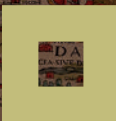


Carlos Murillo Zamora

Política exterior, hegemonía y estados pequeños

El caso de los países centroamericanos y bálticos



EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Universidad
de Guadalajara

Escuela de
Relaciones
Internacionales
Universidad
Nacional de
Costa Rica

Asociación para
la Promoción
de Intercambios
entre Europa y
América Latina

Política exterior, hegemonía y estados pequeños

El caso de los países
centroamericanos y bálticos

Carlos Murillo Zamora

Política exterior, hegemonía y **estados pequeños**

El caso de los países
centroamericanos y bálticos

Coordinación de Jean Pierre Brossard



EDITORIAL
UNIVERSITARIA

Universidad
de Guadalajara

Escuela de
Relaciones
Internacionales
Universidad
Nacional de
Costa Rica

Asociación para
la Promoción
de Intercambios
entre Europa y
América Latina



Marco Antonio Cortés Guardado
Rectoría General

Miguel Ángel Navarro Navarro
Vicerrectoría Ejecutiva

José Alfredo Peña Ramos
Secretaría General

Itzcóatl Tonatíuh Bravo Padilla
**Rectoría del Centro Universitario
de Ciencias Económico Administrativas**

José Antonio Ibarra Cervantes
**Coordinación del Corporativo
de Empresas Universitarias**

Javier Espinoza de los Monteros Cárdenas
Dirección de la Editorial Universitaria

Murillo Zamora, Carlos
Política exterior, hegemonía y estados pequeños : el caso de los países centroamericanos y bálticos / Carlos Murillo Zamora. -- 1a ed. -- Guadalajara, Jalisco : Editorial Universitaria : Universidad de Guadalajara : Universidad Nacional de Costa Rica. Escuela de Relaciones Internacionales : Asociación para la Promoción de Intercambios entre Europa y América Latina, 2012.
Bibliografía: p. 433-461.

ISBN 978-607-450-527-6

1. Relaciones internacionales 2. Países pequeños I. t.
327 .M94
JZ1242 .M94

Primera edición electrónica, 2012

Coordinación
Jean Pierre Brossard

Texto
© 2012, Carlos Murillo Zamora

Presentación
© 2012, Constantino Urcuyo

Prólogo
© 2012, Stefano Guzzini

Breve historia de los países bálticos
© 2012, Jean Pierre Brossard y Zane Karpenko

Coordinación editorial
Sayri Karp Mitastein

Coordinación de diseño
Edgardo Flavio López Martínez

Producción y corrección
Jorge Orendáin Caldera

Diseño de portada y diagramación
Sol Ortega Ruelas



Este trabajo está autorizado bajo la licencia Creative Commons Atribución-NoComercialSinDerivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND) lo que significa que el texto puede ser compartido y redistribuido, siempre que el crédito sea otorgado al autor, pero no puede ser mezclado, transformado, construir sobre él ni utilizado con propósitos comerciales. Para más detalles consúltese <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

D.R. © 2012, Universidad de Guadalajara



Editorial Universitaria
José Bonifacio Andrada 2679
44657 Guadalajara, Jalisco

www.editorial.udg.mx
01 800 UDG LIBRO

ISBN 978-607-450-527-6

Hecho en México
Made in Mexico

Todos los derechos de autor y conexos de este libro, así como de cualquiera de sus contenidos, se encuentran reservados y pertenecen a la Universidad de Guadalajara. Por lo que se prohíbe la reproducción, el registro o la transmisión parcial o total de esta obra por cualquier sistema de recuperación de información, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia o cualquier otro, existente o por existir, sin el permiso por escrito del titular de los derechos correspondientes.

Queda prohibido cualquier uso, reproducción, extracción, recopilación, procesamiento, transformación y/o explotación, sea total o parcial, sea en el pasado, en el presente o en el futuro, con fines de entrenamiento de cualquier clase de inteligencia artificial, minería de datos y texto y, en general, cualquier fin de desarrollo o comercialización de sistemas, herramientas o tecnologías de inteligencia artificial, incluyendo pero no limitando a la generación de obras derivadas o contenidos basados total o parcialmente en este libro y/o en alguna de sus partes. Cualquier acto de los aquí descritos o cualquier otro similar, está sujeto a la celebración de una licencia. Realizar alguna de esas conductas sin autorización puede resultar en el ejercicio de acciones jurídicas.

Índice general

11	Presentación
	Constantino Urcuyo
14	Prólogo
	Stefano Guzzini
23	Introducción
27	El por qué de esta investigación
31	El problema y los objetivos del estudio
35	Agradecimientos
36	Capítulo I. Política exterior: una aproximación al marco conceptual
38	Contextualización, antecedentes y el referente conceptual
45	Formulación de políticas públicas
51	Política exterior: una política pública <i>sui generis</i>
54	Análisis de política exterior
62	Una referencia metateórica: la construcción social de la realidad
66	Constructivismo social
79	Sistemas políticos penetrados
84	Instituciones internacionales: un escenario para los Estados pequeños
89	Consideraciones finales
92	Algunas consideraciones metodológicas
95	Estudio y comparación de casos
98	Tipo de investigación
101	Variables del objeto de estudio
103	Capítulo 2. Hacia una teoría de la política exterior
107	Política exterior: un campo de estudio particular

110	Formulación de la política exterior
131	Elementos y factores condicionantes del análisis de política exterior
133	Cambio en las decisiones de política exterior
144	Consideraciones finales
148	Capítulo 3. La política exterior de las potencias hegemónicas
149	Hegemonía y hegemones
169	Las potencias hegemónicas y su política exterior
172	Política exterior de Estados Unidos
194	Política exterior de Rusia
215	Consideraciones finales
218	Capítulo 4. Fortaleza de los Estados como actores internacionales: de los estados pequeños a las superpotencias
222	Estados pequeños
243	Grandes potencias
250	Índice de potencias
252	De las superpotencias a los micro Estados
256	Recursos generales de las potencias
258	Factores políticos de las potencias
260	Recursos estratégico-militares
262	Recursos económicos de las potencias
265	Consideraciones finales
267	Capítulo 5. Fundamentos de política exterior de los Estados centroamericanos y bálticos
267	Política exterior de los Estados centroamericanos
268	Costa Rica
276	Nicaragua
282	Panamá
287	Política exterior de los Estados bálticos
291	Estonia
294	Letonia

298	Lituania
303	Consideraciones generales
305	Capítulo 6. Decisiones de política exterior en la ONU.
	El caso de los Estados pequeños
307	Una aproximación a las áreas temáticas objeto de análisis
307	Principios de autodeterminación y no intervención
310	Intervenciones y operaciones humanitarias
318	Protección de los derechos humanos
319	Instancias y mecanismos de decisión en la ONU
327	Resoluciones votadas en la Asamblea General
346	Decisiones en el marco del Consejo de Seguridad
352	Consideraciones finales
353	Una aproximación propositiva al modelo de análisis
357	A manera de conclusión. Condicionantes de la política exterior de países pequeños
359	Carácter particular del análisis de política exterior
363	Estudio de la Política Exterior
365	Relevancia de los Estados pequeños y un índice de potencias
369	Entornos multilaterales y Estados pequeños: normas y prácticas
370	Votaciones de Estados pequeños en la ONU
373	Un intento de respuesta al problema de investigación
375	Algunas consideraciones metodológicas
377	Anexo 1. Índice de potencias
419	Anexo 2. Breve historia de los países bálticos
	Jean Pierre Brossard y Zane Karpenko
433	Bibliografía

A Rosario Mejías, mi esposa, por su comprensión y apoyo;
a pesar de las múltiples dificultades, sin su compañía
este trabajo difícilmente hubiera sido una realidad.

A Suamy, Luis y Nadia, mis hijos, por ser fuente de
inspiración para luchar por nuevas metas.

A Sarah, Saúl y Emma, mis nietos, quienes marcan el
inicio de una nueva generación en el mundo nuevo del
siglo XXI.

Presentación

Constantino Urcuyo

El trabajo que incluye esta obra de Carlos Murillo, que originalmente fue su tesis doctoral –el estudio fue actualizado y corregido para su publicación–, constituye un valioso análisis comparativo de la política exterior de Estados pequeños, cuyo principal referente son las potencias hegemónicas que buscan definir las reglas del juego en el escenario internacional, sobre todo en el ámbito regional. Si bien no es el primer libro del autor, si se trata de un estudio que demuestra la madurez que han adquirido sus investigaciones.

Conocí al doctor Murillo cuando solicitó el ingreso al programa de Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Costa Rica, tuve la oportunidad de entrevistarle acerca de su tema de investigación doctoral, allá por el año 2006. Desde ese momento me pareció un planteamiento novedoso, por lo que acepté ser su tutor. Fueron muchos meses de ardua tarea, de revisión de numerosos artículos y libros y de revisión de las actas literales de la Asamblea General, hasta que un primer borrador vio la luz. Luego continuaron las sesiones de discusión y de ajustes con el propósito de tener un texto con la solidez necesaria no sólo para ser defendido ante un tribunal, sino para que no se limitara a ser una disertación más en los anaqueles de la biblioteca universitaria.

El producto que resultó no debía limitarse a ser una tesis de consulta esporádica; el hecho de que ahora se haya convertido en un libro permite a un auditorio más amplio insertarse en una temática escasamente explorada, y evidencia la seriedad del planteamiento del autor.

Pero lo interesante de esta investigación no se refiere sólo a lo novedoso, sino a que fue escrita por un acucioso profesor e investigador

universitario desde la perspectiva de un país pequeño –no desde la academia un centro de poder internacional–. De igual manera –y fue una de las primeras inquietudes que me surgió cuando conocí la propuesta de disertación–, cómo investigar un tema que abarcaba varios países ubicados en regiones distintas y distantes. En el pasado reciente la propuesta hubiera sido rechazada *ad portas*; sin embargo, hoy, gracias al desarrollo de internet y a la existencia de bases de datos virtuales, es posible acceder a información de primera mano para explicar la conducta de los Estados. Precisamente, ello constituye otro de los aportes del profesor Murillo y abre las puertas para que otros investigadores incursionen en áreas temáticas que en el pasado sólo eran atendidas por los académicos y académicas de las grandes universidades en Estados Unidos y Europa.

La vinculación entre política exterior, hegemonía y Estados pequeños, utilizando un estudio de casos para contrastar las conductas de tres países centroamericanos bajo la influencia de Estados Unidos, como potencia hegemónica, y las de los tres países bálticos bajo el hegemonismo de Rusia, nos lleva por tres caminos que tradicionalmente los estudios de las relaciones internacionales han recorrido en forma separada. Murillo demuestra que el análisis de la política exterior no se limita al estudio comparativo, sino que profundiza en las percepciones y las auto-imágenes de los Estados, grandes y pequeños, aportando algunos elementos para observar la conducta externa de los agentes estatales desde una perspectiva renovada. Asimismo, rescata la visión gramsciana sobre la hegemonía, para diferenciarla del imperialismo y mostrar cómo los Estados pequeños interactúan con las potencias hegemónicas aprovechando los espacios de maniobra disponibles en los foros internacionales, como la Asamblea General de la ONU.

El resultado de ese planteamiento se comprueba con las decisiones de voto sobre temas de interés para Washington y Moscú. Por ello, el aporte que el autor hace no resulta sólo valioso para los países objeto de estudio, sino para todos los miembros de Naciones Unidas, ya sean potencias grandes o intermedias o Estados pequeños y micro Estados. En ese sentido, esta obra de Murillo se convierte en una fuente de consulta para los tomadores de decisiones de países bajo la influencia de ambas potencias hegemónicas; al igual que para estudiosos de la política exterior.

Otro aporte que es necesario destacar, y aun más desarrollar en el corto plazo, es el índice de potencias que sirve de base para determinar

la condición de Estados pequeños de los países observados. El autor hace una primera y valiosa aproximación, que esperamos desarrolle en futuras investigaciones o constituya un aliciente para que otros especialistas lo retomen y profundicen.

Por lo tanto, estoy seguro que este libro de Murillo constituirá el punto de partida para nuevas investigaciones que profundicen sobre la relación propuesta en esta obra y sobre cada uno de los componentes del modelo.

San José, Costa Rica, junio de 2011

Prólogo

Stefano Guzzini

En su comparable estudio de la política exterior de Estados pequeños, Carlos Murillo organiza una defensa a favor del “Análisis de Política Exterior” como un área temática. Que tal defensa sea necesaria puede ser sorprendente. Después de todo, cuando analizamos lo que los Estados hacen en relaciones internacionales, usualmente analizamos su política exterior. ¿No es el estudio de la política exterior lo que los académicos de relaciones internacionales han estado haciendo todo el tiempo? ¿No estamos fustigando lo obvio? Como Murillo demuestra, desafortunadamente no.

El Análisis de Política Exterior (APE) aparece como un campo de estudio a inicios de la década de 1960 (en EEUU) reclamando que la investigación tradicional hecha en esta área era inadecuada. Esa crítica apuntaba principalmente al Realismo Clásico que había sido el “sentido común” de mucho del análisis. Inicialmente APE criticó dos facetas centrales del enfoque tradicional a la estudio de la política exterior: argumentó a favor de una teoría científica, en lugar del recuento empirista de la historia diplomática, y cuestionó, o al menos cualificó, la prioridad analítica previamente asignada al nivel internacional. Esto casi produjo un diálogo de sordos entre APE y la emergente disciplina de Relaciones Internacionales (RI). Los realistas clásicos habían estado argumentando que el nivel internacional era cualitativamente diferente de la política doméstica (Bull 1966), una diferencia que también fue considerada por la razón “¿por qué no hay teoría internacional?” (Wight 1966) en cualquier sentido comparable a la Ciencia Política. Y así el mismo APE no fue inicialmente puesto bajo la subdisciplina de Relaciones Internacionales, sino bajo el brazo de política pública de la ciencia política (Carlsnaes 2002).

En un famoso libro, el cual llegó a ser un parteaguas en este debate, Graham T. Allison aportó la principal base para APE en RI. Su *Esencia de la Decisión* (Allison 1971) estudió las razones del porqué los misiles fueron instalados en Cuba, porqué los EEUU reaccionaron con un bloqueo y porqué fueron retirados por la URSS. El propuso tres modelos, “lentes analíticos” como los llamó, para el análisis de estas tres preguntas. El primero modelo, denominado “modelo del actor racional”, fue el modelo clásico de RI que concibió al Estado como una caja negra y entendió la política exterior como el ajuste racional al ambiente internacional. Los otros dos modelos agregados al APE para esta historia, se enfocan sobre el efecto de las rutinas burocráticas (“proceso organizacional”) y la negociación política intra-estatal (“política gubernamental”). La totalidad del Análisis de Política Exterior se redefinió como un proceso de toma de decisiones. El libro de Allison permitió la propuesta de un análisis sistémico de política exterior en un ámbito medio, como opuesto tanto a la “historia diplomática” como a la “ciencia” conductivista.

En realidad uno puede seguir el desarrollo del APE a través de los tres modelos del análisis de Allison. La crítica del primero modelo (racional) desafió la división entre teoría internacional y el análisis de política exterior al argumentar que los balances puramente estructurales de poder no pueden decirnos como las decisiones, aún “aquellas racionales”, son hechas. Además, cuestionó los modelos *input-output* más generales: aún en casos donde la verdadera conducta responde a los alegados imperativos del balance de poder, esto podría haber sido por razones muy distintas de la “acción racional” externamente asumida. El ejemplo central es la decisión de EEUU de imponer un bloqueo naval. Desde de lo externo, parece la decisión racional perfecta: permitió escalar (un bloque es un acto de guerra), aunque en una forma que da tiempo a la otra parte para un retiro digno. Si ninguna reacción surgiera, aun permitiría una escalada adicional con un ataque. Pero, conforme varía, la decisión sobre el bloqueo en lugar de un “golpe quirúrgico” no dependió de este cálculo racional. El ataque solo fue evitado por una información errónea. En gran medida se basó en una codificación burocrática de los misiles soviéticos como “móviles”. Siendo móviles, el ataque quirúrgico no era capaz de destruir más que el 90% de los misiles soviéticos, dejando los otros para atacar el sur y la costa este de EEUU. Sin embargo, conforme esto varía, “móvil” fue entendido “en días”: el ataque quirúrgico habría sido posible, al menos en principio. Si la codificación habría sido diferente, la decisión menos racional habría sido adoptada.

Aunque este particular detalle ha sido refutado, la lógica del argumento es clara: el mismo resultado puede ser alcanzado por diferentes razones, ya sea para una impecable elección racional o para el efecto no planeado de un procedimiento burocrático estándar en decodificar la información. Simplemente asumir que una consecuencia que corresponde al resultado de una elección racional debe haber ocurrido a causa de esta, es una “falacia genética”. De manera similar, un modelo racional que coloca el proceso de políticas en las cajas negras es enfrentado con el problema de “equifinalidad”: varios pasos pueden conducir al mismo resultado. Y puede ser muy significativo, teórica y políticamente. Es importante conocer, por ejemplo, si la otra parte aumentó las apuestas en un conflicto porque tuvo un plan maestro malévolo o porque se derivó de alguna inercia burocrática. A fin de encontrar lo que “realmente” ocurrió, por ende el análisis necesita abrir la caja negra de la verdadera toma de decisiones, incluyendo también factores que Murillo denomina “idiosincráticos”. Un entendimiento puramente sistémico (y racional) de la política exterior sencillamente no lo hace.

Con la necesidad del Análisis de Política Exterior así establecida, los modelos II y III de Allison dependen de las dinámicas de la inercia organizacional, también como psicológica, incluso de variables cognitivas para comprender la crisis cubana de los misiles (ver el análisis concomitante en Steinbruner 1974). Y así, en su fase posterior, el APE se centró ampliamente en la política burocrática y en las disputas organizacionales, pero también en el rol de las ideas y los sistemas de creencias, sea en el nivel individual, grupal o discursivo.

Ir más allá para hacer una lista de aquellos estudios en las siguientes décadas (para una antología de los principales artículos clásicos, teorías y debates, véase Carlsnaes and Guzzini 2011). Suficiente es decir que esto cubre mucho del mismo terreno. Murillo lo hace en los capítulos iniciales de este libro. Aunque, como él lo advierte, luego de su éxito inicial, el Análisis de Política Exterior también ha enfrentado sus propios problemas. El más significativo fue la extensa explosión de variables que tal enfoque produjo sobre el proceso de toma de decisiones. Allison ya había indicado con la inercia organizacional, los “procesos estándar de operación” y los efectos del “*group think*”. Después, la agenda de análisis inexorablemente se expandió: si la sociedad es un insumo importante, ¿por qué no incluir el estudio de la prensa, los grupos de interés o en realidad la estructura político-económica doméstica en gran escala? Si los individuos juegan un rol, ¿por qué no estudiar su psicología? Apilando un factor so-

bre otro, el estudio de la política exterior pronto llegó a incluir avanzar “con la casa a cuestas”.

Como resultado, algunos investigadores se concentraron en pequeños, pero investigables, temas, donde un conjunto limitado de variables podrían ser controladas. Este fue generalmente hecho en una clase de marco de política pública, no en Relaciones Internacionales. Otros, principalmente en Relaciones Internacionales, fueron por una ruta más teórica. Si la acumulación empirista de otros factores no fue una estrategia convincente, entonces la decisión sobre en cuáles factores concentrarse tenía que ser derivada de nuestro conocimiento teórico, y en realidad también meta-teórico. El atajo inicial para modelo racional de la caja negra no fue quizás permisivo, pero alguna suerte de ataque sería necesario hacer –y las teorías proveerían la justificación necesaria para esto. De esta manera, APE se unió con los principales debates teóricos en RI. Como Murillo lo plantea, esto incluyó también dos relativamente “recién llegados” en tales debates, más allá del probado debate realismo-idealismo: el debate agencia-estructura y más generalmente las discusiones meta-teórica alrededor del constructivismo, al igual que las teorías de política exterior que estarán nutridas por ellos. Permítame considerar cada uno por separado.

Las meta-teorías se refieren a las teorías que subyacen a nuestras teorías explicativas, las presunciones sobre las cuales las construimos. La agencia-estructura se refiere a un dilema fundamental en las discusiones meta-teóricas (para la discusión en EPA, véase Carlsnaes 1992). Todas las teorías sociales tienen que entender cómo la agencia y la estructura están relacionadas. Los enfoques individualistas ven las estructuras y su cambio como finalmente dependiente de las consecuencias previstas e imprevistas de la acción individual. Los enfoques holísticos ven las estructuras como teniendo una dinámica autónoma que no puede ser entendida como la simple adición de las acciones individuales; en cambio, la agencia está incrustada en y condicionada por el componente material de la estructura, su identidad constituida por su componente ideacional. Ambas de esas soluciones para concebir el problema agencia-estructura son reduccionistas, dado que, por ejemplo, no pueden explicar totalmente la creatividad o las ontologías sociales como el lenguaje. Pero a pesar de muchos intentos para atender el dilema, como en el trabajo de James Coleman (1990), Anthony Giddens (1984) o Pierre Bourdieu (1980), también las mejores teorías sociales mantendrán un cierto sesgo en una u otra dirección.

Una corriente de las teorías que ha tratado de tomar en cuenta estos entendimiento meta-teóricos es el constructivismo. En realidad, el constructivismo no es en sentido estricto una teoría; más bien es un compromiso meta-teórico (Kratochwil 2000; 10), se forma similar al “racionalismo” con el cual a menudo es contrastado. En mi lectura, el constructivismo está basado en tres características (para esta definición veáse Guzzini 2000, Adler 2002). Primero, hace la reivindicación epistemológica que el significado y por ende el conocimiento es socialmente construido. Es *construido*, dado que los conceptos son la condición para la posibilidad de conocimiento. Nuestros sentidos no son pasivamente “impactados” por los hechos. La simple identificación de hechos fuera del ruido del entorno es dependiente sobre las nociones preexistentes que guían nuestra mirada al mundo. Se dice que los esquimales tienen muchas palabras más para “blanco” que en otras culturas: ellos literalmente reconocen más hechos. Este conocimiento es además *socialmente* o intersubjetivamente construido. Los conceptos son parte del lenguaje. El lenguaje no puede ser reducido a algo subjetivo ni objetivo. No es subjetivo, dado que existe independientemente de nosotros en la medida que el lenguaje es siempre más que sus usos individuales y previos a ellos. No es objetivo, dado que no existe independientemente de nuestras mentes y nuestro uso (el lenguaje existe y cambia a través de su uso). Es intersubjetivo.

Segundo, el constructivismo formula la demanda ontológica que el mundo *social* es construido. Como en el famoso ejemplo de Searle (1995) acerca del billete, es solo nuestra creencia compartida en que esta pieza de papel siendo dinero es lo que la “hace” dinero. Esta premisa no conlleva que todo lo que hay ahí afuera sea construido. Sino que cubre esa parte de la realidad en la que las ciencias sociales usualmente están interesadas. Por consiguiente, el tipo físico de base para el dinero (papel, tarjetas de crédito, etc.), aunque necesario para hacer dinero, usualmente no es lo más relevante para el análisis social. Es el hecho social o institucional, resultado ontológico de “nuestra producción”.

Tercero, dado que el constructivismo distingue y problematiza la relación entre los niveles de observación y acción, finalmente es definido por enfatizar la relación reflexiva entre los dos compromisos meta-teóricos mencionados. En otras palabras, se centra sobre la reflexibilidad; es decir, sobre cómo la construcción social del conocimiento puede afectar la construcción de la realidad social y viceversa. En el micro-nivel, la reflexibilidad tiene que ver con lo que Ian Hacking llama el efecto de “bucle”

(Hacking 1999; 34). Las categorías que usamos para clasificar/nominar a la gente interactúan con la auto-concepción de la gente. Mientras que no hace diferencia a las rocas, nosotros las clasificamos, lo que hace una diferencia para la gente. De ahí que la identificación y la identidad llegan a ser términos cruciales para el constructivismo. En el nivel macro, la reflexibilidad se refiere a “profesías autocumplidas”. Como la investigación inicial sobre la paz había insistido, si la “ley de la jungla” describe mejor o no el sistema internacional, si todos creemos que lo hace, ciertamente llegará a ser vista como tal o será insensible al tratar de cambiarlo (para la relación entre investigación sobre la paz y el constructivismo véase Guzzini 2004). La cuestión en la respuesta acerca de la tesis sobre el “Choque de Civilizaciones” de Samuel Huntington tiene mucho que ver con esta relación reflexiva entre conocimiento y el mundo social. Ya sea o no que las principales líneas de fractura del conflicto realmente tenían que ser pensadas en esta forma, si toda la asumió esto y actuó consecuentemente, el mundo llegaría ser uno de choques inevitables de civilizaciones. Asumiendo que el reclamo sea verdad, nuestras acciones solo producirían la misma realidad que fue mera mente descrita.

Cuando aplicado al estudio de las políticas exteriores, como es hecho por Murillo en este libro, el constructivismo ha llegado a enfocarse sobre las identidades de política exterior constituidas en un ambiente internacional que puede ser formalmente anárquico, porque carece de un gobierno mundial, pero prácticamente representa una sociedad. El constructivismo concibe los actores internacionales como teniendo una personalidad con su historia y memoria colectiva, también como un reconocimiento societal. Esa identidad es constituida por los auto-entendimientos de los actores internacionales (*v. gr.* Hopf 2002) y por el reconocimiento y la atribución de rol en la sociedad internacional (*v. gr.* Wendt 1999). Para los constructivistas, está en la base de estos procesos de identificación que podamos entender los intereses de los actores. De ahí que el interés nacional aun es un importante concepto. Pero no puede ser derivado simplemente de algunas presunciones realistas en una estructura internacional material. Los intereses son constituidos en el “imaginario de seguridad” de las élites de política exterior, el depositario de las memorias colectivas y los significados compartidos (Weldes 1999). Solo “una vez que conocemos *somos*” (o nos gustaría ser), “podemos conocer lo que *queremos*” (Ringmar 1996; 13). Conocer lo que significa Alemania, tenemos primero tenemos que conocer lo que *Alemania* significa (para sí y para otros). Y así Murillo

menciona también los programas de investigación vinculados, tal como acerca de “seguridad colectiva” (*u. gr.* Mitzen 2006) –es decir acerca de la conducta de política exterior en defensa de una amenaza percibida a la identidad de uno– lo cual es una vía constructivista para entender el verdadero funcionamiento del dilema de seguridad.

Murillo ha escogido este amplio contexto del Análisis de Política Exterior para su estudio comparativo de los pequeños Estados centroamericanos y los tres Estados bálticos. En los capítulos teóricos y en la conclusión, concibe lo internacional en términos de las intersubjetivas “culturas de anarquía”, como Wendt lo llamaría (él lo denomina “cultura sistémica”), en la cual las élites de política exterior dan sentido al mundo y sus roles en este (véase página 314). No desea omitir las claras asimetrías de poder que existen en los asuntos internacionales. Aún así, los factores materiales serán insuficientes para considerar la posición de poder de un país. Y así, en su definición de pequeños Estados, construye un diferente indicador de poder que incorpora también componentes menos tangibles. Entonces este es aplicado para el análisis de los Estados pequeños hacia su hegemonía regional, operacionalizado a través de los patrones de votación en la ONU.

Pero también aquí, Murillo inicia a partir de la presunción que no todo está en los recursos, sino que mucho depende de las relaciones ego-alter, la construcción de identidad mutua (para un análisis sobre seguridad regional, inspirado en el constructivismo, véase Buzan & Wæver 2003). Tales relaciones ego-alter pueden tener una larga historia y pueden algunas veces empoderar al lado más débil, como en algunas relaciones poscoloniales en donde el antiguo colonizador es considerado adeudado de compensación a la antigua colonia, y no puede (esta vez) usar el poder material crudo en las relaciones entre ellos. A la inversa, puede debilitar un Estado pequeño más allá de sus recursos –el denominado “síndrome de Lilliput”– cuando los países más pequeños simplemente asumen (con el realismo) que sus incapacidades militares relativas los condenan a un rol político y diplomático marginal: pertenecer a la periferia comienza en la cabeza de los formuladores de políticas subordinados. No asumir esto ya ayudaría a concebir políticas más activas y una diplomacia mundial quizás más acorde al poder no material y la seguridad no militar. Este libro provee una base teórica y un recordatorio de bienvenida para esto.

