales / Países / Teorías / Perspectivas / Política Internacional / Diplomacia / Economía Internacional / Sistema Monetario / Derecho Internacional / Futurismo / Organismos Internacionales***9114683****CC: L****Ti:** Les relations internationales de 1871 a 1914**Au:** Milza, Pierre**Ed:** Armand ColinFrancia, 1990; **pp:** 1-167*Europa / Relaciones Internacionales / Historia / Proceso Político / Crisis / Política Internacional / Alianza / Imperialismo / Conflicto / Nacionalismo / Guerra / Cronología / Mapa Político***9114684****CC: L****Ti:** Les Relations Internationales depuis 1945**Au:** Vaisse, Maurice**Ed:** Armand ColinFrancia, 1990; **pp:** 1-191*Relaciones Internacionales / Diálogo Norte Sur / Historia / Guerra / Política de Bloques / Relaciones Este Oeste / Distensión / Crisis / Economía / Armamento / Mapa Político***9114689****CC: L****Ti:** Global Order; Values and power in International Politics**Au:** H. Miller, Lynn**Ed:** Westview PressLondres, 1990; **pp:** 1-267*Relaciones Internacionales / Teorías / Política Internacional / Ideologías / Seguridad Internacional / Economía Internacional / Derechos Humanos / Ecodesarrollo / Perspectivas / Bibliografía***9114690****CC: L****Ti:** Un GATT sin cascabel; la Ronda Uruguay una sigilosa reconquista del Tercer Mundo**Au:** Raghavan, Chakravarthi**Ed:** Third World NetworkUruguay, 1990; **pp:** 1-344*Relaciones Internacionales / Diálogo Norte Sur / Negociaciones GATT / Problemas / Organización / Proteccionismo / Iniciativas / Países Datos Básicos / Texto Original***9114692****CC: L****Ti:** Introducción a la economía de la Comunidad Europea**Au:** Nieto Solís, José Antonio**Ed:** Siglo VeintiunoMadrid, 1990; **pp:** 1-179*Europa Occidental / Relaciones Internacionales / Integración / Comunidad Europea / Economía / Organización / Legislación / Acuerdos / Presupuestos / Política / Datos Básicos / Bibliografía*

9114698

CC: E. In. 91/90

Ti: La Política internacional después del muro

Au: Tomassini, Luciano

Ai: Universidad de Chile

Nr: Estudios Internacionales

Chile, 1990; pp: 281-338

*Relaciones Internacionales / Política Internacional / Teorías Pensamiento Político / Perspectivas*

9114705

CC: E.A. 4/90

Ti: Who Rules the Gulf?

Au: Ivanyi, Zoltan

Nr: European Affairs

Netherlands, 1990; pp: 54-60

*Irak / Kuwait / Oriente Medio / Relaciones Internacionales / Intervencionismo Militar / Consecuencias / Seguridad*

9114706

CC: E.A. 4/90

Ti: Practical Lessons for the Post-Cold War Age

Au: B. Zoellick, Robert

Nr: European Affairs

Netherlands, 1990; pp: 79-84

*Europa / Estados Unidos / Relaciones Internacionales / Reforma / Futurismo / Alternativa / Estrategia / Organización*

9114707

CC: E.A. 1/91

Ti: La guerra del Golfo Pérsico y sus causas

Au: Nixon, Richard (et al.)

Nr: European Affairs

Netherlands, 1991; pp: 6-14

*Golfo Pérsico / Oriente Medio / Estados Unidos / Relaciones Internacionales / Intervencionismo / Alianza / Paz / Consecuencias / Crisis / Regulación de Conflictos / Perspectivas*

9114713

CC: T.P. 39/90

Ti: Latin America at a Crossroads: The Challenge to the Trilateral Countries

Au: W. Landau, George (et al.)

Ai: The Trilateral Commission

Nr: The Triangle Papers

New York, 1990; pp: 1-56

*América Latina / Estados Unidos / Europa Occidental / Japón / Relaciones Internacionales / Relaciones Económicas / Perspectivas*

9114720

CC: N.S.N. 3/90

Ti: NATO in the 90s- Changing Roles but an Enduring Value

Au: Worner, Manfred

Nr: Nato's Sixteen Nations

Bruselas, 1990; pp: 12-17

*Europa / Relaciones Internacionales / Relaciones Este Oeste / Seguridad / Proceso Político / OTAN / Proyectos / Futurismo*

9114721

CC: N.S.N. 3/90

Ti: Towards a Greater Europe - The Warsaw Treaty Organization and NATO in a Renewing Europe