Bibliografía

- ADLER, Emanuel. (2002). "Constructivism and international relations". *Handbook of International Relations*; coordinado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons. Londres: Sage, pp. 95-118.
- ALLISON, Graham T. (1971). *Essence of decision: explaining the cuban missile crisis*. Boston: Little Brown.
- BOURDIEU, Pierre (1980). *Le sens pratique*. París: Les Éditions de Minuit.
- Bull, Hedley (1966). 'Society and anarchy in international relations'. *Diplomatic investigations: essays in the theory of international relations*; coordinado por Herbert Butterfield y Martin Wight: Cambridge, UK: Cambridge University Press, pp. 35-50.
- BUZAN, Barry y OLE Wæver (2003). *Regions and powers: the structure of international security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- CARLSNAES, Walter (1992). "The agency-structure problem in foreign policy analysis". *International Studies Quarterly*. 36(3): 245-270.
- _____. (2002). "Foreign policy". *Handbook of international relations*; coordinado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse y Beth A. Simmons. Londres: Sage, pp. 331-349.
- CARLSNAES, Walter y Stefano Guzzini (eds.) (2011). *Foreign policy analysis*. Londres: Sage.
- COLEMAN, James S. (1990). *Foundations of social theory*. Cambridge, Mass.: Belknap Harvard.
- GIDDENS, Anthony. (1984). *The constitution of society: outline of a theory of structuration*. Berkeley: The University of California Press.
- GUZZINI, Stefano (2000). "A reconstruction of constructivism in international relations". *European Journal of International Relations*. 6(2): 147-182.
- _____. (2004) "'The Cold War is what we make of it': when peace research meets constructivism in International Relations". *Contemporary security analysis and copenhagen peace research*; coordinado por Stefano Guzzini y Dietrich Jung. Londres, Nueva York: Routledge, pp. 40-52.
- HACKING, Ian (1999). *The social construction of what?*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.
- HOPF, Ted (2002). *Social construction of international politics: identities and foreign policies, Moscow, 1955 and 1999*. Ithaca, NJ: Cornell University Press.

- KRATOCHWIL, Friedrich (2000). "Constructing a new orthodoxy? Wendt's 'social theory of international politics' and the constructivist challenge". *Millennium: Journal of International Studies*. 29(1): 73-101.
- MITZEN, Jennifer (2006). "Ontological security in world politics: state identity and the security dilemma". *European Journal of International Relations*. 12(3): 341-370.
- RINGMAR, Erik (1996). *Identity, interest and action: a cultural explanation of Sweden's intervention in the Thirty Years War*. Cambridge: Cambridge University Press.
- SEARLE, John R. (1995). *The construction of social reality*. Nueva York: The Free Press.
- STEINBRUNER, John D., Jr. (1974). *The cybernetic theory of decision: new dimensions of political analysis*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- WELDES, Jutta (1999). *Constructing national interests: The United States and the Cuban missile crisis*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- WENDT, Alexander (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- WIGHT, Martin (1966). "Why is there no international theory?" *Diplomatic investigations: essays in the Theory of International Relations*; coordinado por Herbert Butterfield y Martin Wight: Cambridge, UK; Cambridge University Press, pp. 17-34.

Introducción

En el complejo mundo de finales del siglo xx y principios del xxi, en el que la frontera entre lo doméstico y lo exterior se ha tornado más difusa; en el que muchos de los fenómenos resultan de la interacción entre actores nacionales e internacionales, estatales y no estatales; y en el que la formulación de políticas públicas no es un proceso limitado a uno de los lados de esa frontera, ni a uno de los tres niveles clásicos de acción (doméstico o individual, estatal e internacional); en cada uno de los cuales se gana “... un entendimiento particular del objeto de estudio” [Neack 2003: 14]),¹ la toma de decisiones de política exterior se ha convertido en un objeto de estudio que requiere una visión renovada de cómo los Estados hacen lo que hacen en el sistema internacional y el uso de instrumentos de análisis que permitan un acercamiento válido a los eventos concretos.

Pero, si además el objeto de estudio se refiere a un grupo de países que, prácticamente, han sido dejados de lado en las teorizaciones y análisis de las relaciones internacionales –como es el caso de los países pequeños y débiles– el análisis de su política exterior se torna más interesante y resulta una ardua tarea pendiente. Tarea que sólo se aborda en forma parcial en esta investigación, al analizar la conducta de esos Estados en foros multilaterales bajo la influencia de potencias hegemónicas. Ello quiere decir que se dejan de lado, por razones de espacio y propósitos de este estudio, la consideración de los procedimientos domésticos para la toma de decisiones en las áreas temáticas identificadas en este docu-

¹ En el caso de política exterior el nivel de análisis individual contempla a los decisores individuales, sus redes, sus percepciones y la forma en que interactúan en pequeños grupos o élites (Neack 2003: 12). El nivel estatal comprende los factores societales y gubernamentales propios de cada Estado; en donde se manifiestan los grupos de interés, las interacciones entre poderes y ministerios (ibíd.). Y el nivel sistémico corresponde a las relaciones bilaterales, las interacciones regionales y multilaterales y los temas de las agendas de esos escenarios; por lo que no sólo intervienen Estados, sino también otros actores internacionales no estatales (ibíd.: 13).

mento; al igual que el marco institucional de cada Estado objeto de estudio para la formulación de dicha política pública.

El análisis de políticas públicas, por una parte, y de algunas áreas en Relaciones Internacionales (RI),² por la otra, ha adquirido en las últimas décadas una importancia que no mostró en las primeras fases de desarrollo de ambos campos de estudio. Éstos se vinculan a través de un área que en países pequeños, como los centroamericanos y bálticos, ha sido escasamente estudiada: el análisis de política exterior. Precisamente, tanto en políticas públicas como en RI se encuentran espacios temáticos que mantienen una estrecha interacción, la cual no ha sido observada con detenimiento; se trata de las principales variables en que se fundamenta este trabajo: toma de decisiones, política exterior, contextos multilaterales y países pequeños. A éstas se agregó una, la cual constituye un condicionante fundamental de la toma de decisiones en la política exterior de estos países: el escenario o contexto hegemónico.

Cabe señalar que el desarrollo del estudio de las políticas públicas, de las Ciencias Políticas y de RI, en los últimos años, y el reconocimiento del carácter multidimensional y multinivel de los temas sustantivos de relaciones internacionales (RI), particularmente de la política exterior, han conducido a investigaciones plurimetodológicas. Ello con el propósito de entender y explicar fenómenos pluricausales como los que observo en esta investigación. Sobre todo tras los cambios relevantes generados por el fin de la Guerra Fría (particularmente por la desintegración del bloque soviético), los eventos del 11 de septiembre del 2001 y diversos ataques terroristas (Londres y Madrid, entre otros), las tensiones en Medio Oriente y el auge económico y político de la República Popular China –que se muestra como un posible retador a la hegemonía global estadounidense

Esto me permite identificar áreas específicas de convergencia de esos enfoques disciplinarios, a partir de los cuales desarrollar investigación de fundamentos y formular modelos teóricos que faciliten el análisis de entornos particulares. Situaciones como las de los países micro y pequeños, que por su naturaleza y número, constituyen un desafío para el sistema internacional y un reto para las potencias y superpotencias. Además, si se considera el caso de foros, como la Asamblea General de las Naciones Unidas (AGNU), en donde se aplica la tesis de “un Estado = un voto”, la proliferación de Estados pequeños introduce asimetrías importantes en los

² Utilizo Relaciones Internacionales con mayúscula para hacer referencia a la disciplina y relaciones internacionales con minúscula para referirse al campo u objeto de estudio. Lo mismo ocurre con las siglas RI y RI.

balances de poder. Al mismo tiempo que diversos esfuerzos para utilizar el multilateralismo como un recurso que permita contrarrestar las debilidades de ser países pequeños.

Hay que tener en cuenta que el carácter cambiante del sistema internacional y el predominio de las superpotencias (producto del orden anárquico que caracteriza el escenario mundial) ejercen una fuerte influencia que limita la capacidad de acción y la conducta exterior de las potencias intermedias y pequeñas –pero particularmente de estas últimas–.³ Sin embargo, ello no quiere decir que tales Estados carezcan totalmente de poder, pues en ciertas condiciones y circunstancias (internas y externas) pueden superar las restricciones y adaptar, individual o colectivamente, algunas líneas de política exterior independientes y exitosas, al alcanzar las metas propuestas.

Por otra parte, los micro Estados y los Estados pequeños sirven de examen a los enfoques teóricos dominantes en RI, pues no coinciden con todos los aspectos que suponen los modelos, sobre todo en el caso de coaliciones militares y otras presunciones de las teorías realistas y neorrealistas (Lieb 2004), dominantes en la segunda mitad del siglo xx.⁴ Por consiguiente, el estudio de este tipo de actores internacionales y sus conductas constituyen un reto interesante para la comprensión, por una parte, de la conducta externa de esos Estados y, por otra, de las oportunidades que tienen para satisfacer sus necesidades domésticas a través de su gestión en cuanto agentes en el sistema internacional.

Conviene recordar los tres niveles clásicos de análisis, introducidos por K. Waltz (1970) en la década de 1950 en el clásico *El Hombre, el Estado y la Guerra*: individual (en mi opinión hoy debe hacerse referencia a local/societal); estatal e internacional o sistémico. Esto es importante porque los Estados operan en esos tres escenarios al formular su política exterior; escenarios interconectados horizontal y verticalmente. Esto se precisa en un capítulo posterior, al demostrar cómo la política exterior es el resultado del traslape de áreas temáticas e intereses entre los citados tres niveles.

³ Si bien hay autores, por ejemplo Lord Cecil (citado Carr 1964: 104), que se refieren a las pequeñas potencias; mientras que O. Aranda y K. Sabugo (1999) definen a las potencias pequeñas como: "...aquellas que no tienen capacidad de influir sobre otros, debiendo buscar el aval de otros Estados o grupos de Estados, para hacer valer sus derechos." Prefiero usar el concepto de Estados pequeños, por la confusión que se puede prestar el calificativo de potencia a un actor estatal que individualmente tiene poca influencia en el sistema internacional.

⁴ Por ejemplo, el Neorrealismo de K. Waltz supone que las élites formuladoras de la política exterior están libres de cualquier limitación doméstica; por lo que las políticas domésticas, las instituciones internacionales y las afinidades ideológicas o culturales tienen poca influencia (Lieb 2004).

Ahora bien, se considera que los países⁵ micro y pequeños, como los centroamericanos y los bálticos, tienen una serie de limitaciones en la formulación de sus políticas exteriores. Algunas de ellas provienen de la posición que ocupan en la estructura internacional; y otras son generadas por las interacciones con sus vecinos inmediatos –el primer escenario de acción, en un esquema de círculos concéntricos, propuesto por algunos enfoques de RI, como el Neorrealismo–. En el caso particular de Costa Rica, Panamá y Nicaragua, por un parte, y de Estonia, Letonia y Lituania, por otra, ese espacio de interacción está determinado no sólo por la vecindad geográfica, sino por un factor externo que condiciona y determina su capacidad de acción externa: la presencia de una potencia hegemónica; Estados Unidos (EEUU) y Rusia, respectivamente.

Cabe señalar que la presente investigación hace referencia, para construir la propuesta del modelo de análisis de la política exterior en Estados pequeños en un escenario multilateral con presencia de una potencia hegemónica, a países de este tipo; específicamente a Costa Rica, Panamá y Nicaragua en el periodo 1980-2007 y a Estonia, Letonia y Lituania desde 1991 y hasta el 2007. Seleccioné los tres países centroamericanos por las particularidades presentes en su relación con EEUU, que muestran un manejo diferenciado de esos vínculos bilaterales, lo cual genera distintos espacios de maniobra; a pesar de ubicarse en una misma región –el Gran Caribe– considerada estratégica por Washington; por lo que ha aumentado el número de propuestas y programas con un enfoque regional, como el Plan Colombia y la Iniciativa de Mérida. Los tres países centroamericanos seleccionados muestran una relación histórica particular con Estados Unidos, que permite analizar y comparar tres tipos de influencia de una potencia hegemónica sobre Estados pequeños. En el caso de Costa Rica ha habido una relación en la que ha predominado el uso del “poder blando” o “poder suave”,⁶ en contraste con Nicaragua, en donde la presencia militar estadounidense⁷ –con excepción del periodo del régimen

⁵ En este documento se usan como sinónimos los conceptos de Estado y país.

⁶ El concepto es de J. Nye (2003: 30), quien considera que en contraste con el “poder duro” (caracterizado por el poder militar y económico), el “poder suave” o “blando” es el resultado de “...la capacidad de organizar la agenda política de forma que configure las preferencias de otros”, de forma que ellos deseen seguir la estela del poderoso, admirando sus valores y aspirando al nivel de prosperidad y apertura. Por ende, “[e]s la capacidad de atraer y actuar. Y la atracción a menudo lleva a la conformidad o la imitación” (ibid.: 31).

⁷ Es necesario tener en cuenta que esa presencia militar ha pasado, a lo largo de la historia de las relaciones bilaterales, por distintos momentos, grados y estilos de intervención; constituyéndose en un factor clave en las interacciones político-militares y cívico-militares nicaragüenses y en la formulación de la política exterior, como se analiza en un capítulo posterior. Ha habido desde periodos de ocupación militar, hasta apoyo y asistencia militar y económica a movimientos contrarrevolucionarios y bloqueos.

sandinista– ha sido un factor determinante en las relaciones bilaterales; mientras que durante los gobiernos sandinistas, Washington ha sido un componente esencial de la conducta externa de este país. Respecto a Panamá, el apoyo a la independencia a inicios del siglo xx y el control sobre la Zona del Canal determinó un rol fundamental de EEUU en las decisiones de política exterior del gobierno panameño.

Mientras que en el caso de los Estados bálticos, se trata de países con una historia diplomática entre Europa y Rusia y cuyas relaciones con Moscú muestran características también particulares, que no se presentan con las otras ex repúblicas soviéticas ni con otros Estados pequeños de Europa Oriental y Central. Los vínculos de esos tres países con Europa y su ubicación estratégica, los convierte en un punto neurálgico para los intereses políticos, militares y estratégicos de Rusia; pues ocupan una posición geopolítica clave que controla la salida rusa al Mar Báltico y de ahí al Atlántico Norte.

La selección de estos dos grupos de países permite establecer una comparación entre las experiencias de esos países utilizando, básicamente, la estrategia de análisis de eventos, aplicada a los niveles estatal y sistémico, a través de una comparación controlada y el método de diferencia (Van Evera 1997: 68-9), los cuales se detallan en un capítulo posterior. Por consiguiente, se tienen en cuenta los principios rectores de la política exterior de cada país, según sus planteamientos y argumentaciones; así como sus características en cuanto actores internacionales. Ello incide en la toma de decisiones adoptadas en el marco de la ONU, porque, como señala K. Rai (1972: 589), “...la decisión de voto en la Asamblea General de la ONU es en efecto una expresión de la política exterior.” Mientras que en el nivel internacional utilicé como referentes de esas decisiones la forma en que esos Estados votan en el marco de las Naciones Unidas –específicamente en la AGNU y el Consejo de Seguridad– en áreas de interés o áreas temáticas como: autodeterminación, no intervención, derecho de injerencia, operaciones humanitarias y desarme.

El por qué de esta investigación

El análisis de política exterior, particularmente el estudio de su formulación y de la toma de decisiones, es un área que muestra bastante desarrollo en Estados Unidos y Europa; existen, como se deduce de la bibliografía citada, numerosos trabajos sobre la temática; aunque buena parte de ellos

corresponden más a estudios comparativos que a análisis de la conducta exterior de un Estado específico. Asimismo, el estudio de las políticas públicas y de la toma de decisiones muestran un desarrollo académico importante; pero de nuevo muy centrados en esos países, descuidándose el análisis en los países pequeños y en desarrollo, cuyo proceso de formulación de tales políticas resulta particular. Mientras que la cuestión de los Estados pequeños es un asunto no exhaustivamente tratado en RI. Esto deja un área gris en la que converge la política exterior de países pequeños, que coexisten en escenarios dominados por una potencia hegemónica; de ahí la relevancia de investigar sobre un tema que afecta a un grupo significativo de Estados.⁸

Por consiguiente, considero que no se ha teorizado sobre esa área, generando un insuficiente conocimiento sobre el proceso de formulación de la política exterior, principalmente en la toma de decisiones. Esto dificulta el análisis de situaciones específicas, como, por ejemplo, la decisión de los países centroamericanos de apoyar proyectos de resolución en la Asamblea General de la ONU sobre temas que entran en contradicción con sus principios rectores de política exterior; la posición de los países bálticos en asuntos propios de las relaciones entre la Unión Europea y Rusia; la forma en que deciden votar, en esa instancia de Naciones Unidas, proyectos presentados por las potencias hegemónicas; o el apoyo a iniciativas complejas que crean marcos institucionales generadores de normas y reglas que restringen la conducta de los Estados y pueden conducir a sanciones impuestas por Washington –caso de Costa Rica y otros países pequeños–. Incluso, el Departamento de Estado está obligado por la sección 406 de la ley 101-246 a presentar un informe anual sobre la forma en que votan, en las organizaciones internacionales, los Estados que reciben apoyo financiero o técnico de EEUU a efecto de determinar la continuidad de la ayuda.

Tal teorización, a través de un análisis multinivel y multifacético que permita incorporar las complicadas fuentes y naturaleza de esta política (Neack 2003: 203), se hace más urgente en la medida que los fenómenos se tornan más complejos por la interacción entre lo local y lo global. Ello porque, como señala L. Neack (ibíd.), la política exterior “...es formulada y conducida en complejos ambientes domésticos e internacionales”, al mismo tiempo que “...resulta de coaliciones de actores y grupos do-

⁸ Según G. King, R. Keohane y S. Verba (2000: 26) los proyectos de investigación deben cumplir con al menos dos condiciones: (1) formular una pregunta significativa para el mundo real; y (2) contribuir a un área académica identificable; incrementando la capacidad para explicar científicamente algún aspecto de ese mundo real.

mésticos e internacionales interesados”; Por consiguiente, los temas de su agenda frecuentemente “...son incorporados o retirados, reflejando las fortalezas de varias partes y sus preocupaciones particulares.”⁹ Es decir, la política exterior resulta de la interacción entre los escenarios interno y externo del Estado y de un juego de intereses entre actores y coaliciones de éstos ubicados en esos dos ámbitos, lo cual se puede observar, sobre todo, a través de la construcción de la agenda de esa política; entonces, uno de los aspectos clave en el análisis de la política exterior es reconocer los elementos y factores internos y externos que condicionan la formulación de la política y el juego de intereses entre los actores participantes, según los temas y áreas temáticas que dominan la agenda.

La existencia de un modelo teórico que permita a los analistas de política exterior estudiar las decisiones y, en general, las políticas que se gestan en los ministerios de relaciones exteriores de países pequeños, constituye un valioso aporte a la comunidad científica nacional e internacional. Sin la incorporación de estos aspectos, al igual que los provenientes de otros niveles de acción, el retrato de esta política será incompleto, y como señala Neack (ibíd.: 205), una “tarea enorme” sobre la cual se ha avanzado muy poco, que ha sido complicada por las repercusiones de la globalización,¹⁰ al generar mayores niveles de interdependencia entre Estados, gobiernos y otros actores subestatales; y al crear un espacio interméstico y políticas transmésticas que requieren una observación particular.

Es necesario tener en cuenta que los que toman decisiones, en general, recurren a creencias, generalizaciones y predicciones para adoptar un curso de acción y formular una política, por lo cual requieren el uso de la teoría, que les permite sistematizar la información para tomar una decisión. La cuestión es si lo hacen conscientemente o sólo parten de generalizaciones con poco grado de sistematización y mayor empirismo. Esto a pesar de la complejidad del mundo de hoy. De acuerdo con F. Chernoff (2005: 1) “los formuladores de políticas requieren de creencias acerca de cuáles resultados probablemente se produzcan en el futuro a partir de una decisión tomada en el presente, y tales creencias requieren de teorías”; y agrega sobre

⁹ La traducción de las fuentes bibliográficas en inglés es responsabilidad del autor y se realiza sólo con fines académicos y propios de esta investigación, por lo que, en caso de contradicciones, la versión original es la correcta.

¹⁰ Al respecto, L. Neack (2003: 205) anota: “La globalización y sus borrosos planteamientos de las distinciones entre lo exterior y lo doméstico y la apertura que esto provee para el surgimiento de actores no estatales, hacen el estudio de la política exterior más complicada. Aunque con un entendimiento de las teorías básicas que moldean los estudios existentes y con los instrumentos disponibles que llamamos los niveles de análisis, podemos enfocar este enorme tema con confianza.”

este aspecto: “Los formuladores requieren, en una forma u otra, cálculos o creencias racionalmente justificables acerca del futuro. Porque los cálculos deben ser racionalmente justificables, ellos requieren de teorías” (ibíd.: 5). Por consiguiente, “la predicción llega a ser una clave en la formulación de la política exterior” (ibíd.: 2); de ahí la necesidad de contar con teorías orientadas a explicar y entender ese tipo de política pública. Sin embargo, cabe advertir que, como señalo más adelante en este trabajo, es posible encontrar situaciones en donde los decisores usan suposiciones elementales –más por su propia experiencia e intereses individuales que por un proceso racional– y aceptan presiones sin valorar los resultados de su decisión.

Conforme las situaciones se tornan más complejas, las decisiones igualmente se vuelven más complicadas; ello hace necesarias teorías complejas por parte de los decisores (ibíd.: 7). Por lo tanto, en el caso de los formuladores y decisores de políticas, particularmente de la exterior, “el procedimiento racional es hacer uso de lo que es conocido y, dependiendo de la urgencia y de los recursos disponibles, construir una teoría básica o proto-teoría para guiar la decisión” (ibíd.: 15).

Ello adquiere mayor relevancia por los acelerados cambios que están ocurriendo a lo largo de la frontera entre lo doméstico y lo internacional (Rosenau 1997) y el replanteamiento de los procesos tanto en lo interno como en lo externo de los Estados. En ese sentido, J. Kaarbo, J. Mantis y R. Beasley (2002: 2) señalan:

Es precisamente porque los Estados están experimentando desafíos y transformaciones interna y externamente que el análisis de la política exterior es importante. El análisis de política exterior como un área distinta de investigación conecta el estudio de las relaciones internacionales (la forma en que los Estados se relacionan entre sí en política internacional) con el estudio de la política doméstica (el funcionamiento de los gobiernos y las relaciones entre individuos, grupos y gobiernos). Porque la mayoría de las teorías de relaciones internacionales están principalmente vinculadas con la conducta estatal, el estudio de las relaciones internacionales incluye las explicaciones de la política exterior. Estas teorías, sin embargo, se centran en el ambiente externo como la explicación primaria o singular de por qué los Estados hacen lo que hacen en asuntos globales. Aquellos que estudian la política exterior ciertamente trazan sobre estas teorías, como serán discutidas en forma resumida, pero también miran dentro del Estado por una explicación adicional. Estas teorías, sin embargo, tienden a explicar el funcionamiento del Estado o el sistema político y las políticas domésticas que

son escogidas –raramente comentan acerca del efecto de políticas internas sobre la política exterior de los Estados.

F. Chernoff (2005: 15) advierte que en el caso de los especialistas y analistas de política exterior el compromiso es “...identificar áreas en donde los decisores tienen que adoptar decisiones importantes en ausencia de buena evidencia para apoyar las declaraciones condicionales de expectativas (*u. gr.*, predicciones), entonces las teorías de RI reconocerán tales áreas como pendientes de desarrollo futuro.” Es decir, los tomadores de decisiones en materia de política exterior de países pequeños escogen los cursos de acción recurriendo a creencias, proto-teorías, pre-teorías o teorías, estén o no conscientes de ello; cuando lo apropiado frente al complejo mundo de inicios del siglo XXI es que tuvieran conciencia de cuáles son sus creencias, expectativas y predicciones que utilizan para formular una política pública. Sobre todo porque los recientes cambios en el sistema internacional constituyen desafíos para los responsables de la política exterior, al igual que para los analistas de esta clase de política (Kaarbo, Mantis & Beasley 2002: 1). Así, el análisis de la política exterior de este tipo de países constituye un aporte que beneficia a esos decisores en su tarea de comprender el proceso que desarrollan.

Originalmente esta investigación constituyó la disertación doctoral en el programa Doctorado en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad Nacional de Costa Rica, y se justificó no sólo en función de entender las condiciones particulares de la formulación de la política exterior en países pequeños bajo contextos hegemónicos; sino que significa un aporte al acervo de conocimiento de los especialistas en política exterior –considerada una “disciplina puente”– y una contribución al crecimiento de dos disciplinas: Relaciones Internacionales y Políticas Públicas. Sin embargo, debo advertir que esta versión la revisé y amplié en algunos aspectos específicos; en particular sobre las votaciones en la AGNU durante los años 2008, 2009 y 2010 (periodo de sesiones, por lo que incluye resoluciones de 2011).

El problema y los objetivos del estudio

El problema central de investigación refleja la necesidad de identificar los elementos y factores que intervienen en la toma de decisiones de un tipo particular de política pública: la política exterior; centrada en el caso de países pequeños –una condición que no está suficientemente desarrollada por la mayoría de las teorías de RI, pero que caracteriza a un buen número

de actores estatales en el sistema internacional–, los cuales ven limitado su espacio de acción externa por la influencia de una potencia hegemónica, en aquellas áreas temáticas en donde se traslapan o convergen los intereses de los países pequeños y de esa potencia. En este sentido, hay cuestionamientos básicos que corresponden al por qué un Estado adopta un curso de acción y cómo lo adopta; si lo hace a partir de su autoimagen o de la posición que ocupa en la estructura internacional. Ello requiere encontrar regularidades y modelos comprensibles que permitan explicar y entender la política exterior de Estados pequeños en un contexto hegemónico. De esta forma es posible generar entendimientos y predicciones de los fenómenos que contribuyen a la fase decisional en esa materia; pues, como he indicado, el conocimiento general del proceso de formulación de una política puede utilizarse para anticipar o prever acciones futuras.

El problema de investigación lo resumo en los siguientes términos: ¿cuáles cursos de acción y cuáles criterios utilizan los Estados pequeños para adoptar las decisiones de voto en entornos multilaterales, como la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones, en áreas temáticas sensibles para las potencias hegemónicas, quienes definen las principales normas y reglas en marcos institucionalizados?

Identifiqué una serie de subproblemas que permitieron ahondar sobre aspectos específicos de la pregunta de investigación. Entre ellos –y sin que se trate de un listado exhaustivo– se citan los siguientes:

- ¿Qué caracteriza y cuáles son las condiciones para la toma de decisiones de política exterior en un escenario multilateral con la presencia de una potencia hegemónica?
- ¿Cuáles son las principales razones que argumentan las potencias hegemónicas para influenciar la conducta exterior de países pequeños?
- ¿Qué factores domésticos y externos inciden en el proceso de la toma de decisiones en entornos multilaterales de esa política en los países pequeños?
- ¿Cuáles son los principios rectores, auto-imágenes y roles de la política exterior de los países pequeños?
- ¿Depende la influencia sobre los Estados pequeños por parte del hegemón de la importancia estratégica que tenga el área de interés para la potencia hegemónica?

En la investigación la unidad de análisis fue: toma de decisiones en áreas temáticas de interés mutuo. Como subunidades de análisis utilicé

las siguientes: características estatales; niveles de interacción; normas de conducta en la ONU; y percepción de los representantes estatales en eventos específicos.

El periodo que abarca este estudio es de 1980 al 2009 para los países centroamericanos, lo que permitirá apreciar si hubo cambios por el fin de la Guerra Fría; y de 1991 al 2009 para el caso de los países bálticos, pues aquél corresponde al año de ingreso a la ONU.

El propósito principal u objetivo general que formulé, a partir del análisis empírico de eventos en áreas temáticas específicas en los que intervienen los países seleccionados –en el marco de la ONU–, fue identificar regularidades y elementos comunes en la toma de decisiones en áreas de interés de la política exterior de Estados pequeños ubicados en contextos hegemónicos. Como áreas de interés, en donde convergen los objetivos de la potencia hegemónica y los Estados pequeños se seleccionaron las votaciones y debates en instancias de las Naciones Unidas –particularmente la Asamblea General y el Consejo de Seguridad en donde participan los Estados objeto de estudio– respecto de: autodeterminación, no intervención, derecho de injerencia, operaciones humanitarias, desarme y temas de derechos humanos.

A partir del objetivo general planteé como objetivos específicos de la investigación los siguientes:

- Caracterizar las doctrinas de política exterior vigentes de las potencias hegemónicas y de los Estados pequeños en las áreas objeto de estudio.
- Descubrir los principales factores condicionantes que operan en un escenario hegemónico.
- Reconocer los principios rectores, la autoimágenes y los roles de la política exterior de los Estados objeto de estudio.
- Caracterizar a los países pequeños en calidad de actores internacionales y sus limitantes en la formulación e implementación de la política exterior, con énfasis en la dirigida a las organizaciones multilaterales, como la ONU.
- Identificar elementos comunes y regularidades en los argumentos de los Estados pequeños en temas que resultan de interés para las potencias hegemónicas.
- Proponer un modelo inicial para el análisis de la toma de decisiones de política exterior de países pequeños en entornos hegemónicos y en organismos intergubernamentales multilaterales.

De esta forma logré un acercamiento a la comprensión de la naturaleza, dinámica y condiciones de la toma de decisiones sobre política exterior realizada por Estados pequeños en el marco de foros multilaterales –uno de los recursos diplomáticos con que cuenta ese tipo de países para contrarrestar su debilidad en cuanto potencias y ampliar su espacio de maniobra en un mundo dominado por las grandes potencias, especialmente las de naturaleza hegemónica– y las limitaciones externas que enfrentan al interactuar en escenarios dominados por hegemonías, por el restringido rango de instrumentos disponibles para implementar los cursos de acción seleccionados; especialmente en aquellas áreas temáticas de interés estratégico para estas potencias.

Estructura de la obra

La temática desarrollada en este trabajo la abordo a partir de los antecedentes y marco conceptuales de la política exterior y un marco teórico constituido por dos pilares: constructivismo social y sistemas políticos penetrados, según una revisión de la extensa literatura que se ha publicado sobre esta temática, lo cual se presenta en el capítulo primero, que incluye una sección sobre las consideraciones metodológicas. A continuación formulo una aproximación a una teoría de la política exterior, en cuanto política pública y según los aportes del campo de estudio del análisis de política exterior, cuyos principales aspectos se muestran en el capítulo segundo.

En el tercer capítulo hago referencia a la política exterior de las potencias hegemónicas, teniendo en cuenta los elementos característicos de este tipo de actores internacionales; además, incluye un resumen de los principales aspectos de la política exterior de Estados Unidos y Rusia. Y posteriormente presento un análisis de los Estados pequeños y de las grandes potencias, en un intento por caracterizarlos, a partir de la literatura que se ha publicado sobre estos actores internacionales; sin embargo, la parte medular del cuarto capítulo es la propuesta de un índice de potencias para clasificar a los Estados según sean superpotencias, grandes potencias, potencias intermedias, Estados pequeños y micro Estados.

En el capítulo quinto y último analizo las decisiones de voto de los Estados pequeños objeto de estudio en el marco de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, en comparación con las de las dos potencias hegemónicas.

Agradecimientos

En un trabajo de investigación como el presentado en este documento, sobre todo cuando se trata de una disertación doctoral a la que se le hacen cambios y revisiones, se cuenta con la colaboración de numerosas personas en las distintas etapas; sobre todo para la recolección de material bibliográfico y para la definición de algunos conceptos básicos para el abordaje del objeto de estudio. Por ello, a riesgo de no mencionar a todas las personas que brindaron aportes valiosos, cabe expresar un sincero agradecimiento al Dr. Constantino Urcuyo Fournier, quien no sólo fue el director de tesis sino un guía importante en los momentos claves, a los doctores Luis Garita Bonilla y Jorge Cáceres Prendes, miembros de la comisión asesora, por sus observaciones a lo largo del trabajo de análisis. Al doctor James Rosenau y doctor Maurice East, ambos profesores de The George Washington University, por su permanente disposición a atender mis consultas desde las primeras fases de planteamiento del proyecto de investigación. Al MSc. Ricardo Borge de León, ex funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, por su apoyo y comentarios en los distintos momentos de la investigación. Al embajador Giancarlo Soler Torrijos, representante permanente adjunto de la misión diplomática panameña en Naciones Unidas, pues sus comentarios y orientaciones fueron de gran utilidad para entender la dinámica de la Asamblea General de la ONU. Mi sincero agradecimiento a Gabriela Sánchez Carmona, asistente del doctor Urcuyo Fournier, por su permanente apoyo y preocupación para que los informes y reportes estuvieran disponibles en el momento propicio. Al doctor Jean Pierre Brossard, profesor de la Universidad de Guadalajara, sin cuyo apoyo y gestión no hubiera sido posible esta publicación. Asimismo un reconocimiento al director de la Escuela de Relaciones Internacionales, doctor Alexander López, y al director del Centro Regional de Estudios Internacionales, MSc. Manuel S. Espinoza, por el decidido apoyo para hacer efectiva esta publicación. En el caso de los otros países objeto de análisis recibí el aporte de especialistas quienes proveyeron información básica y bibliografía sobre el objeto de estudio. A todas las personas que de una u otra forma colaboraron, algunas en la fase preliminar de formulación de la propuesta de investigación y otras en la etapa de edición y publicación, muchas gracias y mi profundo reconocimiento.

Capítulo 1

Política exterior: una aproximación al marco conceptual

En un escenario sujeto a profundas contradicciones, asimetrías relevantes y caracterizado por un orden o una estructura anárquica,¹¹ que genera incertidumbre, el estudio de la política exterior de países pequeños en contextos multilaterales y bajo influencia hegemónica, debe considerar múltiples factores y variables que inciden en la formulación y la toma de decisiones de esa política. Difícilmente el análisis se puede limitar a los enfoques teóricos clásicos de RI que consideran una realidad dada, caracterizada por el conflicto permanente y la confrontación en términos de recursos materiales, la clásica visión hobbesiana del Estado de naturaleza y la lucha de poder en función de los planteamientos de Tucídides y Maquiavelo –considerados los padres del Realismo Político en política internacional–.¹² En un mundo, dominado por la anarquía, en el que el recurso del poder militar por parte de los Estados, incluso de las superpo-

¹¹ En RI se entiende por anarquía la ausencia de autoridad central en el sistema internacional o entidad supranacional que regule las relaciones entre los Estados; lo cual genera un escenario de inseguridad permanente y conduce a una situación dominada por el Estado de naturaleza. Por consiguiente, el orden (entendido como la forma o patrón en que relacionan los actores internacionales en términos de su seguridad –Bull 1995: 3 y 8–) internacional carece de una entidad con suficiente poder para garantizar la estabilidad y la seguridad de todos los actores participantes.

¹² Se identifican tres tradiciones de pensamiento: hobbesiana o realista; kantiana o universalista/idealista; y grociana o internacionalista (cfr. Bull 1995: 23ss.). La primera describe las RI como un Estado de guerra permanente, caracterizado por una confrontación entre Estados que sólo buscan la autoayuda, cayendo en un juego de suma cero, al tener los Estados libertad para decidir cómo buscar su objetivo principal: seguridad. La segunda argumenta que el punto de partida es el individuo, que actúa como ciudadano o ciudadana de un Estado, por lo que la política internacional yace en las interacciones transnacionales entre seres humanos y no entre Estados, por lo que habrá paz cuando se consolide la comunidad humana, generando un juego de suma variable. Mientras que la tercera tradición se ubica en una posición intermedia, al considerar que lo que existe es una sociedad de Estados o sociedad internacional, cuyos miembros –los Estados, no lo individuos– están obligados por reglas e instituciones, las cuales regulan la conducta estatal y evitan el conflicto como condición permanente. Las tres tradiciones tienen en común la visión de un orden anárquico, por lo que los Estados sólo difieren en términos del poder que poseen o son capaces de ejercer, puesto que ninguno tiene derecho a dominar a los demás, en la medida que son Estados soberanos (Stivachtis 2008: 88).

tencias, está cada vez más regulado por normas internacionales, no resulta apropiado centrarse en concepciones de política exterior restrictivas como las propuestas por el Realismo Clásico o el Realismo Estructural –más conocido como Neorrealismo–, o por la idea que lo endógeno determina lo exógeno, que proponen algunas tesis del Internacionalismo Neoliberal.¹³ Es decir, la conducta externa de los países no se fundamenta sólo en recursos tradicionales del poder,¹⁴ sino en la interacción con otros actores internacionales –estatales y no estatales, sobre todo las organizaciones internacionales– y en la cosmovisión que tengan del sistema internacional; lo cual implica una construcción colectiva de la realidad y un escenario determinado por la interacción entre el agente y la estructura.

Lo anterior se manifiesta tanto en el desarrollo conceptual que muestra el análisis de política exterior –en cuanto política pública–, como los estudios sobre Estados pequeños, marcos institucionales internacionales y contextos hegemónicos; al igual que en la evolución de las teorías que constituyen los pilares para desarrollar un enfoque que permita abordar el objeto de estudio de esta investigación. Por lo tanto, en este capítulo hago referencia a los antecedentes de las áreas citadas y en el siguiente se resumen los principales planteamientos de las teorías que permiten explicar y entender la dinámica de la política exterior en contextos multilaterales bajo influencia hegemónica; además de formular el marco teórico que servirá de referente para abordar el objeto de estudio. Asimismo se detallan los aspectos metodológicos de la investigación.

¹³ En RI el Realismo Político o Clásico está asociado con los planteamientos de H. Morgenthau, inspirados en Tucídides, Hobbes, Maquiavelo y E. Carr; su principal argumento es que los Estados son buscadores de poder y su objetivo principal es la sobrevivencia, lo cual genera un sistema internacional anárquico y orienta la política exterior de todos los Estados. El Neorrealismo, cuyo principal exponente es K. Waltz, argumenta que la conducta externa de los Estados está determinada por el principio ordenador del sistema internacional: la anarquía, lo cual los convierte en buscadores del balance de poder como medio para garantizar su sobrevivencia. En estas dos teorías, los Estados son los actores relevantes, desconociendo o minimizando el rol de las organizaciones internacionales. Mientras que el Internacionalismo Neoliberal o Neoliberalismo –distinto del Neoliberalismo Económico–, propuesto por R. Keohane y J. Nye, se fundamenta en la bondad de los seres humanos y en la libertad individual, agrupando una serie de teorías que van desde el Neoidealismo de W. Wilson hasta teorías como el Transnacionalismo, el Institucionalismo Neoliberal y la Paz Democrática, que reconocen la cooperación entre Estados con el propósito de minimizar los efectos negativos de la anarquía, la que se logra a través de mecanismos institucionales y la vigencia de normas y reglas de coexistencia pacífica; por consiguiente, el Estado es un actor más en el sistema internacional.

¹⁴ Es necesario señalar que a pesa de la importancia otorgada al concepto de poder en RI y en general en las Ciencias Sociales –incluidas las Ciencias Políticas–, se trata de un término con escasa definición y ausente de los principales debates teóricos (cfr. Stivachtis 2008). Incluso en la visión hobbesiana, en la cual el poder es el concepto central de la acción estatal y del orden internacional, por lo que concibe la política internacional como la lucha por el poder y el dominio; siendo el poder la sumatoria de las capacidades militares, económicas, tecnológicas, diplomáticas y de otra naturaleza (ibíd.: 88).

Contextualización, antecedentes y el referente conceptual

Hay que tener en cuenta que la mayoría de las teorías internacionales reconocen una serie de rasgos básicos del sistema internacional y de la conducta de los Estados, aunque difieren en algún grado en el carácter central del rol del Estado. Incluso comparten concepciones del cambio y del crecimiento interdependiente entre los actores internacionales, entre otros. Sin embargo, cuando se hace un acercamiento a cuestiones menos superficiales, las diferencias se tornan cada vez mayores. Así, dependiendo de cuál enfoque se utilice, las concepciones sobre la naturaleza de las estructuras sistémicas y el rol de los Estados, por ejemplo, adquiere rasgos particulares (cfr. Rosenau 2006: 213). Por otra parte, es un hecho que el sistema internacional ha dejado de ser estado-céntrico, para bifurcarse con el mundo multicéntrico, en el que participan actores de diversa naturaleza y capacidad, aunque los Estados continúen siendo los agentes dominantes (ibíd.: 218); por tanto, las teorías utilizadas para comprender los fenómenos mundiales deben incorporar otros conceptos y premisas que permitan entender el cambio y dinámica de los procesos.

Conforme el número de actores, tanto domésticos como internacionales, que intervienen o influyen en la formulación de la política exterior aumente de manera considerable, es necesario realizar los ajustes en los modelos de observación y análisis. Por eso, la amplia diversidad de intereses en juego debe considerarse en el análisis de la política exterior, sobre todo de países pequeños; porque en las teorías clásicas o no son objeto de análisis o simplemente se les considera como seguidores de los poderosos y carentes de capacidad de acción y decisión. Ello resulta fundamental cuando se reconoce que hay algunas políticas públicas que, si bien se dirigen hacia lo interno del Estado, tales como regulaciones en materia de derechos humanos, sus consecuencias repercuten en lo externo y provocan reacciones de actores internacionales estatales y no estatales.¹⁵ Por

¹⁵ J. Rosenau (2006: 211) considera esta situación en el caso de China, señalando: "...con la contracción de las distancias sociales y geográficas y el surgimiento de las normas globales que asignan un alto valor a los derechos humanos, el tratamiento por parte del régimen chino de su pueblo dejó de ser un asunto simplemente doméstico. Los chinos pueden protestar que el mundo se está introduciendo ilegalmente en sus asuntos internos, pero tales protestas es improbable que sean atendidas por un mundo que ya no acepta que el privilegio soberano de un país exceda el debido proceso de la ley para la encarcelación, la tortura o cualquier otro tipo de asalto a la libertad y dignidad esencial de sus ciudadanos. Así, los derechos humanos en China hoy son claramente un asunto más internacional que doméstico y, como tal, el funcionamiento de

lo que al incremento del número de actores internacionales se suma el mayor número de temas de la agenda doméstica tradicional que adquieren tratamiento internacional; incluso puede hablarse de transnacionalización de la agenda pública interna.

Ello se ve reflejado en este trabajo, pues, como indiqué, el tema de investigación contiene cinco componentes centrales: formulación de políticas –centrada en la toma de decisiones–, política exterior como política pública, países pequeños, esquema institucional internacional y contextos hegemónicos. En esta sección hago un breve recuento de los principales aportes que se han publicado sobre algunas de estas áreas temáticas –en posteriores capítulos se ahonda sobre cada uno de esos aspectos–. No se trata de un recuento exhaustivo, sino de una referencia a los trabajos más relevantes y conocidos. Con ello, procuro mostrar que existe una vasta literatura sobre las variables que inciden en el objeto de estudio.

Ahora bien, para entender los cruces y las vinculaciones entre esos componentes, junto con los aportes de la diversa literatura, es necesario tener en cuenta los cambios ocurridos en el sistema internacional en la segunda mitad del siglo xx, que generaron un escenario *sui generis* para los Estados pequeños en materia de formulación de su política exterior. Tras el fin de la II Guerra Mundial se inició un periodo bipolar con un claro predominio –de naturaleza hegemónica– por parte de Estados Unidos, que se extendió hasta 1971, según la teoría de los largos ciclos de G. Modelski (1978) y la teoría de la estabilidad hegemónica (cfr. Gilpin 2002), a la que se suma la presencia de un retador hegemónico y hegemon regional: Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). La década de 1970 constituyó un periodo de relativa coexistencia pacífica que otorgó a los países pequeños un mayor margen de acción y gestión internacional –por ejemplo, Costa Rica estableció relaciones diplomáticas con la Unión Soviética; mientras que Panamá negoció dos tratados para la devolución del control de la zona del canal con EEUU (conocidos como Tratados Torrijos-Carter firmados el 7 de septiembre de 1977)¹⁶ y en Nicaragua triunfó la revolución impulsada por el Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN)–. Sin embargo, ese triunfo de la Revolución Sandinista en Nicaragua y la intervención soviética en Afganistán marcaron el inicio de una

su comunidad política también tiene que ser probado por aquellos cuya experiencia rodea la naturaleza de las instituciones internacionales, el rol de las organizaciones transnacionales y la estructuras a través de las cuales los regímenes globales ejercen influencia y responden a las violaciones de sus principios.”

¹⁶ Los documentos firmados en la sede de la OEA en Washington D.C. fueron el Tratado del Canal de Panamá y el Tratado concerniente a la neutralidad Permanente y Funcionamiento del Canal de Panamá.

nueva etapa de tensiones bipolares típicas de la Guerra Fría, dando lugar a un segundo periodo en esta “paz armada”.

A mediados de la década de 1980 comenzó un nuevo periodo de relajamiento de las tensiones entre las dos superpotencias y un reacomodo de fuerzas en el sistema internacional que redefinieron las relaciones de poder entre los distintos bloques. El derrumbe del Muro de Berlín, la desintegración del bloque soviético y el fin del régimen socialista en la urss –dando paso al restablecimiento de Rusia y a nuevos Estados, entre ellos los tres bálticos (Estonia, Letonia y Lituania), que habían perdido su independencia en 1940 al ser incorporados como repúblicas de la Unión Soviética–, junto a otros eventos de inicios de los años 1990, replantearon las relaciones de poder entre las potencias. En ese contexto los Estados pequeños encontraron nuevas formas de lograr algunos de sus objetivos de política exterior –precisamente un fenómeno que ha sido escasamente analizado, como indiqué–. Así el sistema internacional dejó de ser bipolar, con dos polos esforzándose por ocupar posiciones hegemónicas;¹⁷ apareciendo un esquema pluripolar, en el sentido que ha habido momentos unipolares (Krauthammer 1990/91) con predominio de EEUU y otros en donde el multipolarismo se manifiesta en ciertas áreas. Sin embargo, hoy claramente no se puede definir el sistema internacional como multipolar;¹⁸ aunque se hable de cinco centros de poder: EEUU, Unión Europea, Rusia, China y Japón –destacando en el caso europeo Alemania–; y no se puede dejar de mencionar el caso de India y cada vez más el de Brasil.

No es viable hacer referencia a un sistema multipolar, porque hay diferencias significativas entre los polos de poder, y porque el orden internacional continúa siendo el propuesto por EEUU, que sigue ocupando la posición predominante en muchas de las áreas de acción de las grandes potencias. Pero lo cierto es que ya no es el mundo del siglo xx propuesto por los estadounidenses a mediados de esa centuria; no es ni el duopolio de la Guerra Fría, ni el unipolarismo de la década de 1990, sino un sistema internacional distinto, que aún está en transición hacia un nuevo orden

¹⁷ Hago referencia, en esta oportunidad, al carácter hegemónico de las potencias en el sentido enunciado por la Teoría de la Estabilidad Hegemónica; que considera que un hegemon es aquella potencia que tiene capacidad de controlar las acciones en los distintos ámbitos de acción internacional (político, militar, económico, monetario, social y cultural). A lo largo de la historia sólo se han identificado cinco periodos hegemónicos: Portugal (siglo XVI), Holanda (siglo XVII), Inglaterra (siglos XVIII y XIX, hasta 1914) y EEUU (1945-1971). Sin embargo, este concepto no es aplicable al caso de potencias hegemónicas en escenarios específicos.

¹⁸ Tradicionalmente se entiende por multipolarismo un balance de poder en donde hay cuatro o más potencias que no pueden dominar a los otros, como ocurrió en el siglo XIX (Clemens 1998: 101). Por supuesto, es posible que en algún ámbito una de las superpotencias tenga predominio y hasta ejerza control sobre los demás actores.

global (Zakaria 2008).¹⁹ Así, el mundo está cambiando, y parece estar haciéndolo distante de la propuesta estadounidense del siglo anterior; por tanto, "...puede ser un mundo en el cual Estados Unidos ocupe mucho menos espacio, pero es uno en el cual las ideas e ideales estadounidenses son irresistiblemente dominantes" (ibíd.). Eso significaría un "mundo apolar", de acuerdo a R. Haass (2008b); o sea "...un mundo dominado no por uno o dos o varios Estados, sino más bien por docenas de actores poseyendo y ejerciendo varias clases de poder."²⁰ Ello a pesar del intento de EEUU de establecer un orden internacional homogéneo, basado en los principios de democracia liberal y libre comercio y en la implementación de políticas hegemónicas (Stivachtis 2008: 91).

En ese entorno de tensiones entre el unipolarismo y el multipolarismo, actores internacionales como las organizaciones intergubernamentales –*v. gr.* ONU–, desempeñan un papel fundamental. Son de utilidad tanto para las superpotencias como para los Estados pequeños, aunque por distintas razones. Este tipo de entidades no sólo contribuyen a incrementar y consolidar los flujos transfronterizos y a incrementar el número de temas de la agenda global, sino que generan conductas cooperativas que favorecen lo que se ha denominado las "redes de interdependencia" (Kegley & Wittkopf 2001: 173).

Tras el fin de la Guerra Fría, el papel de la ONU se replanteó –sobre todo durante la década de 1990–, pues se superaron las rivalidades de la confrontación Este-Oeste, la lucha de poder por controlar las decisiones en todas las instancias de esa organización y las restricciones para influenciar algunos procesos en áreas consideradas por las superpotencias como estratégicas. Incluso comenzó a hablarse de "multilateralismo firme", que favorecía el rol de la ONU como especie de "autoridad mundial".²¹ Sin

¹⁹ Para F. Zakaria (2008) "En el nivel político-militar, continuaremos en un mundo de una única superpotencia. Pero la polaridad no es un fenómeno binario. El mundo no continuará siendo unipolar por décadas y entonces sorpresivamente, una tarde, llegará a ser multipolar. En todas las dimensiones distintas al poder militar –la industrial, financiera, social, cultural– la distribución del poder está cambiando, moviéndose lejos del dominio estadounidense. Eso no quiere decir que estemos entrando en un mundo antiestadounidense, sino que nos estamos moviendo hacia un mundo pos-estadounidense, uno definido y dirigido desde muchos lugares y por mucha gente."

²⁰ De acuerdo con R. Haass (2008b) "En contraste con la multipolaridad –la cual involucra varios distintos polos o concentraciones de poder– un sistema internacional apolar se caracteriza por numerosos centros con significativo poder"; puesto que hoy "[e]l poder es encontrado en muchas manos y en muchos lugares."

²¹ C. Kegley y E. Wittkopf (2001: 179) consideran que las operaciones de las fuerzas internacionales conjuntas para repeler la agresión de Irak sobre Kuwait en 1990 condujeron a que "...las actividades colaborativas de administración de las crisis aumentaran exponencialmente. La nueva actitud de cooperativa de los antiguos contendores [EEUU y Rusia] y los renovados esfuerzos por empoderar a la ONU para preservar el orden mundial y promover la prosperidad global fueron reflejados en su defensa mutua de una toma de decisiones consensual en el Consejo de Seguridad."

embargo, la transición hacia una nueva organización multilateral –como parte de ese replanteamiento– no se ha completado, por lo que no existe claridad en este momento sobre las funciones de Naciones Unidas como actor internacional en un mundo pluripolar.

En un sistema internacional anárquico, caracterizado por relaciones de fuerza entre los Estados poderosos, las organizaciones internacionales proveen “...la malla institucional para dar sentido a alguna clase de orden mundial, aún cuando los líderes y contextos van y vienen, y aún cuando las normas son minadas por los repentinos cambios en las relaciones de poder” (Goldstein 2001: 299). Ello favorece la participación e interacción de Estados pequeños, que no tienen capacidad para tener una presencia global ni para crear foros o regímenes exclusivos de ese tipo de países que les permita superar el denominado “síndrome de Lilliput” (Keohane 1969).

Tal reacomodo de fuerzas ha tenido repercusiones en los flujos y transacciones a través de la frontera estatal; al mismo tiempo que en el nivel doméstico, se han generado nuevos procesos que han redefinido las relaciones entre los numerosos actores nacionales. Esto ha provocado, por una parte, que las fronteras estatales se hayan tornado más porosas y difusas, perdiendo el gobierno estatal buena parte de su capacidad de control sobre esos movimientos transfronterizos; y, por otra, una mayor interacción entre los actores domésticos y los internacionales, condicionando la formulación y toma de decisiones de política exterior. Sin embargo, ello no quiere decir que el sistema internacional de finales del siglo xx y principios del xxi sea radicalmente distinto al que predominó en la pasada centuria; sino que existen interacciones que han redefinido la frontera clásica entre lo interno y externo del Estado. Al respecto cabe citar lo señalado por J. Rosenau (1997: 4):

El problema involucra el poner en orden múltiples contradicciones: el sistema internacional es menos dominante, pero aún es poderoso. Los Estados están cambiando, pero no están desapareciendo. El Estado soberano ha sido erosionado, pero aún se declara vigoroso. Los gobiernos están debilitados, pero aún pueden mantener su presencia. En ciertos momentos los públicos son más exigentes, pero en otras oportunidades son más flexibles. Las fronteras aún mantienen afuera a los intrusos, pero también son más porosas. Los escenarios terrestres están dando paso a escenarios étnicos, mediáticos, ideológicos, tecnológicos y financieros; pero la territorialidad aún es una preocupación central para muchos pueblos.

El escenario internacional generado por la convergencia de esas contradicciones genera nuevos desafíos para los tomadores de decisiones de política exterior –y en general en materia de políticas públicas–, limitando la capacidad de acción y la disponibilidad efectiva de ciertos recursos con lo que contaba el Estado en épocas anteriores. Sin embargo, los decisores aún conservan alguna autonomía, incluso en el caso de países pequeños, pero con diferencias importantes, más en cuanto a la clase de decisiones que respecto al grado (ibíd.: 20).²²

En tal sistema multipolar y dinámica mundial, las potencias intermedias, e incluso los Estados pequeños, tienen un mayor margen de movilidad relativa para adoptar conductas que les permitan mayores espacios de acción y gestión; por cuanto sus estructuras de toma de decisiones tienden a ser más flexibles y sus compromisos internacionales menos rígidos, en comparación con los Estados medianos. Por consiguiente, la política exterior de los Estados objeto de estudio en esta investigación muestra hoy ciertas expresiones que no poseían durante la Guerra Fría, ofreciéndoles, en su calidad de Estados pequeños, un espacio de maniobra distinto al de periodos anteriores. Pero bajo un escenario en el que cada vez más se integra lo doméstico con lo internacional, creando una situación *sui generis* a lo largo de la frontera doméstico-exterior que genera una gobernabilidad particular en un mundo turbulento (Rosenau 1997)²³ y también provocando una realidad en la que las “proximidades se tornan distantes” originadas en una dinámica que va más allá de la globalización (Roseanu 2003). Ello genera retos a la construcción de identidades y roles, particularmente en el caso de los Estados pequeños.

Lo anterior lleva a algunos autores (Derghoukassian 2005: Manning 1997: Rourke 2004) a denominar el espacio en donde se formula la polí-

²² Para. J. Rosenau (1997: 20) “...mientras la política exterior todavía designa los esfuerzos de las sociedades para mantener un ápice de control sobre sus ambientes externos, los nuevos temas de la interdependencia global, tales como contaminación, crisis de divisas, sida y el narcotráfico, profundamente han cambiado las tareas y objetivos de los funcionarios de política exterior como para hacer diferencias en la clase más que en el grado.”