Au: Shevardnadze, Edvard

Nr: Nato's Sixteen Nations

Bruselas, 1990; pp: 18-22

*Europa / Relaciones Internacionales / Tratado de Varsovia / OTAN / Proceso Politico / CSCE / Reforma / Relaciones Este Oeste / Control de Armamento / Perspectivas*

9114724

CC: For. Po. 91/90-1

Ti: The Case for Leadership

Au: Hoffmann, Stanley

Nr: Foreign Policy

Estados Unidos, 1991; pp: 20-38

*Europa / Relaciones Internacionales / Seguridad / Organización / Reforma*

9114726

CC: For. Po 81/90-1

Ti: The One Germany

Au: Stent, Angela

Nr: Foreign Policy

Estados Unidos, 1991; pp: 53-70

*RFA / RDA / Relaciones Internacionales / Historia / Proceso Politico / Integración*

9114728

CC: For. Po. 81/90-1

Ti: Loving Israel Warts and All

Au: E. Eizenstat, Stuart

Nr: Foreign Policy

Estados Unidos, 1991; pp: 85-105

*Estados Unidos / Israel / Relaciones Internacionales / Judaismo / Sociedad Civil / Relaciones Bilaterales*

9114732

CC: L

Ti: Acuerdos de sede con organizaciones internacionales celebrados por España

Au: Chueva Sancho, Angei G.

Ed: Tecnos

Madrid, 1991; pp: 1-308

*España / Relaciones Internacionales / Organismos Internacionales / Acuerdos / Bibliografía*

9114738

CC: CEA-CNA 14/90

Ti: Notas sobre la perestroika y el Tercer Mundo

Au: Valdés, Juan

Ai: Centro de Estudios Sobre América

Nr: Cuadernos de Nuestra América

Cuba, 1990; pp: 76-93

*URSS / Tercer Mundo / Relaciones Internacionales / Política Exterior / Reforma / Teorías*

9114746

CC: L

**Ti:** La soluzione delle controversie giuridiche internazionali nel quadro delle nazioni unite**Au:** Bosco, Giorgio**Ed:** Padova-CedamItalia, 1989; **pp:** 1-163*Relaciones Internacionales / ONU / Acuerdos / Justicia / Regulación de Conflictos / Derecho Internacional / Documento Original*

9114762

CC: N.S.N. 2/90

**Ti:** Europe and the Mediterranean, Past, Present and Future Relations Between the European Community and its Mediterranean Neighbours**Au:** Van der Linden, Eric**Nr:** Nato's Sixteen NationsBruselas, 1990; **pp:** 26-31*Mediterráneo / Relaciones Internacionales / Comunidad Europea / Acuerdos / Comercio / Cooperación / Desarrollo / Población / Migración / Problemas / proyectos*

0112

CC: D

**Ti:** Director's Annual Statement December 1990 World Order and Double Standards: Peace and Security 1990-91**Au:** Wood, Bernard**Ai:** Canadian Institute for International Peace and SecurityOntario, 1990; **pp:** 1-37*Relaciones Internacionales / Diálogo Norte Sur / Relaciones Este Oeste / Seguridad Internacional / Control de Armamentos / Nuevo Orden Internacional*

0116

CC: L

**Ti:** América Latina y el Caribe: políticas exteriores para sobrevivir: Anuario de políticas exteriores Latinoamericanas 1985**Au:** Muñoz, Heraldo**Ed:** Grupo Editor LatinoamericanoBuenos Aires, 1986; **pp:** 9-656*América Latina / Caribe / Relaciones Internacionales / Política Exterior / Países / Cuadros / 1985 / Documentación / Anuario / Texto Original*

0174

CC: L

**Ti:** Great Issues of International Politics: the International System and National Policy**Au:** Kaplan, Morton**Ed:** Aldine Publishing CompanyEstados Unidos, 1970; **pp:** 1-445*Estados Unidos / URSS / Vietnam / Relaciones Internacionales / Teoría de las Relaciones Internacionales / Política Exterior / Relaciones Este Oeste / Seguridad / Política de Defensa*

0177

CC: L

**Ti:** Las Américas en un mundo nuevo: informe del diálogo Inter-Americano para 1990**Au:** The Aspen Institute**Ai:** The Aspen Institute; The Inter-American DialogueWashington, 1990; **pp:** 1-91*América Latina / Estados Unidos / Relaciones Internacionales / Relaciones Económicas / Proceso Político / Medio Ambiente / 1990 / Informe / Diálogo Inter-Americano*