²³ J. Rosenau alude a un turbulencia como una situación en la que hay un alto grado de complejidad, en la que hay incertidumbre y la regularidad desaparece (Rosenau 1990: 8); afectando tanto a los actores como a la dinámica sistémica y generando condiciones de cambio significativo (ibíd.: 65). De forma que la “turbulencia glocal” la define este autor (ibíd.: 78) como “...un Estado de cosas a escala mundial en la cual las interconexiones que sostienen los parámetros primarios de la política mundial son marcados por una complejidad y variabilidad significativa.” Esto crea condiciones en las que los Estados pierden control sobre los temas trasnacionales, lo cual favorece las estructuras informales de los movimientos sociales y las redes trasnacionales (Rosenau 1997: 291-92). De esa forma se genera una realidad caracterizada y calificada por una concentración del tiempo y el espacio, que se expresa en lo que el mismo Rosenau (2003) denomina “proximidades distantes”.

tica exterior como el espacio “interméstico” –término no reconocido por la mayoría de los teóricos de Relaciones Internacionales y especialistas en política exterior–.²⁴ Para J. Rourke (2004: 62) la política interméstica constituye un tercer tipo de política (entre la doméstica y la internacional y en alguna medida distinta a la exterior).²⁵ Mientras que para K. Derg-houkassian (2005: 5) casos como la seguridad están llegando a ser cada vez más intermésticos –“...temas que son simultáneamente domésticos e internacionales” (ibíd.: 13)–, por lo que es necesario superar el “error” de separar las políticas domésticas y exterior, viéndolos como asuntos no vinculados y olvidando que en cierta medida son caras de la misma moneda, pero también son políticas públicas que se implementan en diferentes ámbitos de acción.

En realidad, el fenómeno no es nada nuevo, lo novedoso es el concepto que están utilizando. El mismo J. Rosenau (1997: 4) lo advierte cuando anota:

Investigar lo doméstico como aspectos de “política comparativa” y examinar lo exterior como dimensiones de “política internacional” es más que arbitrario: es francamente erróneo. Los asuntos domésticos y exteriores siempre han formado una red sin costuras y la necesidad de tratarlos como tal es urgente en este tiempo de enorme transformación. En efecto..., no podemos permitir más que la frontera doméstico-exterior confunda nuestro entendimiento de los asuntos mundiales... Los guardias fronterizos pueden revisar pasaportes y los oficiales de aduanas pueden imponer aranceles, pero concebir la distinción doméstico-exterior en esta forma simple es engañoso, confundir las apariencias superficiales con los modelos subyacentes.

²⁴ P. Pada (2006) considera que este planteamiento permanece como un argumento debatible; pero “...es esencial ofrecer una serie de suposiciones resultantes de los fenómenos globales, tales como la internacionalización de los temas domésticos que ofrecen una imagen borrosa de la distinción entre los asuntos domésticos e internacionales; la consolidación del proceso de democratización erosiona la autoridad del gobierno mientras fortalece los principios de gobernabilidad; el significativo rol emergente de los actores no estatales, incluyendo la mafia y los terroristas, y su amplia red mundial que replantea los asuntos públicos y las actitudes de relaciones exteriores; la creciente presencia e involucramiento de ‘instituciones extranjeras’ en el ámbito regional, creando una nuevo carril de relaciones exteriores en el nivel provincial...”

²⁵ Este autor (Rourke 2004: 62) considera que “La política comercial es un ejemplo típico de un tema interméstico porque afecta las relaciones internacionales y la economía doméstica en términos de trabajo, precios y otros factores. La influencia de los líderes políticos es menos sobre los temas intermésticos porque ellos, como los temas domésticos directamente impactan y activan a los grupos de interés, legisladores y otros actores subnacionales más que a temas de política exterior. Así el liderazgo presidencial es más fuerte en temas puros de política exterior/defensa, más débil sobre temas mixtos (intermésticos) y mucho más débil en temas puramente domésticos (italica en original).

Este autor (ibíd.) advierte sobre la necesidad de reconocer la turbulencia que impera en el mundo, los problemas de la gobernabilidad doméstica e internacional y las múltiples contradicciones que surgen de esta dinámica global (entendida como aquella que opera en todos los niveles de acción, no sólo el estatal y el internacional), que afecta las políticas públicas, tanto domésticas como exteriores.²⁶

Por su parte, M. Schaper (2005: 3) introduce un concepto adicional: política transdoméstica, para referirse a aquellas políticas que, si bien son domésticas por naturaleza, sus efectos tienen lugar deliberadamente en otro Estado soberano; sin que exista mayor preocupación en ninguno de los dos Estados por los efectos de tal política en los procesos de toma de decisiones. Es decir, se trata de una política interna, cuyo impacto se produce en el escenario externo, diferenciándose de la política doméstica (naturaleza e impacto interno) y de la política exterior (naturaleza y efecto “deliberadamente” externo). Esto último porque para este autor (ibíd.) el propósito de los Estados al formular la política exterior es “...intentar influenciar la conducta de otros Estados-nación soberanos”. Y si bien ello implica interferir en la soberanía del otro Estado, comúnmente se acepta este tipo de intervención siempre que se ajuste a las reglas diplomáticas tradicionales.

Al considerar los factores que condicionan el escenario internacional de hoy y la dinámica del actual orden internacional y naturaleza de los Estados como actores internacionales, es posible hacer referencia a las políticas públicas, antes de introducir el tema de la formulación y análisis de política exterior; esto lo formulo en las siguientes secciones, antes de realizar algunas consideraciones generales sobre las teorías a utilizarse en este estudio, que sirven de trasfondo para ahondar sobre el objeto de estudio.

Formulación de políticas públicas

En general la literatura que hace referencia a la política pública concibe la formulación de esta política como un proceso que comprende básicamente cinco componentes: problemas, alternativas, decisión, resultados

²⁶ J. Rosenau (1997: 5) señala las siguientes inquietudes: “¿Cómo valoramos un mundo en el que la Frontera está continuamente cambiando, ensanchándose y encogiéndose, simultáneamente sujeta a erosión con respecto a muchos temas y consolidándose con respecto a otros? ¿Como reconceptualizamos los espacios políticos de manera que connota identidades y afiliaciones (religiosas, étnicas y profesionales) también como territoriales? ¿Cómo estas actividades a lo largo de la Frontera permiten absorber, sortear o de otra forma enfrentar con límites cambiantes y porosos? ¿Cuánto más puede un mundo interdependiente y transnacional organizar sus asuntos en términos de límites elusivos?”

y rendimiento (cfr. Subirats 1992); sin embargo, el mismo J. Subirats (1992: 39ss.) advierte que la situación es más compleja y se requiere tener en cuenta una serie de cuestionamientos que permitan estudiar y comprender la identificación de problemas, la formulación de la política, la decisión del curso de acción, la implementación de esa decisión y la evaluación. De manera similar se pronuncian I. Meny y J. C. Thoenig (1992: 105) cuando proponen un proceso de cinco fases: identificación de un problema, formulación de soluciones, toma de decisión, ejecución del programa y terminación de la acción. En cada una de esas etapas hay actores, restricciones, decisiones, desarrollos y consecuencias que se condicionan mutuamente y se traslapan (Aguilar 2003: 15);²⁷ pues como señala L. Gerston (1997: 8) al considerar el proceso de formulación de políticas hay que reconocer algunos componentes que son constantes en los distintos países, tales como: temas en la agenda pública; actores que presentan, interpretan y responden a esos temas; recursos implicados; instituciones que intervienen; y niveles de gobierno en donde se toman las decisiones.

Un factor relevante en este proceso es la construcción de las agendas (pública y de gobierno); pues en ello inciden múltiples aspectos que condicionan el rumbo general de la política pública, como señala L. Aguilar (2003). Así esa construcción es una decisión y, como en todo proceso decisional, los decisores consideran múltiples aspectos y procuran evitar adoptar un curso de acción y formular una política pública que provoque problemas y situaciones que conduzcan a incorporar nuevos temas y nuevas políticas, o a retirar de la agenda aquellos que resultan de interés para grupos de presión o los mismos decisores. Incluso pueden no adoptar una decisión –lo cual por sí misma ya es una decisión– para evitar lo que perciben como complicaciones derivadas de su acción en el futuro.

La complejidad de la construcción de la agenda de políticas públicas permite hacer referencia a lo que autores como L. Gerston (1997: 52) denominan “constructores de la agenda”.²⁸ Estos actores se agrupan en torno a cuatro categorías básicas: funcionarios públicos (Presidencia –en general el Poder Ejecutivo–, Congreso, tribunales y agencias reguladoras), medios de comunicación, grupos de interés y burocracia. Por consiguiente,

²⁷ Citando a Brewer y De León, L. Aguilar (2003: 20-21) identifica seis fases del proceso de política: iniciación, estimación, selección, implementación, evaluación y terminación.

²⁸ Sobre estos constructores, este autor (Gerston 1997: 52) señala que “...los actores que llevan los temas potenciales de política dentro del ámbito público lo hacen así porque perciben la necesidad exponer un problema político con la esperanza de alterar un arreglo de política existente.”

virtualmente casi cualquier tema puede ingresar a la agenda pública; la clave del asunto radica en reconocer los “mecanismos disparadores” de los temas,²⁹ y los principales agentes responsables de su incorporación.

Una vez que el evento o eventos han ingresado en la agenda –ya sea la sustantiva, simbólica u oculta (ibíd.: 62)–, el nuevo tema queda en espera de la acción/gestión de los tomadores de decisiones; es decir, la adopción de políticas para responder a los desafíos que genera la nueva situación.

Según C. Lindblom (1991: 12ss.) la formulación de las políticas públicas resulta un proceso poco o no claro y se requieren considerar múltiples aspectos condicionantes, determinantes e intervinientes. Sin olvidar que en muchas ocasiones los decisores incorporan sus puntos de vista y realizan un análisis partidista de las situaciones (ibíd.: 39ss.), lo que define acciones que no necesariamente responden a la situación real. Pero también el problema es que en distintas oportunidades los decisores no pueden identificar y no identifican correctamente la situación para formular la política pública o adoptar cursos de acción que no contribuyen a solucionar el conflicto, sino que lo agravan. Ello porque entran en juego intereses, gustos y preferencias.

Acerca de la complejidad de este proceso de formulación, L. Gerston (1997: 74) habla de situaciones cacofónicas por naturaleza,³⁰ que adquieren expresiones confusas, de crisis o de cambio según el alcance, la intensidad y el momento en que se manifiesten los eventos. En esta coyuntura se incorporan al proceso los distintos agentes con algún tipo de interés en la temática. Por supuesto, los líderes y los grupos de interés activos en la toma de decisiones tienen una mayor influencia en el proceso; de ahí

²⁹ Según L. Gerston (1997: 23) el “mecanismo disparador” (triggering mechanism) es “...un evento crítico (o conjunto de eventos) que convierte un problema rutinario en una respuesta pública negativa ampliamente compartida.” Así, la interferencia que esos eventos críticos (entendidos como alteraciones o cambios en los hábitos y prácticas consideradas normales) provocan la interferencia con la rutina y genera la sensación en el segmento de la sociedad afectado, que algo está “mal” y debe ser atendido (Ibid: 24). Como respuesta a esa reacción pública, el tema será objeto de interés por los tomadores de decisiones y los conducirá –en distinto grado– a adoptar medidas para enfrentar la situación, formulando una política pública. En ese sentido, tal mecanismo es el identificador y clarificador de los temas emergentes y se desarrolló en los ámbitos doméstico e internacional. La relevancia de tal mecanismo radica en la interacción de tres factores: alcance (número de personas afectadas por la situación), medido en términos de estrecho y extenso; intensidad del evento, que puede ser baja o alta; y momento en que ocurre el evento, breve o prolongado.

³⁰ Este autor (1997: 74) anota que “...hemos trazado el proceso de política pública como una serie de eventos que conducen a confusión, crisis y cambio. Las actividades que conducen a políticas son casi cacofónicas por naturaleza –algunas dramáticas, otras insignificantes; algunas aleatorias, otras moldeadas; algunas horribles, otras humorísticas–. Lo que ellas tienen en común es un impacto negativo en el ir y venir de la vida diaria para un segmento importante de la población. Cuando las condiciones adversas y los problemas inesperados surgen, luchamos para adaptar a las circunstancias y tratar de reacomodar los asuntos de la mejor manera.”

la necesidad de obtener "...amplia información sobre los valores de los líderes, las presiones de los grupos de interés, las actitudes de la ciudadanía, los controles institucionales y los otros factores sin fin que afectan el poder y su ejercicio."

Pero además, los decisores no sólo recurren a fuentes oficiales para obtener información, sino que utilizan fuentes externas (prensa comercial, expertos académicos, ONG y otras), lo que introduce una variante en el modelo burocrático de toma de decisiones. Esto implica una mayor incorporación de fuentes basadas en redes personales y tecnológicas (Bloodgood 2003: 3)

Según el modelo burocrático propuesto por G. Allison, los decisores deben tener en cuenta sus posiciones en el gobierno, sus intereses y agenda, la dinámica de los procesos de toma de decisiones, las coaliciones, negociaciones y compromisos que emergen. Esto permite identificar tres etapas secuenciales en la toma de decisiones: procesamiento de la información, negociación e implementación (ibíd.: 8).

Por consiguiente, la información es una fuente de poder político, su contenido es determinado por intereses organizacionales y personales y administrado según los canales disponibles en la estructura (ibíd.). Pero esos canales están regulados por principios, normas e instituciones que filtran la información y definen prioridades. Esto va definiendo un espacio de acción en el que se administra la información, que adquiere rasgos particulares, condicionados por la cultura, el rol nacional y las interacciones con actores extranjeros. De ahí la importancia de los espacios institucionales, sobre todo aquellos altamente formalizados, como la ONU, porque generan procesos de socialización más profundos y tienden a estandarizar la conducta de los decisores, sobre todo de los Estados pequeños.

Otro aspecto a considerar respecto a la información es el costo de la información, que es una de las razones por la que los países pequeños optan por un mayor uso de las fuentes externas. En general carecen de una comunidad de inteligencia desarrollada y de canales de comunicación fluidos entre agencias; por el contrario, es común que la burocracia de cada agencia estatal tienda a considerar su información como confidencial y no la facilite a otros ministerios e instituciones. Por supuesto, hay fuentes gratuitas de información, como la prensa, la academia y los grupos de interés; la cuestión es que para muchos decisores la información proveniente de estas fuentes resulta, en la mayoría de los casos, sospechosa o de difícil verificación; y entre la burocracia existe un gran temor al desprestigio generado por el uso de información falsa (Bloodgood 2003:

27-8). Esto dificulta la toma de decisiones en política exterior y favorece el uso de las fuentes particulares de información y de las redes en las que se ubica cada decisor individual –incluidas las denominadas comunidades epistémicas–.³¹ En general se trata de redes que generan espacios sociales con altos niveles de socialización, disminuyendo la denominada “paradoja de la abundancia” –variedad y cantidad de información, lo cual genera problemas de credibilidad y pobreza de atención– (ibíd.: 26). Por lo que en la práctica el decisor individual tiende a seleccionar el curso de acción según sus intereses, preferencias y expectativas, como se deduce de muchas decisiones adoptadas por los Estados pequeños en la Asamblea General de la ONU, según analizo en un capítulo posterior.

Además de esa paradoja y de los problemas de obtención y administración de la información para la formulación de una política, se agrega el hecho que “nueva información tiende a ser interpretada y adaptada en vista de las creencias pre-existentes” (Aggestam 1999). Sin embargo, ello no quiere decir que no haya información nueva que sustituya la anterior, pues se puede producir la “disonancia cognitiva”, porque hay un proceso de aprendizaje que conduce a nuevas definiciones y entendimientos de la concepción de roles³² –que es definido por las expectativas actitudinales y conductuales de sus ocupantes, de sus contrapartes y ambientes (Rosenau 1990: 213)³³– y de la percepción del decisor, lo cual, según

³¹ En política exterior y sobre todo en diplomacia las redes han adquirido un rol fundamental. Sobre esta temática E. Bloodgood (2003, 21-3) señala: “...las redes capacitan a los actores no gubernamentales a adquirir nueva información y proveer acceso a los tomadores de decisiones para comunicar esta información mientras simultáneamente colaboran con los decisores para desarrollar relaciones con fuentes de información que los ayudan rápida, fácilmente y a bajo costo a evaluar la credibilidad de la información recibida.” (21) El argumento predominante sobre las redes se resume, en palabras de J. Metzel (citado 21-2), en los siguientes términos: “Las redes distribuyen información y poder a través de las fronteras tradicionales, permitiendo que poderosos grupos de interés se forman y redefinan rápidamente. La red es flexible, ágil, constantemente capaz de reconfigurarse para enfrentar nuevos desafíos. Esto permite a las ideas competir y conferir una ventaja competitiva para aquellos más capaces para compartir, comerciar y recibir la información más relevante. Las redes bajan los costos de la acción colectiva, haciendo más grandes y dispares los grupos mejor capacitados para organizar e influenciar los eventos que antes. A causa de estas cualidades, las redes se desarrollan mucho más rápido que las jerarquías tradicionales y colocan presiones competitivas sobre las formas tradicionales de organización.”

³² Según L. Aggestam (1999) “las concepciones de rol son amplias categorías que permiten una cierta flexibilidad de interpretación, dependiendo de la medida en la que hayan llegado a ser formalmente institucionalizados como una guía específica para la acción.” De ahí que haya roles de posición y de preferencia, lo que conduce a cierta discreción en la interpretación de los roles para evitar conflictos potenciales entre ellos.

³³ Para J. Rosenau (1990: 213-14) “...los funcionarios pueden estar vinculados a todos los conflictos que acosan los sistemas en los cuales ellos son ocupantes de roles –los sistemas privados en los que son o fueron previamente miembros, las instituciones de formulación de políticas en las que su posición de formulador está localizada, el sistema societal para el cual ellos hacen políticas y en los sistema internacionales en los que su sociedad es un subsistema. Las interacciones entre esos sistemas, en otras palabras, convergen en el decisor individual, creando conflictos de roles que reflejan los diferentes valores, capacidades e historias de los distintos sistemas a los cuales la posición de formulador de política está vinculada.”

he indicado, hace más compleja la decisión en política exterior, porque se produce en una zona fronteriza entre contextos institucionales diferentes, que generan demandas y expectativas particulares, incluida su naturaleza interméstica. De ahí la posibilidad de reconocer divergencias entre los principios rectores de la política exterior y la forma en que votan una resolución en la Asamblea General sobre un tema sensible para un decisor importante o un grupo de interés.

En el caso de la política exterior, la información se torna más relevante, porque tiene en cuenta lo que se denomina el estilo de toma de decisiones de política exterior, pues la información se mueve por los canales preferidos por los decisores en cada caso, su posesión ofrece ventajas al titular convirtiéndose en un instrumento del ejercicio del poder; además está condicionada por la disponibilidad, el tiempo y los recursos de que disponen los decisores y en definitiva es restringida por las estructuras e intereses burocráticos. Pero condicionada por las fuerzas sistémicas y las relaciones simétricas entre las partes, cuando se trata de política exterior; lo cual influye en la construcción de la identidad y los roles de los Estados.

En ese sentido no es lo mismo tomar una decisión a lo interno de una cancillería que hacerlo en el marco de una organización como la ONU o en una embajada acreditada en un país con el que se mantienen estrechas relaciones y un elevado grado de dependencia. De igual forma, cuando la estructura burocrática es muy influyente en todos los procesos, o, por el contrario, no existen interacciones estrechas entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y otros ministros y entidades públicas y privadas. En esto también incide si se trata de un funcionario diplomático de carrera o por nombramiento político que puede ser fácilmente removido de su cargo.

Como se deduce de lo anterior, la formulación de la política pública se hace más compleja en el caso de la política exterior, porque el número de factores intervinientes, la cantidad y diversidad de intereses en juego y la magnitud y significado de las áreas temáticas son mucho mayores que las que tienen lugar en el escenario doméstico.

La mayor parte de la literatura sobre política pública ve su formulación como un proceso en el que sólo intervienen actores y factores domésticos; son pocos los trabajos en donde se identifica el componente internacional. Esto constituye una limitante del estudio de las políticas públicas, porque hoy no sólo la política exterior es influenciada y condicionada por factores externos, sino que prácticamente las políticas públicas

en todas las áreas temáticas son afectadas por el escenario internacional. De ahí la necesidad de revisar otros modelos que complementen y superen las limitaciones del análisis tradicional de las políticas públicas; Por ello, es necesario ahondar sobre el caso de la política exterior.

Política exterior: una política pública *sui generis*

Si bien la cuestión de la teoría sobre política exterior es objeto de análisis del próximo capítulo, es necesario ahora hacer referencia a aspectos generales de la política exterior, incluso algunos de los cuales retomaré posteriormente. Por ello, en esta sección abordo la conceptualización y lo referente al análisis de la política exterior, como campo de estudio.

Hay que tener en cuenta, como he indicado, que los elementos y factores que intervienen en la formulación y toma de decisiones de política exterior son múltiples y se originan en diferentes niveles y ámbitos de acción; pero además, entre los que influyen directamente, están, por una parte, los intereses, percepciones, imágenes y preferencias subjetivas de los tomadores de decisiones y, por otra, la cultura, las instituciones, los roles externos y los grupos de interés (domésticos y externos). Por supuesto, el contexto sistémico, determinado por las instituciones y la cultura predominante, referente y hacia el que está dirigida la toma de decisiones, es fundamental para la formulación de la política exterior. A ello se agrega el hecho que la identidad nacional,³⁴ que radica en la base de la formulación de la política exterior, "...no es fija o estable; es un continuo ejercicio en la fabricación de ilusión y la elaboración de convenientes fábulas acerca de quiénes somos 'nosotros'... Pero también es acerca de lo que dejamos de decir, lo que es olvidado o reprimido" (Ignatieff 1998). Por ello, los mitos y auto-percepciones tienen relevancia en la formulación de la política exterior y en la concepción de "interés nacional" que hagan los decisores en esta política; como también ciertos referentes simbólicos condicionan la identidad de un Estado, como el canal en el caso de Panamá.

El ya citado Realismo Político de H. Morgenthau –acompañado por el Realismo Estructural o Neorrealismo de K. Waltz–, en cuanto enfoque paradigmático dominante en el análisis de la política exterior durante las últi-

³⁴ La identidad nacional hace referencia a la identidad grupal o diferenciación entre "ellos" y "nosotros". Si bien la identidad es propia de la conciencia social, lo cierto es que la identidad nacional aparece en épocas recientes y posteriores a la Edad Media, que se origina en la Europa de los siglos XV y XVI, aunque adquiere su dimensión tal y como se le conoce hoy hasta el siglo XIX (cfr. Pérez 1999). El concepto se puede relacionar con el de nación, pero no necesariamente se aplica en todos los casos.

mas décadas del siglo pasado, ha cedido espacio a nuevos planteamientos; lo cual no quiere decir que se haya eliminado la influencia de esas corrientes en la academia y sobre los tomadores de decisiones y, por supuesto, no significa que los condicionantes que reconocen esas teorías sobre los procesos sociales hayan desaparecido –sino que son explicados y comprendidos desde una perspectiva que refleja más objetivamente la realidad–. Hoy se han formulado distintos planteamientos teóricos que permiten entender la formulación de la política exterior desde la perspectiva y dinámica de las relaciones internacionales de inicios del siglo xxi, al igual que existen otras propuestas para comprender el proceso de toma de decisiones, que han superado en cierta medida el modelo clásico de G. Allison (1971).

Hoy se tiene una mejor interpretación y comprensión de los múltiples factores domésticos, estatales e internacionales que intervienen en la toma de decisiones de política exterior. Se reconoce que las variables causales o intervinientes –según sea la coyuntura– de esa política son, entre otras:

- *Idiosincrasia o variable individual* (cultura política y entorno social), que hace referencia a la personalidad, valores, talento y experiencias de los decisores, reconociendo cómo las diferencias individuales (creencias, motivos, estilos decisionales e interpersonales) entre decisores afectan la conducta de política exterior.³⁵
- *Roles y conducta externa de los funcionarios* (posición de los decisores y ejecutores), la cual está vinculada a la posición que detenta la burocracia encargada de la política exterior, y relacionada con las estructuras y procesos de toma de decisiones, condicionada por la maquinaria organizacional.
- *Variables gubernamentales* (marco institucional) que responden a las características políticas del régimen y comprende los aspectos de la estructura gubernamental que inciden en (limitando o facilitando) el logro de los objetivos de la política exterior.
- *Aspectos no gubernamentales*, atributos nacionales (tamaño del territorio, nivel de desarrollo económico), tendencias de valores de la sociedad, y grado de unidad nacional (homogeneidad cultural), que generalmente se reflejan en los principios rectores de la política exterior.

³⁵ Para H. Kissinger (1961: 274) las características de la sociedad se reflejan en la burocracia, que adopta el estilo de vida, creando un ambiente “objetivo” y generando “experiencias” que conforman el conocimiento de la sociedad y constituyen la cultura política. Así, hay sociedades pragmáticas y especializadas, lo cual se refleja en las políticas públicas y el proceso de su formulación. Ello incide en la conducta y actitudes de los decisores (como funcionarios públicos).

- *Variables sistémicas*, aquellos aspectos no humanos del ámbito externo que condicionan o influyen en las decisiones de los decisores, tales como distribución de valores y recursos en el sistema, arquitectura sistémica y rango y panorama de los temas objeto de atención por parte del mecanismo estatal de política exterior (Roseanu 2006: Hermann y East 1978: y Wittkopf 1994: 5-6).

La idiosincrasia es una variable a considerar como uno de los determinantes de la toma de decisiones de política exterior, porque el individuo que participa en la toma de decisiones posee una serie de filtros que condicionan sus percepciones y experiencias, que no pueden ser obviados al momento de tomar una decisión. Pero además porque, como analizo en una sección posterior, la realidad es una construcción colectiva, en la que la cultura tiene un papel fundamental. Las otras variables han sido reconocidas por la mayoría de los estudiosos de la política exterior y de las RI

A esas cinco variables –ya sea que actúen en función causal o interviniante– se agregan dos factores condicionantes que inciden en la dinámica de cada una de ellas. Se trata de los siguientes: i) conducta exterior previa –incluidas las interacciones con determinada parte o relaciones bilaterales–; y ii) las cualidades transitorias de la situación (sobre todo cuando son situaciones consideradas como crisis). En el primer caso corresponde a la experiencia histórica de los Estados, puesto que “...la conducta de política exterior de un gobierno es moldeada por sus interacciones previas con otras entidades externas” (Hermann & East 1978: 23); lo cual resulta fundamental en el caso de las vinculaciones entre potencias hegemónicas y Estados pequeños, como analizo más adelante. El otro aspecto alude a los elementos transitorios que constituyen un estímulo para las decisiones de política exterior; por cuanto la caracterización que hagan los decisores de la situación y los problemas será un factor determinante de la conducta exterior del Estado (ibíd.).

Las cuatro primeras variables corresponden al ámbito interno y se fundamentan en la noción de Estado y sociedad nacionales; por lo que están relacionados con lo que A. George (2005: xvii) denomina los tipos de conocimiento necesarios en la formulación de políticas: i) conceptualización de las estrategias (“...marco conceptual para cada una de las muy distintas estrategias e instrumentos disponibles para los decisores que intentan influenciar a otros Estados”); ii) conocimiento general o genérico (“...fundamentado en el estudio de la experiencia pasada que identifica los usos y limitaciones de cada estrategia y las condiciones en las cuales

depende su empleo efectivo”); y iii) modelos conductuales de actores específicos (“...en lugar de asumir una peligrosa tendencia a asumir que pueden ser considerados como actores racionales y unitarios”).

La política exterior se refiere a una “acción política transfronteriza” (Rittberger 2004: 1) y procura “...la expansión de su interés nacional frente al de otras naciones” (Stoessinger 1980: 39), más que a interacción bi y multi laterales, por lo que se caracteriza –de ahí su naturaleza *sui generis*– por la complejidad en la formulación y en la implementación, su multidimensionalidad y el traslape de ámbitos y niveles de acción; pero, sobre todo, la unidad de análisis que sirve para delimitar su ontología. Esto dificulta una apropiada definición, que W. Carlsnaes (2003: 335) intenta reseñar en los siguientes términos:

Las políticas exteriores consisten de aquellas acciones que, expresadas en la forma de metas, compromisos y/o directrices explícitamente establecidas, y buscadas por representantes gubernamentales actuando en nombre de sus comunidades soberanas, son dirigidas hacia objetivos, condiciones y actores –gubernamentales y no gubernamentales– que quieren afectar y que yacen más allá de su legitimidad territorial.

Por supuesto, la explicación y entendimiento de esta política dependerá de las condiciones metateóricas que sirvan de base para determinar los tipos de factores y variables que intervienen en su formulación. Para W. Carlsnaes (2003: 342) esas perspectivas no deben ser excluyentes, pues en realidad responden a un esquema dimensional tripartito, que consiste en una dimensión intencional, una disposicional y otra estructural. A lo cual me refiero en el siguiente capítulo; pero antes reviso los principales planteamientos que sobre el análisis de política exterior existen.

Análisis de política exterior

El análisis de este tipo de política pública, por ende, también es *sui generis*,³⁶ pues está en la frontera conceptual y teórica entre los ámbitos doméstico e

³⁶ Sobre este particular, R. Terchek y D. Piper (1983: 1) señalan que la política exterior “es implementada principalmente fuera del país y es dirigida hacia las autoridades gobernantes o nacionales de otros Estados y organizaciones internacionales.” Sin embargo, existe una estrecha interacción entre esta política y las políticas públicas domésticas. En lo que también existe diferencia es en el proceso de formulación, porque la política doméstica ha sido objeto de un mayor debate público; mientras que la exterior ha estado bajo el control de “una élite especializada operando contra un trasfondo de indiferencia o deferencia pública.” No obstante, “la política exterior es política pública en la misma forma que la política doméstica es política pública.”

internacional, como ya he indicado de manera reiterada, porque pertenece empíricamente más al dominio de la política pública, aunque académicamente está en el ámbito de RI (Carlsnaes 2003: 331).³⁷ Por ello, en la práctica su formulación se ha considerado como un proceso distinto de la política doméstica; en ese sentido “el proceso de política exterior ocasionalmente ha tratado con preocupaciones y cuestiones económicas, quizás atrayendo la atención pública; pero, por la mayor parte, los altos niveles de indiferencia y deferencia han permitido a los decisores de política exterior proceder con independencia y flexibilidad” (Terchek 1983: 51). Incluso en muchos casos cubiertos con un velo que invisibiliza el proceso a los ojos de la opinión pública, convirtiéndolo en un coto relativamente cerrado de una élite burocrática, de individuos y de grupos de interés específicos. Sobre todo cuando se trata del enfoque tradicional.

El análisis convencional generalmente trata de responder a cuestionamientos de por qué se adoptó determinado curso de acción, por lo que tiende a otorgar gran importancia a la posición relativa del Estado en la jerarquía de poder internacional o a ciertas agencias gubernamentales en donde se adoptan las decisiones. En ese sentido se limita a explorar preguntas del tipo *por qué*.³⁸ Ello resulta en “...mostrar que cierta decisión política fue predecible dado un conjunto particular de circunstancias” (Doty 1993: 298). Esto genera explicaciones incompletas que suponen una subjetividad particular, un trasfondo de prácticas y significados sociales y discursivos que hacen posible las decisiones; lo cual es, en alguna medida, producto de la influencia dominante de los enfoques realistas en este campo de estudio y en general en RI. De ahí la importancia de modificar, desde una perspectiva constructivista, los fundamentos ontológicos y epistemológicos en que se basa el análisis de la política, como lo destaca R. Doty (1993: 299) al sugerir el cambio de las preguntas tipo *por qué* por aquellas tipo *cómo*:

Moverse de las preguntas tipo por qué a cuestionamientos tipo cómo es posible, tiene implicaciones importantes para el análisis de política exte-

³⁷ W. Carlsnaes 2003: 336-341) identifica como principales enfoques actuales en análisis de política exterior: estructural (Realismo, Institucionalismo Neoliberal y procesos organizacionales); basados en la agencia (cognitivos, psicológicos, burocráticos y liberales); social-institucional (constructivismo social y discursivo); e interpretativo.

³⁸ A diferencia de las preguntas del tipo por qué, las del tipo cómo permiten incorporar en la explicación aspectos sobre el poder que las primeras obvian. El cómo permite comprender que “...el poder trabaja para constituir modos particulares de subjetividad y disposiciones interpretativas.” Por lo que el poder resulta en algo productivo al generar significados, identidades, interrelaciones y un amplio rango de conductas (Doty 1993: 299).

rior. Creando más elementos de la problemática formulación de políticas y tomando menos como dados, un enfoque que usa preguntas tipo cómo es más crítico que un enfoque confinado a la pregunta por qué. Cuando preguntamos *por qué* los Estados o los decisores se comprometen en ciertas prácticas con otros Estados, asumimos la existencia de aquellos Estados y los decisores. Cuando planteamos preguntas *cómo es posible*, podemos aún preguntar por qué, pero debemos además indagar dentro de las prácticas que capacitan a los actores a actuar, a enmarcar políticas como ellos lo hacen y ejercer las capacidades que ellos usan...

Lo anterior es relevante en el análisis de la política exterior porque la realidad “objetiva” no es el ámbito en donde se localizan los significados de las cosas y procesos, sino que es la realidad “subjettiva” de los tomadores de decisiones; por lo que este ámbito es la clave para entender la conducta y prácticas políticas. De ahí la necesidad de reconocer el orden social en donde se insertan los decisores y las percepciones que éstos tengan; pues “[l]os significados, como mediados cognitivamente y culturalmente, tienen una dimensión social distintiva” (Doty 1993: 301).

La diferencia entre el análisis convencional y el basado en un enfoque constructivista y holístico radica en que la política exterior es un proceso complejo que comprende países débiles y fuertes, grandes y pequeños, figuras internacionales claves, fuerzas y grupos diversos, incluidos religiosos, organizaciones intergubernamentales y hasta a Hollywood; así, dice L. Neack (2003: 2), “...el destino del Budismo Tibetano está inextricablemente enredado en las escogencias de política exterior de varios países importantes.” Por lo tanto, esta política “...es hecha y conducida con complejos ambientes domésticos e internacionales...”, resultando de “...coaliciones de actores y grupos domésticos interesados...”, al mismo tiempo que la incorporación y retiro de los temas de la agenda exterior reflejan “...la fortaleza de varias partes y sus preocupaciones particulares...”; derivando tales temas tanto de la política doméstica como de las relaciones exteriores (ibíd.: 8). Por consiguiente, los análisis de política exterior deben considerar varios niveles y facetas “...a fin de confrontar las complicadas fuentes y naturaleza de la política” (ibíd.: 9).

Desde la década de 1950 (véase Gross 1954) comenzaron las referencias al estudio de la política exterior; sin embargo, se atribuye, según indiqué antes, a J. Rosenau en su trabajo “Pre-Theories and Theories of Foreign Policy” (Rosenau 2006) –el cual constituye, como reseño más adelante, una de las bases del marco teórico para analizar una parte del ob-

jeto de estudio—,³⁹ por una parte, y a R. Snyder, H. Bruck y B. Sapin (1979), en un trabajo publicado en 1955, por otra, la incorporación formal de esta área temática como objeto de teorización en RI (Hudson 1995). Ello con el propósito de realizar un “examen de cómo las decisiones de política exterior son hechas”, suponiendo que tales políticas son “la fuente de muchas conductas y el mayor cambio en la política internacional”, cuyo origen son los seres humanos, actuando individual o colectivamente (ibíd.: 210).

Como ya he indicado, lo interesante de este análisis resulta del hecho que se trata de una política pública que se produce en un “ambiente fluido y complejo”, “multidimensional en naturaleza y plagado de inconsistencia y ambigüedades” que dificulta el trabajo de determinar la información apropiada y disponible;⁴⁰ puesto que se dirige a un escenario anárquico, caracterizado por una arquitectura construida por las potencias victoriosas de la última confrontación bélica que generó el orden internacional vigente; pero sin desligarse del nivel doméstico que la orienta y define. De ahí que se haya concebido (Kuperman 2004: 1) la conducta exterior de los Estados como “el resultado de cómo los decisores perciben los sistemas internacionales y domésticos”, por lo que lo relevante es “la interpretación subjetiva de los ambientes de los decisores”. Pero también es el resultado de la convergencia de “...la vida interna y de las necesidades externas—las aspiraciones, atributos, cultura, conflictos, capacidades, instituciones y rutinas— de grandes grupos de personas que de alguna manera se han organizado para alcanzar y mantener la identidad social, legal y geográfica como un Estado-nación” (Rosenau 1976a: 15). De ahí que el análisis de este tipo de política sea cada vez más sofisticado, dando lugar al desarrollo de más elaborados y precisos conceptos e instrumentos con los cuales tratar de comprender “...el complejo fenómeno que vincula a las naciones al mundo más allá de sus fronteras” (ibíd.).

Ahora bien, los decisores no eligen desconectados de la realidad, sino en permanente interacción con los distintos ámbitos de acción individuales y colectivos, ya sean profesionales o personales. Por ello,

³⁹ Debo señalar que el Dr. Rosenau, profesor de The George Washington University, ha hecho algunas sugerencias y recomendaciones sobre este proyecto de investigación; sin embargo, su incorporación aquí es mi responsabilidad. Comunicación personal (correo electrónico 03/01/2006).

⁴⁰ N. Geva, J. Mayhar y J. Skorcek (2000: 449-50) consideran que para que sea apropiada la información que requieren los decisores de política exterior debe caracterizarse por: valencia, relevancia, confiabilidad y redundancia. Además, advierten (ibíd.: 451) que la determinación de esa información y las percepciones de los decisores está condicionada por lo que denominan: “teoría implícita de Relaciones Internacionales”, la cual consiste de un conjunto de “conocimientos y creencias almacenadas que cualquier decisor mantiene con relación a eventos internacionales”.

los modelos clásicos para el estudio de la toma de decisiones en política exterior crean escenarios inapropiados, típicos de laboratorios y del enfoque positivista. Esto demanda la adopción de modelos y enfoques que permitan entender y explicar la formación de la conducta individual y colectiva; teniendo en cuenta las múltiples identidades e intereses de los decisores.

Por lo anterior, como indiqué y advierte J. Rosenau (citado Hudson 1995: 212-3), las explicaciones en el caso del análisis de política exterior deben ser multicausales y multinivel, al mismo tiempo que interdisciplinarias. Es decir, las decisiones y acciones de política exterior resultan de diversas causas que se producen en los distintos niveles (básicamente los tres antes citados) y responden a una agenda con temas de muy diversa naturaleza.

En la medida que la política exterior se genera en el ámbito interno y se implementa en el externo, los factores condicionantes provienen de ambos ámbitos y de la interacción entre ellos. Es decir, hay factores internos y externos. J. Roseanu (1976: 18) clasifica esos factores en términos de las dimensiones espaciales y temporales. Mientras que J. Kaarbo, J. Lantti y R. Beasley (2002: 8ss.) identifican como factores externos: anarquía, relaciones y distribución del poder e interdependencia/dependencia en el sistema internacional; y como factores internos: opinión pública, cultura, grupos sociales, organización gubernamental (régimen político y burocracia) y líderes (personalidad y creencias). A esto se unen los cinco tipos de variables señaladas por J. Rosenau (2006: 203-4): individuales, de roles, gubernamentales, sociales y sistémicas; las cuales coinciden y son complementadas con las señaladas por C. Hermann y M. East (1978: 22-23): características personales de los líderes políticos; estructuras y procesos de toma de decisiones; características políticas de los regímenes; atributos nacionales de las sociedades, propiedades del sistema internacional, conducta exterior previa y cualidades transitorias de la situación. Sin olvidar que los mecanismos disparadores y el interés del hegemon en la temática que provoca la reacción del aparato doméstico son factores igualmente condicionantes.

Así surge una serie de cuestionamientos básicos al momento de estudiar la política exterior de algún país específico. Por ejemplo, R. Beasley y M. Snarr (2002: 323ss.) hacen referencia a la influencia del poder militar, al rol de la interdependencia económica, a la crisis y desafíos generada por el fin de la Guerra Fría, a la incidencia de la opinión pública, a las repercusiones de los cambios de régimen político y al rol de los líderes en

la formulación de la política exterior. Pero aún más complejo es que en el nivel sistémico o multilateral, muchas de las decisiones de política exterior no están circunscritas al área temática en donde se adoptan, sino que la interacción con otros temas de la agenda global incide, ya sea por traslapes, superposición u oposición. Por ejemplo, señala L. Neack (2003: 124), en abril del 2001 Washington perdió su asiento en la entonces Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en momentos en que la agenda incluía temas estratégicos para EEUU. La explicación que se dio en ese momento es que el rechazo no era por asuntos de derechos humanos, sino por otros temas en los que esa potencia enfrentaba fuerte oposición.⁴¹ Esto conduce a reconocer que hay “...vínculos a través de temas y a través de niveles de análisis...”, sobre todo en momentos en que hay cada vez más “...borrosas líneas entre la política exterior y la doméstica” (ibíd.).

Ahora bien, el hecho de identificar factores internos y externos no quiere decir que éstos actúen en forma separada; sino que la pregunta básica es “¿cómo varios factores trabajan en combinación con otros para influenciar la política exterior? En particular, ¿cuáles son los vínculos entre factores externos y factores internos?” (Beasley & Snarr 2002: 341). Y agregan esos autores que a futuro es necesario tener en cuenta la capacidad y fortaleza de los Estados para conducir la política exterior y la relevancia que tendrán algunos de los temas que tradicionalmente se han considerado como parte de la agenda de política exterior, ante los cambios en la naturaleza y la dinámica de la soberanía y el proceso de globalización (ibíd.: 344-5).

Esto hace que el proceso de formulación de la política tenga más pasos –no necesariamente más fases en su formulación– que en otros casos. Por ejemplo, D. Papp (1994: 142) identifica 11 pasos principales;⁴² los cuales adquieren relevancia porque se considera que la política exterior es fundamental para la subsistencia de un Estado, por lo que los ministros de relaciones exteriores cumplen una función vital; de ahí que generalmente pueden ser criticados por la opinión pública, pero no controlados

⁴¹ *The Times* de Londres, en la edición del 4 de mayo del 2002 (citado Neack 2003: 124), señaló al respecto: “Algunos diplomáticos dicen que creen que la oposición de la Administración de [George W.] Bush al tratado de cambio climático de Kyoto, también como su insistencia en construir un sistema de defensa de misiles, contribuyó a su fracaso. Otras naciones pueden haber estado tratando de sancionar a Washington por fallar en apoyar la abolición de las minas terrestres o reconocer una Corte Internacional Penal y su oposición a medicamentos baratos para quienes sufren sida en el Tercer Mundo. Los EEUU pueden también haber perdido apoyo de los países árabes durante el conflicto israelí con los palestinos.”

⁴² Tales pasos son: identificación de la meta; trabajo de inteligencia, reporte e interpretación; formulación de opciones; planificación y programación; toma de decisiones; articulación de la política; implementación de la política; supervisión; evaluación; modificación; y aprendizaje y redefinición.

(Graebner 1983: 11). Ello porque en la mayoría de las ocasiones los temas de las cancillerías se consideran del ámbito de la seguridad del Estado y se administran en forma reservada. Pero también la opinión pública tiende a considerarlos fuera de su ámbito de interés y a no externar criterio alguno; con pocas excepciones, que normalmente tienen lugar cuando se trata de temas externos que afectan directamente asuntos de la agenda de política pública doméstica.

Ese carácter particular de la política exterior conduce a J. Rosenau (1982: 242) a sugerir el uso de “una perspectiva teórica que de algún modo combine variables derivadas de modelos nacionales, internacionales y transnacionales”; para ello hace referencia a “adaptación nacional”⁴³ y a los tipos de acción que genera (ibíd.: 243) como factores influyentes en el proceso de toma de decisiones de política exterior de países pequeños, particularmente en contextos con alta incidencia de superpotencias. Esto conduce a otro aspecto que según A. Henrikson (2002) constituye un factor relevante: la distancia. Ello porque ésta determina la forma en que una política exterior (sobre todo de un Estado pequeño) es implementada y puede afectar los resultados de la misma. Este autor identifica, adicional a la distancia física, tres tipos de distancia: gravitacional, topológica y atribucional;⁴⁴ lo cual considera fundamental porque en este tipo de política pública hay una distancia *física* mayor entre el sujeto decisor y el lugar del objeto de la decisión (ibíd.: 438), lo cual incide en sus percepciones sobre la realidad y en las prácticas discursivas; pues el lenguaje productivo no depende o necesariamente coincide con las motivaciones, percepciones, intenciones o entendimientos de los actores sociales; más bien, el lenguaje es “...un conjunto de signos que son parte de un sistema para

⁴³ Esta tesis considera la “adaptación nacional” como “un proceso a través del cual las fluctuaciones en las estructuras esenciales de los Estados son mantenidas dentro de límites aceptables para sus miembros. Las estructuras esenciales son aquellos modelos de interacción básicos que sostienen la vida de los actores nacionales y que sufren fluctuaciones en respuesta a circunstancias cambiantes en lo interno y lo externo.” Por ello, “la nación es vista como logrando (o fracasando en lograr) la adaptación a través de las orientaciones básicas mediante las cuales la interacción entre demandas del interior y le exterior es manejada” (Rosenau 1982: 243). Esto es fundamental en el análisis de la política exterior de países pequeños.

⁴⁴ Según este autor (Henrikson 2002: 438) “La política exterior usualmente es concebida por sus formuladores como siendo ejecutada a través de vastos espacios, con referencia a lugares específicos que son geográfica y físicamente remotos” (italica en original). La distancia gravitacional se basa en el modelo newtoniano, estableciendo que los países más grandes ejercen mayor influencia que aquellos más pequeños. En el caso de la distancia topológica, ésta resulta de la compartimentalización del espacio y establece el número de países que se ubican entre aquellos que establecen una relación específica. La distancia atribucional referente a las cualidades inherentes de los regímenes que caracterizan a los países, lo que acerca a regímenes similares (v. gr. dos democracias mantienen vínculos más estrechos entre sí) y distancia a regímenes distintos (v. gr. separación entre democracias y dictaduras) (ibíd.: 440).

generar sujetos, objetos y mundos” (Doty 1993: 302). Y como hay una mayor distancia, la práctica discursiva –que es una construcción social– es más relevante en la construcción de la realidad; por lo que resulta válido preguntarse “...cómo los discursos particulares representan el mundo y cómo estas representaciones informan y afectan las prácticas sociales” (McDonagh 2006: 17); particularmente cuando son construidos en contextos culturales diferentes. De ahí la importancia de la cultura en todos los niveles de acción y del esquema dimensional tripartito al que se hizo referencia en la sección anterior.

Precisamente entre Estados pequeños, que actúan en escenarios con un poderoso centro gravitacional, que influencia la dinámica en todas las áreas temáticas, esas distancias se tornan más complejas, como se observa en el siguiente apartado. Pero ello no quiere decir que este tipo de Estado carezca de algunos recursos para lograr alcanzar objetivos de política exterior que pueden ser contrarios a las metas de las potencias grandes e intermedias. Aun cuando se analice esto desde el enfoque neorrealista (dominante en el análisis convencional de política exterior, a pesar que K. Waltz (1979) argumente que su teoría no es de política exterior) se tiene en cuenta que el poder es el producto de una relación e interacción entre actores en condiciones asimétricas.

La principal desventaja de ese análisis tradicional, según la literatura dominante en RI,⁴⁵ es que utiliza los casos de las potencias, suponiendo que todos los Estados tienen las mismas condiciones como actores internacionales y muestran conductas típicas de actores unitarios y racionales; olvidando que “...los agentes son construidos y llegan a ser articulados en discursos particulares” (Doty 1993: 302), siendo importantes los marcos institucionalizados, según análisis más adelante. Por lo tanto, es necesario redefinir algunas de las premisas básicas de esos enfoques para lograr un enfoque teórico que permita observar y explicar el caso de países que no se caracterizan por ocupar posiciones predominantes en el sistema mundial, o aún en sistemas

⁴⁵ En RI, como indiqué al inicio, las teorías, como Realismo Político, Neorrealismo e Internacionalismo Liberal, agrupadas en torno al paradigma Racional-Positivista han dominado la disciplina y definido sus límites; sin embargo, en las últimas décadas han sido cuestionadas por las teorías reflectivistas (entre las que cabe citar Posmodernismo, Feminismo, Teoría Crítica y Teoría Normativa) y por el Constructivismo. Para un recuento general de las teorías tradicionales en RI véase, entre otros, Kegley & Wittkopf (2001), capítulo 2. El racional positivismo se centra en los intentos explicativos; mientras que el reflectivismo de naturaleza pos-positivista se inclina por entender los fenómenos; dejando al Constructivismo como una vía media (Wight 2003: 36) y un matrimonio entre la epistemología positivista y la ontología pos-positivista; es decir, entre una orientación empírica explícita y una diseño de investigación positivista (cfr. Wendt 1999).

regionales; pocos que recurren a algunos instrumentos diplomáticos que tradicionalmente han sido considerados válidos por los enfoques de RI dominantes. De esta forma se trata de pequeños actores –vitales para el sistema y el juego de poder– interactuando en un escenario construido sin tomarlo en cuenta, que no pueden dejarse de lado, como supone K. Waltz (1979: 72)⁴⁶, pues su número es importante en el sistema internacional contemporáneo.

De lo anterior, se deduce que tanto la política exterior (en términos de su formulación e implementación) como su análisis resultan de un proceso colectivo y múltiple, que se desarrolla en diferentes niveles, con la intervención de factores de diversa naturaleza; por lo cual debe ser entendido en el marco apropiado. Trasfondo que no es reconocido por los enfoques tradicionales y dominantes en este campo de estudio y en RI; de ahí la necesidad de recurrir a planteamientos que tomen en cuenta la construcción colectiva de la realidad; lo cual resulta de la relación agente-estructura, que en el caso de esta política adquiere una mayor complejidad por su carácter multidimensional. Es decir, la política exterior es el resultado de la interacción entre distintas agencias que operan en dos estructuras más o menos definidas: la estatal/doméstica y la internacional, cuya construcción responde a procesos particulares por la naturaleza de los agentes que participan en cada una de ellas; estructuras que están interconectadas por múltiples y complejos canales y en las cuales se agrupan actores de distintas naturaleza con intereses particulares sobre las acciones estatales.

Una referencia metateórica: la construcción social de la realidad

Para estudiar un fenómeno que tiene una dimensión histórica, un contexto complejo integrado por varios niveles de acción, múltiples actores con características asimétricas y un marco institucional (orden internacional) bastante definido, pero con un sistema anárquico, se hace necesario tener

⁴⁶ K. Waltz (1979: 72), en su libro *Teoría de la Política Internacional*, advierte: “Sería tan ridículo construir una teoría de la política internacional basada en Malasia o Costa Rica como sería construir una teoría económica de competencia oligopolística basada en las empresas pequeñas en un sector de una economía. Los destinos de todos los Estados y de todas las empresas en un sistema son afectados mucho más por los actos y las interacciones de los grandes más que de los pequeños.” La cuestión es que en la práctica hay otros factores en términos de números y áreas temáticas que deben considerarse en el análisis de la política exterior y la política internacional, incluido el caso de los Estados pequeños.

como trasfondo teórico o metateoría⁴⁷ el Constructivismo Social –véase el siguiente apartado para una conceptualización sobre esta teoría–, como demuestra el análisis de T. Christiansen (1998) y las referencias a la construcción colectiva que sirve de trasfondo a la formulación de la política exterior de R. Doty (1993), antes citadas. Puesto que los intereses y las expectativas de los agentes (véase particularmente Wendt 1999) inciden en el proceso de toma de decisiones, los cuales tienen una dimensión temporal y una espacial, por lo que el contexto llega a ser un factor crucial, resaltando el rol de las estructuras (cfr. Mair 1998: 315), de las normas y reglas inscritas en esquemas institucionales (Duffield 2007), de la conformación de la relación agente-estructura (cfr. Wendt 1999; Bieler & Morton 2001), de las concepciones de roles de los actores y decisores (Aggestam 1999) y de la problemática de las percepciones que tienen los actores en sus interacciones (Jervis 1968).⁴⁸

Si a ese panorama, con el trasfondo de una cultura –entendida como el conjunto de “...creencias y actitudes extensas y generales acerca de la nación de uno, de otras naciones y acerca de la relación que realmente obtienen o que obtendrán entre el yo y los otros actores en el ámbito internacional” (Y. Vertzberger citado Aggestam 1999)–, se agrega la influencia del entorno sistémico, entonces se tiene que en ocasiones los decisores de política exterior tendrán percepciones erróneas sobre los eventos y procesos internacionales que generan ruido y decepciones en la toma de decisiones de política exterior (Jervis 1968: 460). Ello hace más complejo tal proceso decisional, pues se trata de adoptar un curso de acción dirigido a un agente con intereses y objetivos propios, normalmente contrarios a los del Estado decisor, que se complica por la presencia de partes secundarias y terceras partes que de una u otra forma intervienen en la dinámica internacional.⁴⁹

⁴⁷ De acuerdo con F. Chernoff (2005: 25) la metateoría es capaz de ayudar, tanto al investigador como al decisor a identificar las teorías incorrectamente formuladas o “...teorías que no reúnen los criterios de adecuada”, al mismo tiempo que a establecer criterios apropiados para determinar, junto con un cuerpo de evidencia empírica, cuál teoría es preferida.

⁴⁸ Según R. Jervis (1968: 454) “Al determinar cómo se comportará, un actor debe tratar de predecir cómo otros actuarán y cómo sus acciones afectarán sus valores. Por consiguiente, el actor debe desarrollar una imagen de otros y de sus intenciones.” Esto es vital porque “Los hechos pueden ser interpretados, y en realidad identificados, sólo con la ayuda de hipótesis y teorías” (ibid.: 457); Por consiguiente, “...los decisores tienden a ajustar la información recibida a sus teorías e imágenes existentes. En realidad, sus teorías e imágenes juegan en gran medida en la determinación de lo que ellos observan”; es decir, “...los actores tienden a percibir lo que ellos esperan”, de esa forma “...las teorías tendrán gran impacto en la interpretación de los datos por parte de los actores...” (ibid.: 455).

⁴⁹ R. Jervis (1968: 462-64) agrega: “Aunque los decisores siempre estarán enfrentados con ambigüedades y evidencia confusa y serán forzados a hacer inferencias acerca de los otros que a menudo serán

Ahora bien, el proceso de toma de decisiones no ocurre en un momento aislado en la dimensión temporal, sino que se desarrolla en distintos periodos o “capas de cambio” (Christiansen 1998: 105); cada una condicionada por los marcos institucionales y la estructura del sistema internacional en la coyuntura en que tiene lugar el proceso, y que en este caso hace referencia además al contexto institucional y hegemónico en que los decisores de Estados pequeños adoptan los cursos de acción.

A esa dimensión horizontal, que se expresa a través del tiempo, el espacio y las áreas temáticas, se suma una dimensión vertical, compuesta, en el caso de la política exterior, por los ámbitos de acción tradicionalmente reconocidos en RI y ya citados: local/societal, estatal, regional e internacional, entre otros. Ello crea un espacio bidimensional en el que confluyen múltiples factores y elementos que contribuyen a formular la política exterior. En este sentido y respecto a la Unión Europea (UE), T. Christiansen (1998: 106) señala que las dos dimensiones, horizontal y vertical, están estrechamente vinculadas, pues fueron construidos simultáneamente (téngase en cuenta que la relación agente-estructura analizada por el Constructivismo considera que ambos componentes del sistema son constituidos mutuamente) y al mismo tiempo son altamente complejos, porque operan más allá de los marcos legales que sirven de base a las instituciones. Por lo tanto, es necesario tener en cuenta lo que el citado autor denomina “categorías históricas de gobernabilidad” (ibíd.: 111). A esto hago referencia más adelante al definir los elementos básicos del marco teórico que utilizo en este trabajo. De ahí que la política exterior se torna en un fenómeno que, como he indicado, debe analizarse teniendo en cuenta esas dimensiones.

En definitiva, desde la perspectiva del Constructivismo, sobre todo de la versión estructural planteada por A. Wendt (1999), la dinámica objeto de estudio se puede esquematizar al tener en cuenta las interacciones entre los Estados pequeños, que coexisten en un escenario hegemónico, a través de la política exterior con el hegemon y las instituciones que contribuyen a regular la conducta de los actores internacionales, sin olvidar

inexactas, un número de salvaguardas pueden ser sugeridas que podrían capacitarlos a minimizar sus errores.” Entre esas salvaguardas el autor cita: evitar interpretaciones sesgadas de cada dato: identificar aquellas actitudes relacionadas con creencias que no estén lógicamente vinculadas; hacer sus presunciones, creencias y predicciones vinculadas al asunto lo más explícitamente posible; prevenir que sus principales tareas e identidades lleguen a estar atadas a las teorías e imágenes de los otros; y los decisores muestran mayor o menor disposición a enfrentar hipótesis populares o impopulares, jugando con el material desde diferentes ángulos al estilo de los detectives; aunque a menudo es difícil política y psicológicamente para algunas personas hacer esto.

la cultura doméstica y global (véase figura 1.1). Reconociendo que la política exterior es formulada en un escenario en donde convergen distintos niveles de acción y culturas, que determinan una política particular en cada Estado, al integrar valores, normas, roles, expectativas, intereses y percepciones de quienes participan en los diversos ámbitos; política que varía de país a país, según se trate de Estados pequeños o grandes, de sistemas políticos penetrados o no, y de sistemas más o menos formalizados, como analizo en este y el siguiente capítulo.

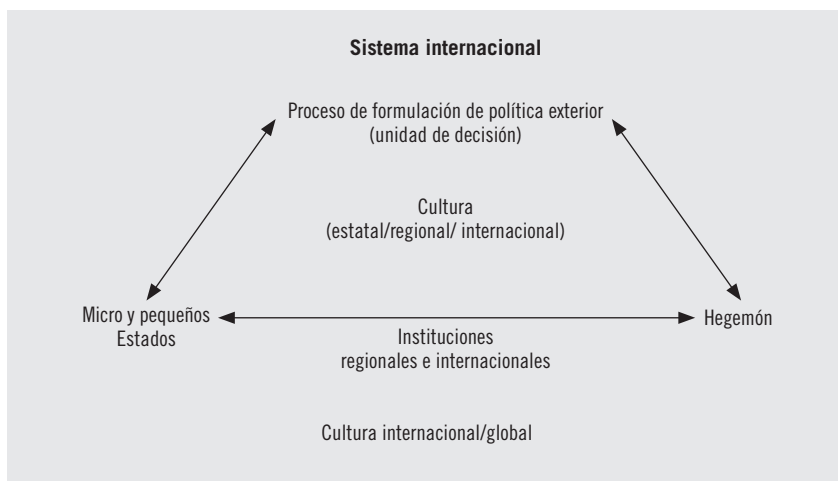


Figura 1.1. Modelo de interacción en un contexto hegemónico. Fuente: elaboración propia.

En este modelo, la cultura tiene una función esencial y se entiende, desde una perspectiva constructivista, como conocimiento socialmente compartido; es decir, que es común a los individuos de una comunidad y los conecta, pudiendo ser conocimiento cooperativo o conflictivo que adopta múltiples formas, tales como normas, reglas, instituciones, ideologías y organizaciones, entre otras (Wendt 1999: 141). En ese sentido, la cultura está presente en todas las esferas de acción de la sociedad y las conecta para darles un sentido de unidad.⁵⁰

⁵⁰ Para A. Wendt (1999: 161 ss.) el conocimiento compartido se compone de las creencias en las mentes de los actores sociales; es decir, son modelos mentales compartidos acerca de la realidad social; por lo que la cultura afecta las estimaciones y cálculos que hacen los actores al tomar decisiones. Pero es necesario reconocer que ese conocimiento compartido no es reducible al conocimiento y las creencias individuales; por lo tanto, "...cultura es más que la sumatoria de las ideas compartidas que los individuos tienen en sus cabezas, sino un fenómeno 'sostenido comunitariamente' y así inherentemente público."

En las siguientes secciones me refiero a las premisas básicas de los cuatro enfoques teóricos que constituyen el marco mínimo para abordar el objeto de estudio de esta investigación. Primero resumo los planteamientos del Constructivismo, sobre todo en su versión social o estructural planteada por A. Wendt; luego las ideas de J. Rosenau sobre sistemas penetrados; posteriormente los planteamientos de C. Hermann sobre el cambio en la política exterior –que analizo en el siguiente capítulo–; y finalmente hago referencia a las tesis del multilateralismo que se expresan en foros como la onu. Ello me permite formular un marco teórico que facilita el análisis del objeto de estudio.

Constructivismo social

La realidad social no es un hecho dado, sino que es construida por la interacción constante (temporal y espacialmente determinada) entre agentes (individuales y colectivos) y entre éstos y la estructura en la que tienen lugar tales interacciones (Murillo 2002: 21); es decir, “...el mundo social, o más concretamente el sistema internacional, es una construcción humana basada en ideas compartidas... [Por tanto] los hechos sociales existen porque atribuimos intersubjetivamente ciertos significados y funciones a determinados objetos y acciones. Una vez que los representamos colectivamente, confiriéndoles una existencia, se convierten en realidad social, con consecuencias reales” (Sodupe 2003: 166); es decir, “...los hechos adquieren significado porque el observador les da significado” (Rosenau 1976b: 1). Así, los eventos y procesos sólo pueden ser explicados y entendidos al ser observados desde una perspectiva que tenga en cuenta ese carácter de construcción social. J. Searle (1995: 1) reconoce que “hay cosas que existen sólo porque nosotros creemos que existen”, las cuales resultan de una intencionalidad colectiva. A lo cual se suma un tipo particular de hechos: los institucionales, que poseen una especie de “auto-referencialidad” y existen como parte de un conjunto de relaciones sistemáticas con otros hechos (Rosenau 1976a: 35). De ahí que “...dado que los hechos no hablan por sí mismos, sino que tienen significados impuestos sobre ellos por el observador, es crucial recordar que los atributos, motivos y consecuencias adscritos a los actores no son realidad, sino sólo la interpretación de uno de la realidad” (Rosenau 1976b: 2).

Teniendo en cuenta lo anterior, el Constructivismo destaca la conciencia humana y el rol de ésta en las RI, reconociendo la dimensión in-

tersubjetiva de la acción humana y demostrando que los hechos sociales dependen del acuerdo y de las instituciones humanas para existir; por lo que no sólo las identidades y los intereses son socialmente contruidos, sino que resultan de factores ideacionales que sólo tienen sentido en un marco cultural compartido (cfr. Ruggie 1998). Eso ocurre tanto en el ámbito local como en el estatal e internacional, por lo que los Estados son construcciones sociales elaboradas a partir de factores materiales e ideacionales mediante una intencionalidad colectiva.⁵¹ Por lo tanto, los seres humanos son seres sociales manteniendo relaciones sociales; así “...no-sotros *hacemos* el mundo lo que es, a partir de las materias primas que la naturaleza provee” (Onuf 1998: 59; *itálica en el original*).

Por consiguiente, toda acción social descansa en una dimensión intersubjetiva, propia de la acción humana. Por ello, las ideas influyen las conductas individuales, que a su vez inciden en las conductas sociales de la colectividad (Murillo 2002: 31). Esto conduce a reconocer el papel fundamental de las identidades y los intereses de los agentes en la construcción de los hechos sociales; que no son cuestiones dadas, sino que están sujetas a los efectos de la interacción diaria que tienen los actores en distintos contextos e interrogantes y desafíos generados durante la acción social, que modifican o consolidan la identidad y los intereses (ibíd.: 40). Ello significa que el rol de los entendimientos intersubjetivos –resultado de esas interacciones– permite dar significado a los incentivos e intereses;⁵² por lo que el Constructivismo asume que “...los entendimientos e intereses deben ser sostenidos y transformados por los agentes en un interactivo contexto social”; de ahí, por ejemplo, la “construcción social de las crisis”, las cuales “...no pueden ser reducidas en el sentido materialista a ‘choques exógenos’ que alteran la distribución de poder” (Widmaier 2007: 784).

⁵¹ Para J. Ruggie (1998: 879) señala que “Los constructivistas mantienen que los fundamentos básicos de la realidad internacional son tanto ideacionales como materiales; que los factores ideacionales tienen dimensiones normativas también como instrumentales; que expresan no sólo intencionalidad individual sino también colectiva; y que el significado e importancia de los factores ideacionales no son independientes de tiempo y lugar.”

⁵² Para W. Widmaier (2007: 682) “Tales entendimientos son intersubjetivos en el sentido que persisten aún en ausencia de una creencia subjetiva y tienen una permanencia colectiva. Importan porque los agentes no pueden hacer un uso eficiente de la información o emplear ‘toda la información disponible’ para formar las expectativas, sino que más bien enfrentan una restricción vital de *incertidumbre*. La incertidumbre no es simplemente duda subjetiva considerando la probabilidad de un evento particular, sino en realidad es una restricción más penetrante que limita la habilidad de los agentes para formar cualquier estimado significativo de futuras tendencias considerando tales factores como la distribución de poder.”

Por supuesto, lo anterior no puede ser explicado y entendido fuera del marco generado por la relación agente-estructura, que es una relación de “constitución mutua” (ibíd.: 34);⁵³ es decir, más que una dualidad es un asunto complejo vinculado a una relación creativa, en la que es posible lograr entendimientos dinámicos de la relación entre agentes (individuales y colectivos) y las instituciones, como intermediadoras de esa relación e interacciones (Hay & Wincott 1998: 956)⁵⁴ y entre éstas y la estructura. Teniendo en cuenta que la estructura posee tres elementos básicos: estructura material, estructura de intereses y estructura de las ideas; las que se originan en el hecho que (i) los individuos y las organizaciones ayudan a reproducir o transformar la sociedad y (ii) la sociedad está hecha de relaciones sociales, lo que provoca que los agentes y la estructura sean interdependientes (cfr. Wendt 1987: 337-38).

En esa relación agente-estructura, sobre la que se construye la realidad, se considera que “los elementos cognitivos y normativos juegan un rol importante en cómo los actores entienden y explican el mundo” (Surel 2000: 495).⁵⁵ Esto es importante porque ciertos elementos y factores cuentan en el establecimiento de las diferencias espacial, temporal o sectorial y en la variación de los marcos cognitivos y normativos globales que cada actor posee (ibíd.: 508).⁵⁶

Esto se hace más importante porque, en general, pero particularmente en el caso de la política exterior, las tendencias empíricas en las últimas décadas han conducido a la convergencia de lo doméstico y lo internacional, al igual que de las agendas de ambos escenarios en áreas temáticas que resultan transfronterizas (téngase en cuenta la referencia a la política transmétrica que se mencionó en una sección an-

⁵³ De acuerdo a la teoría de la estructuración de A. Giddens, la relación agente-estructura es una dualidad inseparable, expresada en términos de dos partes de la misma moneda. Por lo tanto “...las estructuras sociales son constituidas por la agencia humana y son, al mismo tiempo, el medio de su constitución. Ambos internamente relacionados a través de prácticas sociales” (Bieler & Morton 2001: 7). Por supuesto, ello no quiere decir que la estructura se limite a ser la expresión de tales prácticas, sino que posee otras propiedades, que escapan a la acción creativa del agente; ello porque “algunas estructuras son las consecuencias de acciones hechas por gente en el pasado” (ibíd.: 8-9).

⁵⁴ Las instituciones no son la estructura, como parece derivarse de la interpretación de C. Hay y D. Wincott, aunque en el eje agente-estructura si están del lado de la estructura, la condicionan y median los procesos entre los dos componentes del sistema.

⁵⁵ Y. Surel (2000: 496) señala que “los marcos cognitivos y normativos están relacionados a sistemas coherentes de elementos normativos y cognitivos que definen la ‘visión del mundo’, los mecanismos de formación de identidad, los principios de la acción, también como las prescripciones y prácticas metodológicas para suscribir los actores al mismo esquema.”

⁵⁶ Entre los elementos que deben considerarse, según Y. Surel (ibíd.: 508-9) están la importancia y naturaleza del paradigma societal previo y las configuraciones institucionales específicas.

terior); lo cual ha hecho que las fronteras estatales se tornen más difusas. Por lo tanto, si, como anotan J. Jupille y J. Caporaso (1999: 431) “las políticas ocurren en un marco de principios, normas, reglas o procedimientos entendidos mutuamente –es decir, en un contexto institucional”, la política exterior resulta un hecho social construido a partir de los principios, normas, reglas, procedimientos y prácticas que tienen lugar en dos ámbitos distintos: el mundo estatal ordenado en términos de no intervención, autonomía y autodeterminación (noción del Estado soberano) y el mundo internacional caracterizado por un orden anárquico construido sobre la idea de igualdad soberana y grandes asimetrías en las capacidades y acciones, en donde las instituciones internacionales resultan claves en la dinámica global y condicionan la conducta de las unidades del sistema; pues al ser constituidas por acuerdos intersubjetivos de los Estados y otros actores, resultan en una constelación de intereses de las agencias gubernamentales que representan al Estado miembro (Zürn 1997: 298). Así se generan procesos de socialización, los cuales analizo más adelante.

Ello hace que las acciones, ideas, expectativas y acuerdos intersubjetivos no floten libremente en el espacio sistémico, por lo cual, como indica A. Wendt (1999: 140), la cultura, entendida como conocimiento compartido, tiene una mayor importancia en la formulación de la política exterior, al resultar esta de una combinación de dos contextos institucionales: el doméstico y el internacional. Sin embargo, el conocimiento resultante de la información procesada en esos ambientes institucionalizados también puede tener carácter privado (que adquiere mayor relevancia cuando el o la representante del Estado ha ocupado el cargo por periodos prolongados), el cual “...consiste de creencias que los actores individuales mantienen a diferencia de otros.” Y agrega este autor (ibíd. 140-1): “En el caso de los Estados esta clase de conocimiento [privado] a menudo provendrá de consideraciones domésticas e ideológicas. Lo cual puede ser un determinante clave de cómo los Estados enmarcan las situaciones internacionales y definen sus intereses nacionales...”; es decir, de cómo las imágenes y cosmovisiones que poseen los decisores sobre el entorno internacional –pero generalmente se asientan en el primer nivel de análisis y acción: el individual–,⁵⁷ las interacciones bilaterales y multilate-

⁵⁷ R. Lipschutz (1995: 80) en el primer nivel o imagen hay tres categorías que inciden en la toma de decisiones de política exterior: 1. *Procesos psicológicos y cognitivos*: los modelos de toma de decisiones, lo que perciben los decisores y el uso de la historia para categorizar y reaccionar; 2. *Creencias y cosmovisiones colectivas*: considera la concepción de cómo el mundo trabaja y el rol de la sociedad nacional en el sistema

rales entre Estados y las expectativas y preferencias moldean la realidad propia y colectiva. Pero al mismo tiempo constituye uno de los factores que permiten una participación más limitada de la opinión pública y de ciertos grupos de interés en la toma de decisiones de la política exterior por la especificidad de algunos de los fenómenos, por el carácter –incluso “místico”– que tradicionalmente ha caracterizado la formulación de dicha política y por la diversidad de normas y reglas que condicionan la conducta de los actores en los marcos institucionales internacionales –en la mayoría de los casos de naturaleza muy distinta al orden doméstico por la anarquía que predomina en el sistema internacional–; a lo cual hago referencia más adelante en este capítulo.

Sin embargo, el conocimiento privado no se limita a las primeras fases de la formulación de la política exterior, sino que su relevancia va más allá, porque “...cuando los Estados comienzan a interactuar con los otros sus creencias, mantenidas privadamente, inmediatamente llegan a ser una ‘distribución’ de conocimiento que puede tener efectos emergentes” (ibíd.: 141). El conocimiento compartido que emerge de la interacción generará estructuras sociales que condicionarán las identidades y los intereses de los agentes que lo crearon. Ello ratifica el hecho que “... la gente hace la sociedad, y la sociedad hace a la gente” (Onuf 1998: 59); aunque incide de manera diferenciada en las distintas personas, según la posición que éstos ocupen en la estructura doméstica.

La comprensión de la interacción entre lo doméstico y lo internacional se hace más relevante en un momento en el que la “internacionalización” es cada vez más evidente, producto de fronteras más porosas y de un mayor volumen de flujos transfronterizos.⁵⁸ Esto incide en la construcción de identidades individuales y colectivas, así como en las expectativas, intereses y preferencias de los Estados en los distintos niveles de acción y esquemas normativos en los que participan.

Ahora bien, las identidades, intereses, preferencias y expectativas son construidas por los agentes, teniendo en cuenta sus experiencias y percepciones, el contexto cultural, el rol que ocupan en la estructura y sus interacciones con esta y con otros agentes; es decir, aquellas son exó-

internacional; y una forma de determinar las respuestas apropiadas a los eventos; comprende la ideología y la moral; y 3. *Biología y patología*: referente a patologías biológicas y químicas que condicionan la conducta humana. Ello se enmarca en un contexto social determinado por elementos como la cultura, la ideología y el nacionalismo.

⁵⁸ H. Milner y R. Keohane (1996: 3) entienden internacionalización como “los procesos generados por los cambios subyacentes en los costos de transacción que producen los flujos observables de bienes, servicios y capital.”

genamente dadas (Wendt 1999: 315); pero se expresan y adquieren sentido en dependencia con lo endógeno. Así no pueden ser explicadas en forma separada del contexto que las condiciona y determina; como el de la dimensión temporal. De ahí la necesidad de observar la toma de decisiones –influenciada por las identidades, intereses, preferencias y roles del decisor, y otros actores colectivos, como grupos de interés– en el ámbito apropiado. Pero también es necesario atender estos aspectos de los agentes porque:

Los intereses y las identidades estatales pueden moldear el rango de opciones de políticas que los líderes estatales considerarán apropiadas; pero el rango de opciones de política aceptable puede depender igualmente de hacia quién la política es dirigida, en términos de identidad y poder. Dos factores en particular parecen influenciar la decisión recurrir a la fuerza para promover o implementar normas: la posición del Estado objeto en el sistema internacional y su poder relativo del implementador. (Duffield 2007: 57)

Los Estados, sobre todo los pequeños, valoran sus posibilidades de éxito de sus acciones externas dependiendo de los destinatarios de tales acciones; no es lo mismo buscar implementar una norma en un contexto regional en donde las partes no muestran grandes asimetrías, que hacerlo en un foro o escenario con presencia de grandes potencias y con profundas brechas en términos de recursos y capacidades a ser afectadas por las nuevas normas o reglas. Lo mismo ocurre en el caso de las superpotencias. Algo similar sucede con la construcción de la agenda internacional o de la inserción de un tema de dicha agenda. Por supuesto, en esta decisión incide también la percepción de sí mismo y las auto-imágenes que tengan los Estados, pues en algunos casos y en ciertas áreas temáticas, Estados con relativo escaso poder e influencia en el sistema internacional podrán lograr que se adopten normas, para ello recurren al prestigio que tengan en el área específica. Esto acontece con países como Costa Rica en materia de derechos humanos. Otra posibilidad es que los Estados pequeños y débiles coordinen esfuerzos para lograr la inserción de un tema o la adopción de una norma o regla en un foro multilateral, aprovechando su peso conjunto relativo.

Lo anterior es producto de dos factores: 1) los Estados con capacidad para introducir reglas pueden determinar quién es parte del juego de poder en el escenario particular (es decir, definir quién es parte y quién no lo es de un sistema, en calidad de actor); y 2) los Estados con capa-

cidad de definir o restringir el discurso y los temas de la agenda pueden crear identidades sociales y ubicar a los Estados en ellas –llegando a precisar quién es parte y quién no del sistema– (Duffield 2007: 58-9). Esto es lo que sobreviene con las potencias hegemónicas, quienes deciden, en gran parte, la arquitectura del sistema internacional.

K. Thelen (1999: 375), a partir del aporte de J. Zysman, señala que “la definición de intereses y objetivos es creada en los contextos institucionales y es separada de ellos.” Por consiguiente, debo señalar que la formación de intereses y preferencias es una cuestión endógena y exógena; de ahí que para entender este fenómeno deban observarse los distintos contextos en los que interactúa el decisor. Ello porque los individuos, al igual que los agentes colectivos, tienden a arrastrar las experiencias de un ámbito a otro. Esto se aprecia más cuando se tiene en cuenta que la decisión puede significar la permanencia o retiro del decisor, quien procura mantener y fortalecer su posición. De ahí que “...los actores que entran en una interacción social raramente emergen los mismos” (Johnston 2001: 488); porque, como señala N. Onuf (citado *ibíd.*: 492), “...las relaciones sociales *hacen o construyen* a la gente –*nosotros mismos*– dentro de las clases de seres que somos” (énfasis en el original).

Ello se hace más evidente y tiene mayor repercusión en el caso de los decisores de política exterior, quienes operan entre dos órdenes e interpretan las realidades de esos dos niveles de acción según sus experiencias, percepciones y expectativas propias; pero también según lo que ellos consideran son los intereses nacionales y cómo éstos se implementan según las condiciones vigentes en cada escenario y momento. Adicionalmente, operan en el punto de convergencia de las normas domésticas e internacionales que están entrelazadas profundamente, pues “muchas de las normas comienzan como normas domésticas y llegan a ser internacionales a través de los esfuerzos emprendedores de varias clases” (Finemore & Sikkink 1998: 893).

Hay que reconocer que los conceptos son creados colectivamente y tienen intencionalidad, por lo que adquieren significado en un ámbito específico, lo cual, en el caso de política exterior, dificulta la comprensión de las concepciones para quienes no forman parte de la comunidad de intereses y no son socializados en esos procesos.⁵⁹

⁵⁹ Según G. Duffy (2007: 763): “Los conceptos en el mundo real también tienen intenciones (significados) y extensiones (referentes empíricos), pero son mucho menos ordenados que los conceptos matemáticos. El

De esa manera, los intereses y preferencias están relacionados con la construcción de las instituciones, de la misma forma que éstas condicionan a aquellas y a los decisores. Al respecto, cabe citar a H. Milner y R. Keohane (1996: 4) cuando señalan:

Las instituciones políticas reflejan las preferencias de políticas de los actores domésticos, dado que son intencionalmente creadas para garantizar la búsqueda de políticas particulares. Pero también tienen efectos independientes: crean reglas para la toma de decisiones, ayudan a estructurar agendas y ofrecen ventajas a ciertos grupos mientras desventajas a otros. A través del tiempo, instituciones fuertes pueden moldear las preferencias de política de los actores. Dado que las instituciones tienen efectos, la gente tiene preferencias acerca de las instituciones también como acerca de políticas; y estas preferencias estarán vinculadas.

De acuerdo con J. Forejohn (citado Thelen 1999: 376) los “entendimientos y significados culturalmente compartidos” son claves en la selección del posible equilibrio estratégico.⁶⁰ Así es necesario tener en cuenta la experiencia del decisor (no sólo en el contexto propio de la decisión a adoptar, sino en otros contextos previos y actuales en los que participe el actor); es decir, las causas están vinculadas con cuestiones propias de la motivación y la conducta individual (que son explicadas por los marcos cognitivos y normativos). Asimismo, en mayor o menor medida aquellas son condicionadas por los modelos de recursos y relaciones (cultura) en los que los individuos están insertados (Pierson & Skocpol 2002: 12).

Las causas de una situación pueden haberse generado en otros momentos y con la participación de otros actores, lo que pudiera no ser observado si no se reconoce la prolongación temporal, espacial y cultural

mundo en todas partes está poblado con distribuciones, pero los humanos insistimos en recubrir categorías conceptuales a través de ellas.” Así “Los individuos pueden, cognitivamente, arreglar de manera distinta estructuras conceptuales. Pueden diferir con respecto a las propiedades que toman para definir reglas y aquellas que toman para definir excepciones. Alguien puede considerar una característica necesaria, que otros consideran accidental. Análisis cuantitativo (o extensional) se las ingenia con esta dificultad al definir explícita y firmemente conceptos previos al estudio.” Pero “La práctica de los analistas extensionales es legítima sólo cuando puede ser asumido que los sujetos y analistas generalmente coinciden acerca de las intenciones o significados de los conceptos.”

⁶⁰ Forejohn (citado Thelen 1999: 396) señala que “en la acción social, los agentes humanos hacen selecciones estratégicas o distributivas mientras simultáneamente representan (ontológicamente) entendimientos previos acerca de la naturaleza de la situación estratégica en la cual ellos se encuentran, las características e identidades de los jugadores (incluyéndose ellos) y los entendimientos o expectativas comunes acerca de cómo el juego será jugado. Así, cuando se llega a explicar la acción, los aspectos racionales, no menos que los interpretativos, debe apelarse a los principios externos a los agentes individuales.”

de los procesos. Recurriendo a una analogía, sería como concebir la totalidad de un árbol como sólo la parte que sobresale del suelo, obviando la existencia de raíces y su vinculación con un entorno distinto al del tronco y las ramas –como sucede en la mayoría de los análisis de la formulación de la política exterior–.

En definitiva, las decisiones no pueden ser observadas, explicadas y entendidas sin considerar los intereses y preferencias de los decisores y la interacción entre éstos y la estructura o estructuras que poseen los diferentes niveles de acción. Pero tampoco pueden ser entendidas sin atender la dinámica de los ambientes institucionales y las normas y reglas que operan en ellas y que producen los procesos de socialización y moderan o determinan las conductas de los agentes. En esto tienen significativa importancia las reglas constitutivas, como generadoras de contextos históricos que contribuyen a formar a los actores.⁶¹

Las normas constituyen un “...estándar de conducta *apropiada* para actores con una identidad dada” (Finnemore & Sikkink 1998: 891, énfasis agregado), por lo que opera en una dimensión intersubjetiva y se clasifican –como se mencionó– en regulativas, constitutivas y prescriptivas. Por consiguiente, “...las normas deben ser expresadas, de vez en cuando, verbalmente o en papel, consciente o inconscientemente, o de otra manera no podrían ser compartidas por los miembros de un grupo social” (Duffield 2007: 9), que en el caso de los decisores de política exterior está constituido por integrantes del mismo país y por aquellos de otros Estados y visiones culturales e incluso civilizacionales diferentes. Pero también están relacionados con las expectativas societales, las que repercuten de tres formas distintas sobre los decisores de política exterior: 1) en calidad de ciudadanos internalizan ciertas normas sociales y culturales; 2) como políticos internalizan expectativas societales acerca de la conducta política apropiada; y 3) en cuanto representantes de sus países se comportan en formas acordes con las normas societales relevantes (Rittberger 2004: 23).

De esa forma, los representantes diplomáticos tratan de comportarse de la manera que consideran las normas societales del país representado definen mejor la situación y las de la organización internacional o país

⁶¹ Para K. Sodupe (2003: 169) las reglas constitutivas son las responsables de crear las condiciones “...de la propia sociedad internacional, dan forma al modo en que los agentes definen sus identidades e intereses en cada momento histórico. Estos agentes, los Estados, no poseen una identidad e intereses dados, de manera previa y externa a la existencia de dichas reglas, ni se relacionan con ellas de forma meramente instrumental, como si fueran restricciones externas a la consecución de sus intereses.”

receptor; sin embargo, en el proceso de internalización de tales normas realizan ajustes según sus experiencias y expectativas personales. No es lo mismo un funcionario en un puesto de elección popular, que necesita de la legitimidad de origen y, por ende, de los votos de la ciudadanía, que uno nombrado en forma indefinida en su puesto, por lo que no tiene la presión de responder a las expectativas de quienes lo eligieron.

Por su parte, las reglas hacen referencia a aspectos formales de la conducta y los procedimientos; así, las normas varían en fortaleza y las reglas en formalidad o formalización; pero lo que sí está claro hoy es que cuando esas reglas se enmarcan en contextos con alto grado de legalización –como las organizaciones y los regímenes internacionales– muestran mayores efectos en cuanto a socialización de los miembros, particularmente de los recién ingresados o los más pequeños entre el grupo. Por eso, cabe citar a J. Duffield (2007: 11) cuando señala que aunque hay elementos institucionales que claramente pueden identificarse como normas y como reglas puras, en la práctica la mayoría de esos elementos se caracterizan mejor como una combinación de características formales (“como reglas”) e intersubjetivas (“como normas”). Por consiguiente, las normas muestran mayor o menor fortaleza y las reglas alto o bajo grado de formalización.

Ahora bien, como indiqué antes, las normas y reglas se agrupan en tres amplias categorías funcionales: constitutivas, regulativas y procedimentales. Las constitutivas: crean entidades sociales (actores y agentes), determinando sus capacidades y respaldando sus correspondientes acciones e interacciones. Mientras que las regulativas: tienden a regular la conducta de los actores y sus interacciones y pueden ser prescriptivas, proscriptivas y permisivas. Por su parte, las procedimentales: proveen mecanismos que permiten a los actores lograr selecciones colectivas y en temas específicos del ámbito institucional. (cfr. Duffield 2007: 12-14). Por lo tanto, las normas tienen funciones y formas ontológicas.

Pero también hay que tomar nota que en el sistema internacional existen normas generales que son idénticas para todos los Estados y normas especiales que se aplican sólo en ciertos ámbitos, como organizaciones regionales. Asimismo, hay normas que definen diferentes roles sociales para los Estados y generan distintas expectativas acerca de la conducta de cada agente –tamaño relativo del Estado, donante o receptor de asistencia oficial al desarrollo, estatus en materia de desarrollo y otras–. (Rittberger 2004: 24). Por lo tanto, “...en el ámbito internacional y en la sociedad doméstica, hay una riqueza de expectativas de conducta apropiada basada

en valores e intersubjetivamente compartida que los Estados buscan cumplir según lo esperado en sus relaciones exteriores. Estos son los estándares de conducta que, según el constructivismo, los Estados se sienten obligados a adherirse en su política exterior.” (ibíd.) Ello es lo que hace que algunos Estados muestren una mayor o menor afinidad con la dinámica del sistema internacional, según adopten estándares de conducta más o menos compartidos por los actores estatales. De ahí que las diferencias en las conductas estatales resultan de la forma en que los Estados confrontan las expectativas de conductas apropiadas resultantes de las normas internacionales y domésticas (ibíd.: 24-5); pero también depende de la capacidad del Estado para lograr ampliar su margen de maniobra en el marco institucional, lo cual en el caso de los Estados pequeños, es muy limitado cuando actúan individualmente.

El Constructivismo entonces enfatiza la “lógica de lo apropiado”, pues constituye el poderoso motor de la conducta de los actores (Finne-
more & Sikkink 1998: 914). Para J. March y J. Olsen (1998: 951) “Los actores humanos son imaginados siguiendo reglas que asocian identidades particulares con situaciones particulares, abordando las oportunidades individuales para la acción a través de valorar las similitudes entre las identidades actuales y los dilemas de escoger y conceptos más generales del yo y las situaciones”; por lo tanto, “La acción implica evocar una identidad o rol y enfrentar las obligaciones de esa identidad o rol a una situación específica.” De ahí que lo apropiado “...necesita atender las consecuencias, pero involucra dimensiones cognitivas y étnicas, objetivos y aspiraciones. Como asunto cognitivo, la acción apropiada es acción que es esencial a una concepción particular del yo. Como asunto ético, la acción apropiada es acción en cuanto es virtuosa.”

Según F. Veggeland y S. Borgen (2002: 7), desde la perspectiva de J. March y J. Olsen, los Estados son jugadores de roles (*role-players*), por lo que al tomar sus decisiones enfatizan las normas, significados e identidades compartidas y no las consecuencias, como sugiere la perspectiva utilitarista (propia de la lógica consecuencial). Así, desde la perspectiva de lo apropiado, los contextos institucionalizados tienen significativas influencias en la toma de decisiones, pues facilitan los entendimientos intersubjetivos y adquieren un “yo” y una identidad distintiva de los agentes que lo conforman (ibíd.). Por tanto, la lógica de lo apropiado es básica a la lógica de la acción política; pues que la acción es institucionalizada a través de la estructura de reglas y rutinas, en cuyo escenario se desarrollan redes de reglas e interacciones definidas por esas reglas, basadas en

la confianza; por lo que las instituciones basadas en normas llegan a ser importantes en la acción (ibíd.).

Esto es relevante en el caso de la política exterior, porque esta puede ser explicada a través de "...la aplicación de reglas asociadas con identidades particulares a situaciones particulares" (March & Olsen 1998: 951).

No sólo hay que observar la conducta estatal en un sentido general, sino considerar el rango de áreas temáticas en que participen los Estados; por lo tanto, el isomorfismo que caracteriza las prácticas estatales es limitado, pues los agentes estatales se comportan de forma diferente en distintas áreas (ibíd.: 25). En las áreas temáticas se pueden producir similitud de conductas estatales, diferenciándose de la que adoptan en otras áreas; lo que resulta básico en esta investigación al trabajarse en áreas temáticas enmarcadas en contextos institucionales.

Las normas están muy relacionadas con y son generadoras de dos fenómenos claves en el ámbito internacional y en las relaciones entre Estados: persuasión y socialización, que son recursos utilizados por los Estados –particularmente los poderosos– para influenciar en los actores internacionales. Pero también son determinantes en la construcción de la identidad y las prácticas asociadas, que no puede ser cambiadas voluntariamente (Rittberger 2004: 6), por lo que los procesos de aprendizaje son relevantes.

La persuasión es fundamental en la hegemonía y consiste en "...el proceso por el cual la acción del agente llega a ser estructura social, las ideas llegan a ser normas y lo subjetivo llega a ser lo intersubjetivo" (Finemore & Sikkink 1998: 914). Para A. Johnston (2001: 496) la persuasión es un microproceso de la socialización, que implica cambiar las ideas, opiniones y actitudes de los actores, en ausencia de abierta coerción mental o material. Esto genera conocimiento común, "convenciones epistémicas" u homogenización de intereses.

J. Checkel (2002) profundiza un poco más en este fenómeno al señalar que la persuasión es "...un proceso social de interacción que involucra cambio de actitudes acerca de la causa y efecto en ausencia de visible coerción." Es decir, "...una actividad o proceso en la cual un comunicador intenta inducir un cambio en la creencia, actitud o conducta de otra persona... a través de la transmisión de un mensaje en un contexto en el cual el persuadido tiene algún grado de libre escogencia."

Desde esa perspectiva, la persuasión "no flota libremente en el aire", sino que es facilitada o dificultada por factores y condiciones generales del contexto en donde tiene lugar. A lo que se suma el hecho que "la pe-

queñez y despolitización promueven la persuasión”; es decir, considerando el factor ambiental y el nivel de la agencia “...la persuasión dirigida a convencer a un individuo a cambiar sus actitudes básicas parece trabajar mejor en audiencias pequeñas conocidas y privadas” (Checkel 2002). Por ejemplo, la persuasión en el Consejo de Seguridad es mayor que en la Asamblea General de la onu por el contexto ambiental y las características y rol de la agencia en cada uno de esos ámbitos; pero si se suma la posición que ocupa el Estado miembro en la jerarquía internacional y sus necesidades e intereses, los Estados pequeños tienden a ser más susceptibles de persuasión, particularmente en áreas temáticas complejas y sensibles para las grandes potencias.

Así “...los Estados son inducidos a cambiar sus políticas por una combinación de incentivos y amenazas de aquellos Estados promotores de nuevas normas” (Duffield 2007: 56); es decir, están sometidos a un proceso de socialización. Como las grandes potencias disponen de mayores recursos y medios para promover nuevas normas, tendrán más posibilidad de adoptar aquellas que favorezcan sus intereses y condicionen aun más la conducta de los actores más pequeños y débiles, en el marco de ese proceso.

La socialización es “...un proceso por el cual la interacción social conduce a los novatos a endosar formas esperadas de pensar, sentir y actuar” (Johnston 2001: 494); es decir, “...un proceso por el cual los actores adquieren identidades diferentes, conduciendo a nuevos intereses a través de interacciones regulares y sostenidas en amplios contextos y estructuras sociales” (Bearce & Bondanella 2007: 706).⁶² Así la socialización está dirigida a crear membresía en una comunidad, lo cual conduce a considerar los entendimientos intersubjetivos como dados. En ese sentido, las instituciones internacionales constituyen los escenarios en donde la socialización de los Estados tiene lugar en forma más acelerada, como analizo posteriormente; es decir, la variable independiente clave son las instituciones, que generan profundos procesos de socialización internacional,

⁶² Para D. Bearce y S. Bondanella (2007: 706-07) hay dos tipos de socialización profunda: I, que implica una socialización que genera un cambio en la conducta del actor, pero no necesariamente afecta sus intereses; y II, que se refiere a la situación en la cual los actores adoptan una nueva identidad social y varían sus intereses, independiente de los incentivos materiales. Esos efectos se verán en el nivel estatal, puesto que los individuos que toman las decisiones y formulan las política pública reaccionan ante las experiencias e interacciones externas y modifican sus conductas y acciones, por lo que “...la socialización llega a ser interesante para la teoría de RI (*sic*) dado que estos efectos individuales también pueden ser demostrados en un nivel más agregado.” Entonces la socialización e influencia de los marcos institucionales se produce en un esquema tipo: instituciones → identidades → intereses.

como ocurre en las organizaciones intergubernamentales y como señala J. Checkel (citado *ibíd.*: 707) “...las instituciones constituyen los actores [estatales] y sus intereses”; o sea son “sitios de socialización” y “promotores de socialización”.⁶³

Pero como mencioné antes hay actores que son más propensos, por sus características y variables endógenas y su posición en la estructura internacional y otros factores exógenos, a ser persuadidos y socializados, sobre todo cuando poseen sistemas políticos penetrados, según analizo a continuación.

Sistemas políticos penetrados⁶⁴

A diferencia de otros ámbitos de las políticas públicas y del acercamiento a esta cuestión de la influencia externa sobre la formulación de las políticas hecho por las Ciencias Políticas, en política exterior cada situación se considera única, por lo que su estudio no responde a los mismos criterios utilizados en esos otros ámbitos (171). De ahí la necesidad de una explícita conceptualización y determinar la fuente de la causalidad en el ámbito internacional y su interacción con el escenario doméstico. Ello porque se puede plantear que los individuos son los agentes causales o que los roles políticos, las estructuras gubernamentales, los procesos sociales o el sistema internacional son los determinantes de la conducta exterior, dependiendo de lo que se desea priorizar en la observación. Si la causalidad está en una o en todas, entonces en cuáles circunstancias interviene para determinar el grado de influencia de cada una sobre la conducta de los decisores (172), resulta un cuestionamiento fundamental; pero de compleja respuesta desde la perspectiva del análisis clásico de política exterior.

⁶³ Cabe señalar que D. Bearce y S. Bondanella (2007: 721) consideran posible que las organizaciones intergubernamentales realmente no socialicen a los Estados, sino que al proveer una mayor cantidad de información acerca de la situación mundial, que incluye capacidades e intenciones de los Estados, estén creando con ello modelos institucionales que conducen a los Estados a adoptar posiciones similares. Con esa nueva información “...los Estados miembros simplemente aprenden más acerca del Estado del mundo, reteniendo sus viejas identidades en el proceso.” (*ibíd.*: 723) Sin embargo, bien podría considerarse la existencia de tipo de socialización, en donde no hay cambio de identidades, sino una convergencia de intereses, producto de igual información para la toma de decisiones.

⁶⁴ Esta sección está basada en el trabajo de J. Rosenau (2006), “Pre-Theories and Theories in Foreign Policy”, originalmente publicado en 1966, por lo que los números entre paréntesis corresponden a las páginas de esa fuente. Excepto que indique lo contrario.

Ello es importante porque los decisores de política exterior presentan características particulares, como se ha demostrado; así, J. Rosenau identifica cinco conjuntos de variables que van incrementando la distancia temporal y espacial (172-3), complementadas con los aportes de otros autores como señalé en una sección anterior:

- Individuales: valores, talentos, experiencias, lo cual distingue a los decisores entre sí.
- Roles: ocupados por los decisores y los esquemas institucionales en la estructura nacional/internacional.
- Gubernamentales: relaciones entre poderes, burocracia.
- Societales: aspectos no gubernamentales de la sociedad, grado de unidad nacional, industrialización, cultura.
- Sistémica: realidad geográfica, ideológica y otras.

Las variables individuales hacen alusión a aspectos de los decisores de política exterior que los diferencia de los decisores de otras políticas públicas y de otros tomadores de decisiones en distintos países, lo cual introduce elementos particulares en la conducta exterior de los Estados. Por su parte, los roles son independientes del componente individual y hacen referencia a si se trata del jefe de Estado o del ministro de relaciones exteriores o de un funcionario diplomático acreditado ante un tercer gobierno. Mientras que las variables gubernamentales aluden a la estructura de gobierno y a cuestiones como la influencia de los poderes ejecutivo y judicial sobre la formulación de la política exterior. El cuarto grupo de variables influyen en el contenido de las aspiraciones externas del país, en la definición de la identidad y los objetivos nacionales. Y las variables sistémicas se refieren a asuntos del ambiente externo que influncian y determinan el rango de escogencias de los Estados.

Una pregunta básica es ¿cuál de esos conjuntos de variables contribuye más a definir la conducta exterior de un Estado pequeño y débil? ¿Son aquellos factores del nivel individual/societal, el estatal o el sistémico, según la clasificación clásica de K. Waltz? O por el contrario, ¿es una combinación de todos esos conjuntos de variables? Esto último, según lo proponen algunos enfoques teóricos distintos al paradigma racional-positivista, citados anteriormente.

En el caso de la política exterior es necesario reconocer que hay una “...fusión entre los sistemas nacional e internacional en ciertas clases de áreas temáticas” (178). Ello se hace más evidente con los cambios a lo lar-

go de la frontera entre lo doméstico y lo internacional (cfr. Rosenau 1997); de ahí que la internacionalización de ciertos procesos domésticos ha sido notoria, incluso en contra de la fortaleza de la soberanía (178). Con fronteras entre los dos ámbitos cada vez más difusas; Por eso, no puede hacerse una precisa y estricta diferencia entre los factores domésticos y externos (179), como pretenden la mayoría de las teorías que se asientan en uno de los niveles.

Tal situación da lugar a sistemas políticos penetrados, que resultan porque son “las actividades y procesos –y no las legalidades– las que definen las fronteras de los sistemas políticos” (183). Esto hace que haya sistemas políticos nacionales que son más o menos dependientes de lo externo. Precisamente, los casos de gran dependencia son los que generan ese tipo de sistema penetrado, que se define como “...aquel en el que los no-miembros de una sociedad nacional participan directa y autoritariamente, a través de acciones adoptadas conjuntamente con los miembros de la sociedad, cualesquiera que sea la ubicación de valores o la movilización de apoyo en nombre de sus objetivos” (183).

Hay algunos cuestionamientos claves en torno a cuándo se trata de la interacción entre miembros y no-miembros, de actuaciones autónomas o conjuntas, cuándo los no-miembros participan y cuándo sólo influyen en los procesos y actividades y, en definitiva, tienen tanta influencia y participación que provocan la aparición de un sistema político penetrado (183); lo relevante es reconocer que tal sistema político penetrado se diferencia en su dinámica de los no penetrado y del sistema internacional. A pesar del tiempo transcurrido desde la publicación de esta pre-teoría por parte de J. Rosenau, es poco lo que se ha avanzado en la formulación de una medida para determinar el grado de penetración; incluso el mismo autor lo reconoció en un artículo reciente.⁶⁵ No obstante esa tarea pendiente, lo indicado permite cuestionar algunos aspectos, entre ellos: ¿cómo las potencias hegemónicas influyen en el proceso de formulación de la política exterior de Estados con sistemas políticos penetrados? ¿Ocurre en todas las decisiones o sólo en aquellas que afectan los intereses de la potencia? ¿Existe mayor o menor autonomía por parte del Estado pequeño

⁶⁵ J. Rosenau (2006: 183-84) señala que “...las respuestas operacionales a estas preguntas necesariamente debe ser arbitrario. Lo que un observador trata como participación directa otro puede considerarlo como influencia indirecta. Adicional clarificación de las características diferenciadoras de los sistemas penetrados puede ser logrado por citar algunos ejemplos concretos de ellos. Vietnam y el Congo son dos ejemplos obvios. El rol de EEUU en el primero, y el rol de la ONU en el segundo, claramente implican una minuciosa participación en la asignación de los valores vietnamitas y congoleños y en los esfuerzos para movilizar el apoyo popular a los valores seleccionados.”

y débil en ciertas áreas temáticas? ¿Responde la subordinación de los Estados pequeños a una falta de capacidad y habilidad para actuar en forma autónoma; o, por el contrario, se adapta a ello por interés y conveniencia, adoptando una conducta de *free riders*?

Lo anterior no quiere decir que toda interacción intensiva entre miembros y no-miembros genera penetración en un sistema, ni que tal interacción conduzca a la reubicación de valores en la estructura. Además, tal relocalización puede resultar de una negociación o de un proceso colectivo; sin que signifique penetración (186). Sin embargo, un elemento, por su dimensión, que puede ser determinante en el grado de penetración de un sistema político, es la presencia de inmigrantes, en calidad de no-miembros; puesto que si el porcentaje de ellos es alto y muestran una participación activa en actividades políticas –sobre todo en los procesos electorales– y en el *lobby* en políticas públicas, el sistema tendrá un mayor grado de penetración.⁶⁶ Por consiguiente, al tratar de operacionalizar la interacción entre miembros y no-miembros se requiere, entre otras cosas, un análisis de la tasa de inmigrantes y de su participación en el ámbito político.⁶⁷

Otro aspecto a considerar es que no es el mismo proceso, ni genera iguales resultados la penetración de un sistema en diferentes países (186). Por consiguiente, hay que distinguir la penetración en las distintas áreas temáticas; pues algunas sociedades pueden organizarse como sistemas políticos penetrados en ciertos temas y como sistemas políticos nacionales en otros (187). Esto se hace más evidente en el caso de Estados ubicados en contextos hegemónicos, producto de los intereses geoestratégicos del hegemon.

Por supuesto, no se puede obviar que los miembros de un sistema pueden pertenecer simultáneamente a distintos sistemas políticos y responden a diferentes áreas temáticas. Tales como local, partidista, nacional, regional e internacional, así como estar vinculados a varios “mundos privados”, que inciden de diversa forma en la toma de decisiones en que intervengan los actores. También el rol individual de los decisores en sus otros escenarios es un factor a considerar en la formulación de la política exterior.

⁶⁶ Agradezco las sugerencias del Dr. Rosenau (comunicación personal electrónica 4 de julio del 2008) sobre este aspecto.

⁶⁷ Ello quiere decir que, en ese componente específico de la penetración de sistemas políticos, Costa Rica tendría una mayor penetración que Nicaragua y Panamá, por cuanto la tasa de inmigrantes es mucho más alta en el primer país que en los otros, y la segunda generación (hijos e hijas de inmigrantes) se están incorporando, al igual que sus progenitores, como electores.

Ahora bien, las áreas temáticas se definen como un espacio consistente en “(1) un conjunto de valores, la distribución o potencial distribución de ellos conduce (2) a los actores afectados o potencialmente afectados a diferir ampliamente acerca de (a) la forma en la cual los valores serán distribuidos o (b) los niveles horizontales en los cuales la distribución será autorizada para que (3) se expresen en conductas distintivas diseñadas para movilizar el apoyo para el logro de sus valores particulares” (192).⁶⁸ En ese sentido se constituyen en componentes claves de los marcos y de las hipótesis de la política exterior (Potter 1980: 427).

Las principales macro-áreas temáticas relacionadas con la política exterior son: territorial, de estatus, recursos humanos y recursos no humanos (193). Dentro de cada una de estas categorías temáticas hay áreas específicas, como las identificadas en el objeto de esta investigación.

Ahora bien, la penetración de un sistema político puede ser mayor en un área temática que en otra u otras, según los intereses vigentes en cada una, la relevancia que tenga para los objetivos nacionales y las interacciones con actores externos.

Como señalé antes, a los sistemas políticos horizontales (característicos de los Estados) y las macro-áreas temáticas se agregan los sistemas verticales, para completar el escenario en el que se formula la política exterior. Esto resulta porque se tiende a concebir los sistemas horizontales como dominados por élites de poder, lo cual es incompatible con la noción de área temática; pues en ésta los temas son temporales y situacionales (189).

Los sistemas verticales se caracterizan por los tipos de valores y el proceso de su distribución, por lo que está tipificado por un mayor nivel de abstracción (190). Esto se complementa con la noción de jerarquía, pues los verticales son sistemas jerárquicos, en cualquiera de los niveles sistémicos en que operen (internacional, estatal o local) o en un área temática dada. Pero no todas las áreas temáticas responden a sistemas verticales; hay algunas horizontales y otras combinadas.⁶⁹ Por consiguiente, el proceso de formulación de política exterior está condicionado por los

⁶⁸ El concepto de áreas temáticas ha atraído la atención de los especialistas de política exterior en las últimas décadas. Incluso W. Potter (1980) advertía decenios atrás sobre los intentos por precisar una definición, al mismo tiempo que a superar la separación espuria entre lo doméstico y lo internacional como dos ámbitos no conectados. Al esfuerzo inicial de J. Rosenau se sumaron los especialistas como C. Hermann, R. Keohane y J. Nye, entre otros (ibíd.).

⁶⁹ Sugerencia hecha por J. Rosenau en comunicación personal del 11 de julio de 2006.

procesos y las actividades que ocurren en los sistemas horizontal y vertical y responden a las dinámicas propias del área temática correspondiente.

Hay que recordar que la jerarquía internacional es una construcción que es reproducida en cada una de las declaraciones de los Estados, creando una realidad particular en la que se sumergen los actores estatales, modificando su conducta para subsistir en esa realidad creada por ellos mismos.

En el caso de la política exterior, los principios, valores y lineamientos generales se consideran como verdades que conforman una realidad particular del Estado y orientan su conducta, por lo que son reproducidos en las declaraciones que se emiten frente a las distintas situaciones que enfrentan los Estados y obligan a los decisores a escoger cursos de acción.

En ciertos casos, los mismos o similares elementos y atributos pueden ser adoptados por distintos Estados para orientar su política exterior. Por ejemplo, en el caso de una potencia hegemónica, un aspecto vital es el poseer una órbita de influencia, que se distingue de la de otra potencia. Por supuesto, la práctica discursiva de ese elemento es particular para cada Estado; lo cual sólo se puede conocer a través del lenguaje; pero no ocurre desligado del marco institucional en donde los Estados interactúan e implementan su política exterior. De ahí que la capacidad de un Estado para lograr los objetivos propuestos, al formular determinada política exterior, dependen del grado de penetración que tenga el sistema político doméstico en el área temática específica, por una parte; y de la sensibilidad que provoque esa área para los otros actores estatales, sobre todo las potencias hegemónicas.

Instituciones internacionales: un escenario para los Estados pequeños

El sistema internacional se caracteriza por una estructura anárquica, dinámica descentralizada y una toma de decisiones asimétrica, producto de las diferencias en la distribución de recursos y capacidades, según indiqué antes; y no sólo por razones jerárquicas, como ocurre en el ámbito doméstico. Esto lo convierte en un sistema difuso, por lo que las Organizaciones Internacionales o Intergubernamentales (OIG) se pueden, desde una perspectiva realista, considerar "...como instrumentos de política exterior" (Hoffmann 1956: 357); o como mecanismos para regular la conducta de los actores estatales y facilitar la coordinación de acciones, según el enfoque internacionalista neoliberal; y

en general las instituciones internacionales—entendidas como “...un conjunto relativamente estable de prácticas y reglas definiendo la conducta apropiada para un grupo específico de actores en situaciones específicas” (March & Olsen 1998: 948)—⁷⁰ como espacios contruidos por acuerdos intersubjetivos entre actores que se consideran soberanos y autónomos y contribuyen al proceso de persuasión y socialización, propio de una visión constructivista. Por lo tanto, las instituciones promueven la convergencia de intereses a través del tiempo, expresada ya sea a través del voto o de la similitud de intereses (Bearce & Bondanella 2007: 710).

Su uso como instrumento diplomático es distinto para las potencias y para los Estados pequeños; pues estos últimos tienden a buscar los esquemas colectivos para protegerse contra las superpotencias y sus rivalidades; al mismo tiempo que convertirlas en fuentes de información confiable para la toma de decisiones en política exterior. Ello porque si actuaran individualmente serían víctimas de tales confrontaciones; mientras que “...juntos tienen la mejor oportunidad de limitar a las grandes potencias y obtener una serie de ventajas a cambio” (ibíd.: 359), bien sea integrando alianzas político-militares o actitudes neutrales, al mismo tiempo que participan en la ONU, como principal foro internacional de acción colectiva. De esta forma, la organización internacional es concebida como “...un instrumento para el avance de las naciones más pequeñas (en número y en poder) y un mecanismo para restringir a las superpotencias” (ibíd.).

Ahora bien, conforme estos marcos institucionales han adquirido relevancia, incluso para las superpotencias, han alcanzado mayor autonomía y comenzado a desarrollar normas y prácticas cada vez más específicas y distantes del quehacer de los Estados miembros. Al respecto, J. March y J. Olsen (1998: 946-47) advierten:

Las instituciones intergubernamentales y supranacionales, incluyendo burocracias, cortes, parlamentos y comunidades duraderas, han elaborado un punto en donde están creando sus propios sistemas de reglas e identidades. La complejidad institucional y la coexistencia de diferentes órdenes parciales, cada uno considerado legítimo en su esfera, parece haber llegado a ser un rasgo permanente de la escena internacional. Estas instituciones vinculan

⁷⁰ Para J. Duffield (2007: 7-8) se entiende básicamente por institución internacional un “...conjunto relativamente estable de normas y reglas constitutivas, regulativas y procedimentales relacionadas y pertinentes al sistema internacional, los actores en el sistema (incluyendo Estados y entidades no estatales) y sus actividades.” Esas instituciones “...puede existir en las mentes de las personas y no necesitan ser escritas en ninguna forma.”

Estados (y sus componentes) en estructuras de normas y expectativas compartidas que inciden en la autonomía del Estado-nación y le hacen más difícil mantener agudas distinciones entre las políticas exterior y doméstica.

Para el Institucionalismo Neoliberal, las OIG y otras instituciones (convenciones, regímenes internacionales y organizaciones internacionales no gubernamentales) generan una compleja red de canales de comunicación entre los distintos actores estatales y subestatales que permiten el desarrollo de conductas cooperativas. Ello tiene lugar porque “las instituciones internacionales son importantes para las acciones de los Estados, en parte porque afectan los incentivos con que se enfrentan los mismos, inclusive si aquellos intereses fundamentales de los Estados se definen autónomamente. Las instituciones internacionales les permiten a los Estados tomar acciones que, de otra forma, serían inconcebibles...” (Keohane 1993: 20). Pero también afectan los entendimientos, imágenes y sentidos de los tomadores de decisiones,⁷¹ puesto que moldean los escenarios en donde interactúan esas decisiones y favorecen la socialización e internalización de normas internacionales. Por lo que las instituciones desempeñan el rol, como se mencionó, de “...facilitadores de intereses y promotores de valores compartidos”, pero además son “...sitios de poder, [y] el poder desigual ha jugado un importante y consistente rol en su construcción y operación”; por lo que “...la jerarquía y desigualdad permanecen centrales a su concepción y funcionamiento” (Hurrell 2006: 10). Sin embargo, en la práctica las instituciones inciden de manera distinta sobre los actores estatales según su poderío, aunque en general limitan la conducta y los espacios de maniobra de sus miembros, incluidas las superpotencias.

Es necesario señalar que los esquemas intergubernamentales han mostrado debilidades para conducir algunos procesos internacionales; y demuestran falta de efectividad, sobre todo en el tratamiento de proble-

⁷¹ Al respecto, R. Keohane (1993: 20) señala: “...sería erróneo limitar la significación de las instituciones a sus efectos en los incentivos. Las instituciones también pueden afectar la comprensión que tienen los líderes de los Estados acerca de los papeles que deben jugar y sus presupuestos acerca de las motivaciones de los demás y de los propios intereses percibidos. Es decir, las instituciones internacionales tienen aspectos constitutivos tanto como regulatorios: ayudan a determinar cómo se definen los intereses y cómo se interpretan las acciones. Los sentidos son comunicados por convenciones generales, como aquellas que reflejan el principio de reciprocidad, y por convenciones más específicas, tales como las que indican lo que quiere decir un comunicado diplomático con un “pleno y franco intercambio de puntos de vista”. Los sentidos también están implícitos en las reglas de los regímenes internacionales, tales como las del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), que especifican y ponen en práctica el principio de reciprocidad.”

mas trasnacionales y globales (Forman & Segaar 2006: 209). Incluso, por ejemplo, “muchos países en desarrollo experimentan un sentido real de futilidad cuando se enfrentan con decisiones aprobadas por el G8, intervenciones por coaliciones *ad hoc* no autorizadas, o, más generalmente, el sorprendente poder e influencia de los países ricos e industrializados, especialmente dado el poder de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y el voto diferenciado en las instituciones de Bretton Woods” (ibíd.: 211).

Por otra parte, los cambios en el sistema internacional durante la segunda mitad del siglo favorecieron el multilateralismo, en el que los países pequeños encontraron un mecanismo que contribuía a sus argumentos. A diferencia de la tesis de unanimidad para lograr la legitimidad en las organizaciones internacionales que imperó antes de la Segunda Guerra Mundial,⁷² después de 1945 el multilateralismo se inclinó por la mayoría de votos sobre la base de la equidad de los Estados, aunque con desviaciones introducidas por el “minilateralismo” de grupos pequeños; sin embargo, hay que diferenciar entre áreas temáticas, porque en algunas este último instrumento puede mantener su predominio (Kahler 1992: 704). Esto ocurre especialmente en aquellas consideradas estratégicas o sensibles por las superpotencias.

Esos cambios en las instituciones internacionales y el multilateralismo favorecieron la incorporación de áreas temáticas que no estaban cubiertas por los esquemas anteriores a la II Guerra Mundial, al mismo tiempo que legitimó este tipo de diplomacia en comparación con otros instrumentos de poder tradicionales (Ruggie 1992: 584).

De esta manera, el rol y capacidad de acción de las organizaciones internacionales aumentó notablemente. Incluso para S. Hoffmann (1970: 399) la ONU ha ayudado a subvertir la jerarquía internacional, producto de la “impotencia relativa de poder” de las grandes potencias y el creciente espacio de maniobra de los Estados pequeños. Los procedimientos del foro y la función legitimadora ha reforzado el papel de los más pequeños, logrando “...una insurrección simbólica de las pequeñas potencias.” Pero, simultáneamente, se deben anotar algunas debilidades sistémicas de estas organizaciones en el caso de sistemas altamente complejos, a pesar que estas entidades pueden proveer salidas menos

⁷² Esa condición convirtió a todos los Estados, grandes y pequeños, en vetadores de las decisiones en los foros internacionales, dificultando la coordinación de acciones a escala global, al mismo tiempo que le otorgaba a las potencias hegemónicas coercitivas una mayor influencia en las relaciones bilaterales.

costosas a ciertas soluciones tradicionales en el sistema internacional (Gallarotti 1991: 199).

Para G. Gallarotti (ibíd.: 200) esa situación ha beneficiado más a las superpotencias, quienes han encontrado en los foros multilaterales un sustituto de relativamente bajo costo a las negociaciones directas, sobre todo con potencias grandes y medianas. Pero también estas entidades "...han tenido efectos internacionales y domésticos indirectos que corren contra los ideales de la cooperación multilateral...", tales como el fortalecimiento de sectores conservadores en los países que son sancionados (ibíd.: 206). Es decir, los efectos de las instituciones internacionales deben considerarse en cada área temática y no estandarizarse a todo el sistema internacional y todos los Estados miembros; puesto que en algunas áreas los intereses en juego para las superpotencias son menores que en otras. Ello resulta del hecho que los intereses se derivan de la identidad del agente que es definida en la interacción particular entre la agencia y la estructura en cada ámbito de acción específico; en este caso, el contexto institucional.

Por otra parte, una contribución fundamental de las organizaciones internacionales, que favorece a los Estados pequeños, es la generación de normas a través de sus resoluciones, que se valoran en términos de la comunalidad y especificidad (Boekle 1999: 24). De esta forma, las instituciones internacionales –en cuanto recurso clave para esos Estados– contribuyen a que las ideas tengan un mayor impacto, pues no son mecanismos neutrales, sino que proveen guías simbólicas para la sociedad, por lo que "...afectan las preferencias y acciones de los miembros de la sociedad" (ibíd.: 27).

La consideración de estos aspectos sobre las instituciones internacionales, particularmente las organizaciones intergubernamentales, se debe a su peso en las acciones de política exterior. Según J. McCormick y Y. Kihl (1979: 497), en el periodo 1959-1968 el 66.1% de las acciones de política exterior fueron adoptadas en el marco de una organización internacional. Sin embargo, advierten estos autores (ibíd.: 499) que no puede establecerse una correlación directa entre la membresía y la acción de política exterior, puesto que la pertenencia a un mayor número de organizaciones no implica un mayor uso de esos foros como destino de la acción exterior de los Estados, tendiendo a hacer un uso más selectivo. Lo que sí se comprueba es que los Estados pequeños hacen un mayor uso de las organizaciones intergubernamentales que las grandes potencias. Así el 73% de las acciones de política exterior de los Estados pequeños ocurren

en esos foros, en contraste con el 52% de los Estados grandes, elevándose la primera cifra a 77% en el caso de los Estados pequeños en desarrollo (ibíd.: 500-01). En ese sentido, las instituciones cumplen un rol que favorece las tesis de los Estados pequeños y las potencias intermedias, aún cuando aquellas hayan sido creadas por los más poderosos, lo cual se evidencia en la parte final de este trabajo.⁷³

En términos de política exterior, las instituciones internacionales son el recurso más importante para los Estados pequeños, porque reducen los costos de transacción en el sistema internacional y les permite mayor coordinación con sus pares frente a la influencia de las grandes potencias; mientras que para éstas son foros clave para lograr algunas de sus metas estratégicas y la legitimación de la mayoría de sus acciones externas. Por consiguiente, ambos tipos de Estados adoptan políticas específicas cuando se implementarán en las distintas instancias multilaterales; por supuesto, diferenciando las regionales de las universales y según sea el tema que centra la atención de los actores en esos espacios internacionales.

Consideraciones finales

En definitiva, el análisis de política exterior requiere tener en cuenta que los agentes deciden basados en cómo parece ser el mundo y cómo conciben sus papeles en él; en los entendimientos, expectativas y conocimientos compartidos; y atendiendo la cultura y las construcciones sociales que ayudan a moldear sus identidades y sus intereses en el sistema internacional. Ello porque los tomadores de decisiones –individuales y colectivos– acceden y representan el “mundo” a través de sus intencionalidades, sus experiencias individuales y colectivas y las prácticas arraigadas en los distintos niveles de acción. Es decir, aunque el decisor se ubique en un nivel específico –*v. gr.* el estatal–, la influencia de los otros dos niveles –doméstico y sistémico– incidirá en la decisión que adopte y la forma en que la implemente; no sólo por las interacciones entre sistemas y los

⁷³ Sobre el rol de las instituciones, A. Hurrell (2000: 5) señala: “Las instituciones importan porque hacen más que simplemente reflejar el poder (como argumentan los neorrealistas) o resolver los problemas de acción colectiva (como sugieren los institucionalistas). También importan porque ayudan a explicar cómo las nuevas normas emergen y son difundidas a través del sistema internacional y como los intereses estatales cambian y evolucionan. Las instituciones, entonces, pueden jugar un rol importante en la difusión de las normas y en los modelos de socialización e internalización, por el cual los actores débiles llegan a absorber aquellas normas.”

traslapes en el denominado espacio interméstico, sino por la visión que los decisores tienen sobre esos diferentes mundos.

Por consiguiente, es necesario considerar los grupos de variables que condicionan la toma de decisiones, el área temática objeto de la decisión, los medios y fines disponibles y las características del sistema político, particularmente en el caso de Estados pequeños con sistemas políticos penetrados. En ese contexto se podrá apreciar si ha habido un cambio fundamental o si sólo se trata de ajustes poco esenciales en alguno de los componentes de la política exterior.

Asumo que cada decisión en cada área temática, desarrollada en un marco institucional internacional –como la ONU–, que adopta un Estado pequeño y con un sistema político penetrado está determinada por las características internas del Estado, por su ubicación geopolítica en un escenario hegemónico y por la posición de la potencia hegemónica sobre el tema, según interactúen los factores internos y externos y el grado de conectividad del Estado con el escenario internacional. Ello se manifiesta a través de las dinámicas y comportamiento de las variables identificadas. Por ello, se puede afirmar, como lo señala J. Satran (2002: 72), que “...un Estado que está profundamente integrado en el escenario internacional será más propenso a adoptar una política con una dimensión internacional.” A lo que en el caso de los Estados pequeños se agrega el grado de dependencia que tenga respecto a la potencia hegemónica, lo cual desarrollo en un capítulo posterior.

En escenarios regionales o internacionales dominados por un hegemonía, los Estados pequeños tienen mayores restricciones en sus esfuerzos por lograr sus objetivos y metas, teniendo que sujetar o al menos adaptar su conducta exterior a los intereses de la superpotencia; sobre todo cuando se trata de temas considerados sensibles para el hegemón. Por ello, tratarán de utilizar las instituciones internacionales para obtener un mayor espacio de maniobra, que les permita alcanzar algunos de sus objetivos, sin afectar las relaciones bilaterales con la potencia hegemónica. Ello lo logran, especialmente, a través de la construcción de alianzas⁷⁴ y la adopción de normas, congruentes con sus intereses, para contrabalancear o al menos desviar o minimizar las preferencias y políticas de los más poderosos.

⁷⁴ En ese sentido, las alianzas son un instrumento clave de la política exterior y tienen importancia simbólica y práctica en la medida que consisten en “...un acuerdo formal entre dos o más naciones para colaborar sobre temas de seguridad nacional” (Holsti 1976: 338-39).

Por supuesto, el escenario internacional en donde se producen estas interacciones está condicionado por la estructura y las relaciones de poder; no es lo mismo que los Estados pequeños interactúen en un orden internacional bipolar –como el de la Guerra Fría– que en un orden multipolar difuso o pluripolar como el de inicios del siglo *xxi*. Los espacios de maniobra para estos Estados son diferentes por el distinto grado de flexibilidad que hay en las relaciones entre los polos de poder. No obstante la importancia de lo anterior, este aspecto no es parte de mi objeto de estudio en esta oportunidad.

Otro elemento fundamental en la estrategia de los Estados pequeños es explotar “...las ambigüedades, inconsistencias y divisiones burocráticas y políticas en los Estados poderosos...” (Hurrell 2000: 7); sin embargo, ello depende del nivel de penetración del sistema político del Estado y de la importancia que tenga el área temática para la potencia hegemónica. Es decir, a más necesidad de lograr legitimidad por parte del Estado poderoso, hay una mayor propensión por parte de éste a ejercer más influencia sobre los decisores en los Estados pequeños con sistemas políticos penetrados, lo cual conduce a que el pequeño no tenga o demuestre suficiente capacidad para explotar esas ambigüedades, inconsistencias y divisiones.

Esa situación variará dependiendo del contexto internacional, como ya indiqué, y de si ocurre una situación de crisis. En el primer caso, los temas incluidos en la agenda de los foros internacionales que tratan las áreas de interés son determinados por los objetivos de la potencia hegemónica; así, en un entorno de confrontación, típico de un esquema bipolar como el de la Guerra Fría, las superpotencias tratarán de definir alianzas para medir fuerzas antes de poner un tema a discusión. Mientras que en entornos multipolares y apolares, los temas son definidos en función de los esfuerzos por diversificar la toma de decisiones y suavizar la responsabilidad en la ejecución de acciones comprometedoras. Cuando se trata de un escenario de crisis, las decisiones están condicionadas por la urgencia de resolver la situación y los beneficios obtenidos por la superpotencia, dejando un menor margen de maniobra a los Estados pequeños.

En definitiva, el espacio de maniobra que tienen los Estados pequeños con sistemas políticos penetrados interactuando en escenarios hegemónicos, y respecto a áreas temáticas que son sensibles para el hegemonía, es muy restringido, lo cual provoca que tales Estados ajusten la toma de decisiones en política exterior para evitar confrontaciones directas con el centro de poder. Sin embargo, tal ajuste tiene en cuen-

ta los principios rectores de la política exterior de ese tipo de Estados con la intención de lograr algunos objetivos nacionales, aprovechando las oportunidades que brinda un marco institucional con procesos altamente legalizados.⁷⁵

Algunas consideraciones metodológicas

En esta sección me refiero brevemente a la estrategia metodológica, indicando el modo en que abordé el problema de investigación, de forma que mi propuesta para el análisis de la política exterior de Estados pequeños pueda ser replicada por otros y en otros casos. Además, señalo las fuentes y técnicas de recolección de información. Para ello es fundamental tener en cuenta, como se deduce de lo planteado en las secciones anteriores, que la política exterior no tiene explicaciones monocausales ni unidimensionales; al mismo tiempo que es el resultado de las interacciones entre los sistemas políticos doméstico e internacional. Ello hizo necesaria la utilización de un método que permitiera considerar la complejidad de una “disciplina puente” como el análisis de política exterior, al mismo tiempo que atender la dinámica de un mundo bifurcado entre la visión estado-céntrica y la multicéntrica, y de las interacciones entre los tres niveles básicos de acción, con un espacio interméstico en el que se superponen factores internos y externos. Pero al mismo tiempo un método que permitiera la inferencia, según la concepción propuesta por G. King, R. Keohane y S. Verba (2000), y sobre todo “inferencia descriptiva”, entendida como “...un proceso mediante el cual se comprende un fenómeno no observado a partir de un conjunto de observaciones” (ibíd.: 66). Y ello no tiene por qué ser complicado o extenso, pues las normas que deben regir el análisis y la descripción es que “...los resúmenes deben centrarse en los resultados que queremos describir o explicar” y además “...un resumen tiene que simplificar la información de que disponemos” (ibíd.: 65).

A lo anterior se unió el hecho que son pocos los métodos disponibles en Relaciones Internacionales, por una parte, y en las Ciencias Políticas, por la otra, para el estudio de este tipo de observación; excepto que hubiera querido limitar el análisis a uno de los componentes y causas de

⁷⁵ En el sentido que le dan K. Abott *et al.* (2000: 401), quienes entienden legalización como “...una forma particular de institucionalización caracterizada por tres componentes: obligación, precisión y delegación.”

la política exterior, con lo cual caería en las restricciones de algunas teorías sobre esta política ya citadas. Por eso, en la década de 1980 los especialistas en política exterior optaron por análisis interdisciplinarios y por el *pluralismo metodológico* (Gámez 2006: 92); mientras que en la década siguiente la búsqueda de una “teoría de la política exterior” condujo a un *eclecticismo teórico*. Pero al mismo tiempo fue necesario tener en cuenta la recomendación acerca de la necesidad de evitar que “...nos apabulle el enorme maremágnum de observaciones potenciales y reales que hay sobre el mundo” (King, Keohane & Verba 2000: 57); cuando de lo que se trata es de establecer una apropiada conexión entre la teoría y la evidencia. Sin embargo, no es indispensable poseer “...una teoría completa antes de recoger los datos, ni tampoco nuestra teoría tiene por qué mantenerse inalterable durante el proceso” (ibíd.); la clave está en “...dejar claro cómo se han creado y de qué manera hemos accedido...” a los datos y cuál es la variable, las unidades y las observaciones que se utilizan para desarrollar el estudio de casos (ibíd.: 62).

Esa perspectiva favoreció la idea de multicausalidad y la combinación de las variables explicativas (Gámez 2006: 93), con el propósito de lograr un proceso simplificado a través de la organización de las observaciones en clases o categorías compuestas de unidades o casos, de manera que se pueda concentrar la mayor cantidad posible de información (King, Keohane & Verba 2000: 58-9). Ello me permitió el uso de diversos métodos, que C. Hermann (1983: 270) clasificó en cinco categorías: estudio de casos individuales, descripciones de instituciones y procesos, estudio de variables independientes, cronologías relacionales y análisis de conflictos. Debo agregar los estudios comparativos, quizás el método más utilizado desde la década de 1960 por los analistas de la política exterior; lo cual –junto con los aportes de las teorías de rango medio y básicas– ha dado lugar al uso de la teoría de toma de decisiones centrada en el rol de los líderes, la burocracia y los procesos gubernamentales. En alguna medida esto ha comenzado a ser superado en las últimas dos décadas del siglo pasado al expandirse las fronteras metodológicas y romperse algunas de las limitaciones intelectuales, permitiendo que los cuestionamientos adquieran mayor profundidad y amplitud, generando un análisis más dinámico, con bases epistemológicas y metodológicas más diversas y eclécticas (Rosati, Sampson & Hagan 1994: 7-8).

El uso reiterado de algunos de esos métodos provocó una considerable cantidad de material descriptivo, sobre todo centrado en las grandes potencias y particularmente en Estados Unidos. Pero también un énfasis

en el estudio de ciertos periodos y fenómenos de política exterior considerados excepcionales –*v. gr.* la Crisis de los Misiles de 1962–. Esto provocó que un buen número de estudios no puedan ser generalizados a la mayoría de los países, sobre todo a los Estados pequeños que responden a otras situaciones. Como tampoco favoreció una comprensión integral de la formulación de la política exterior como una política que conecta niveles de acción.

Por otra parte, en los esfuerzos de construir *una* teoría de política exterior, ésta ha sido concebida como variable dependiente y/o como variable independiente o interviniente (cfr. Hermann 1983). En el primer caso ha generado estudios sobre las características individuales de los decisores, las políticas burocráticas, los pequeños grupos de decisión, los sistemas políticos, los factores externos y sistémicos, y los análisis multinivel integrados.⁷⁶ Mientras que en el segundo caso puedo citar: política de vinculación, teorías de la dependencia, respuesta-estímulo mediada por la percepción y cibernética y adaptación.

Sin embargo, cuando se trata de la política exterior de países en desarrollo y sobre todo de países pequeños, el panorama se torna más difuso y complejo, pues en la mayoría de esos estudios este tipo de actores estuvieron ausentes, o en el mejor de los casos ocuparon una posición secundaria. Así se generó una brecha importante,⁷⁷ que intentó ser resuelta por la propuesta de J. Rosenau sobre sistemas políticos penetrados –ya analizada–, seguido por otros estudios e intentos por explicar y entender el rol de los Estados pequeños en un sistema internacional diseñado y conducido por las grandes potencias.

Ante este panorama, en esta investigación recurrí al estudio de casos y al método comparativo, como estrategia para abordar el problema de investigación; resultando una investigación cualitativa-cuantitativa.

⁷⁶ Según C. Hermann (1983: 283), “La mayoría –pero ciertamente no todos– de los marcos que tratan la política exterior como una variable dependiente se concentran en fuentes domésticas de la explicación; es decir, buscan informar de las diferencias en la política exterior al examinar las diferencias en la sociedad u otra unidad que es la entidad formuladora de la política. Además, la mayoría de esos enfoques tienen una cualidad estática.”

⁷⁷ Al respecto, A. Gámez (2006: 94) anota: “En cualquier caso, las tendencias en el análisis de la política exterior tuvieron un impacto especial respecto a los países en desarrollo. Primero, porque las críticas acerca de la aplicabilidad de los modelos de política exterior tradicionalmente orientados a los países desarrollados fue rebasada; y segundo, porque la integración de enfoques de otras ciencias sociales y el rescate del contexto en el análisis de las políticas exteriores de los países en desarrollo parecían ofrecer una mejor manera de tratar las particularidades de tales países.”

Estudio y comparación de casos

Una primera advertencia es que con el estudio de casos no pretendí analizar fenómenos globales, sino seleccionar aspectos concretos que me permitieran realizar observaciones de unidades en las que funcionan las variables objeto de estudio (King, Keohane y Verba 2000: 231). Aunque recolecté numerosas observaciones de unos pocos casos; es decir, “se miden numerosas variables de muchos tipos diferentes de unidades” (ibíd.: 63), ello me brindó la oportunidad de lograr distintos objetivos con este método –en comparación con otros–, tales como desarrollar explicaciones históricas, usar generalizaciones sobre relaciones complejas con múltiples efectos y alcanzar altos niveles de validez de constructor (Bennett 2003: 19). Sin embargo, reconozco que tiene limitaciones, como la indeterminación o incapacidad para excluir una explicación, la falta de independencia de los casos y la dificultad para controlar totalmente comparaciones de casos (ibíd.: 20); Por ello, es fundamental “... distinguir entre número de casos y de observaciones” (King, Keohane & Verba 2000: 63), de ahí la importancia de señalar si se trata de un estudio con *n* pequeña o *n* grande respecto a las observaciones.

Sobre tales debilidades, S. Van Evera (1997: 51 y 54) señala como las principales críticas: la dificultad para controlar los efectos perturbadores de terceras variables; y los problemas para hacer generalizaciones a partir de casos individuales.⁷⁸ Esto se hace más evidente en el caso de la política exterior por el carácter multicausal y multidimensional. Pero el mismo autor advierte que existen recursos metodológicos para contrarrestar esas debilidades; por ejemplo, los estudios comparativos de casos controlados; minimizar los efectos de variables omitidas a través de la selección de casos con valores extremos; y utilizar un número considerable de casos. Además, es posible diseñar estudios de casos de distinta naturaleza y no sólo el descriptivo, así como lograr construir teorías que encuadren problemas de investigación y formulen hipótesis (Gámez 2006: 101). Esto conduce a H. Eckstein (citado ibíd.) a identificar cuatro tipos de estudios de caso que contribuyen a la teorización: (1) estudios configurativos-ideográficos; (2) estudios disciplinarios-configurativos; (3) ca-

⁷⁸ A. Gámez (2006: 100) señala al respecto: “La investigación de estudios de casos ha recibido varias críticas. Posiblemente la más significativa sea la falta de rigor en su ejecución y su limitada base para la generalización científica; que el investigador permita que su visión de las cosas influya en la dirección de los resultados y de sus conclusiones. Otra crítica es que los investigadores algunas veces aplican equivocadamente sus resultados a otros casos. Esta percepción de la investigación de estudios de caso ha estimulado, en el análisis de política exterior, un fuerte énfasis hacia una perspectiva comparativa (de mediano alcance).”

sos de estudio heurísticos; y (4) estudios de casos cruciales. En la presente investigación se opta por un análisis del tipo (2),⁷⁹ utilizando un número significativo de casos en áreas temáticas delimitadas a ser comparadas en dos escenarios hegemónicos, al mismo tiempo que entre los Estados pequeños de cada uno de esos escenarios.

Ahora bien, el uso de casos puede servir para cinco propósitos: "...examinar teorías, crear teorías, identificar condiciones antecedentes, examinar la importancia de estas condiciones antecedentes y explicar casos de importancia intrínseca" (van Evera 1997: 67-8). Según este autor (ibíd.: 68) "para inferir nuevas teorías de casos comenzamos por investigar casos para establecer asociaciones entre fenómenos y para lograr testimonios de personas que directamente experimentaron los casos (actores en el caso, por ejemplo) sobre sus motivos y creencias acerca del caso." Pero precisando las diferencias entre casos y observaciones, porque estas se corresponden a "...la medida que se toma de una variable dependiente en una unidad e incluye información sobre los valores de las variables explicativas" (King, Keohane & Verba 2000: 17); lo que permite encontrar situaciones en las que un caso puede corresponder a una única unidad. Debo señalar que algunos de los autores citados en esta sección no precisan la concepción de caso, por lo que por momentos sus planteamientos resultaron ambiguos;⁸⁰ de ahí la conveniencia de no seleccionar casos a partir de la variable dependiente (Van Evera 1997: 46).⁸¹

Para lograr algunos de los propósitos citados antes, se dispone de cuatro métodos básicos: comparación controlada, procedimientos de congruencia,

⁷⁹ De acuerdo con A. Gámez (ibíd.: 101-2), a partir de los planteamientos de H. Eckstein, los estudios disciplinarios-configurativos "...se sustentan en generalizaciones teóricas explícitas o implícitas del caso bajo estudio... La explicación del caso en términos de la teoría hace que este tipo de estudio de caso sea aceptable, aunque la falta de una teoría sólida significa que, más que 'leyes generales', se apliquen marcos de investigación. Sin embargo, Eckstein sugiere que los estudios disciplinarios configurativos no necesitan aplicar pasivamente leyes generales o afirmaciones de probabilidad a casos particulares. Un caso puede cuestionar una teoría establecida o señalar la necesidad de otra nueva. La aplicación de la teoría a casos puede entonces tener un efecto retroalimentador en la teorización. La interpretación de un caso es válida en tanto las teorías en las que descansa lo sean de otra manera. Además, un caso puede permitir su interpretación a la luz no sólo de una sino de varias teorías o marcos de análisis."

⁸⁰ En un intento por resolver esta ambigüedad sobre el estudio de casos, G. King, R. Keohane y S. Verba (2000: 127) señalan que "...un caso también puede referirse a una única unidad en la que se midan muchas variables, o incluso un amplio ámbito de análisis." Debe evitarse confundir el caso con los límites dentro de los cuales se puede hacer un gran número de observaciones; por lo que "A la hora de elegir qué se va a observar, lo que realmente nos preocupa son las observaciones utilizadas para extraer inferencias, en cualquiera que sea el nivel de análisis que nos interese; de ahí que recomendamos a los científicos sociales que se basen en las observaciones que van a poder hacer y no en la imprecisa terminología de los casos."

⁸¹ Según S. Van Evera (1997: 46-7) la selección a partir de la variable dependiente sólo se puede hacer bajo las tres siguientes condiciones: 1) se pueda comparar condiciones a partir de una situación promedio conocida; 2) haya una gran varianza en la variable en estudio; y 3) la cantidad de datos es muy amplia para adoptar el método de "process tracing".

trazado de procesos y método Delphi (ibíd.: 68 ss.).⁸² En esta investigación opté por la comparación controlada que permite comparar observaciones de distintos casos para inferir teorías; es decir, “...el investigador infiere hipótesis de contrastes o similitudes en aspectos de varios casos...” (ibíd.). Específicamente recurrí al método de diferencia de Mill, en el que se exploran casos con características similares (condición de Estados pequeños en contextos hegemónicos) y valores diferentes (principios y prácticas particulares, y contextos hegemónicos distintos) a fin de determinar los efectos sobre la variable objeto de estudio (ibíd.: 68-9). Es decir, “...el investigador mirará por condiciones antecedentes que difieren entre dos casos que tienen diferentes resultados y juzgará que aquellas condiciones antecedentes que fueron las mismas a pesar de diferir en los resultados podría no ser suficiente para causar cualquier consecuencia” (Bennett 2003: 31).

En este método, entonces, hay valores similares sobre la variable independiente, se presentan características similares y existen valores diferentes sobre la variable dependiente. Sin embargo, de acuerdo con A. Bennett (ibíd.: 32), el método sólo es útil bajo las siguientes condiciones: i) las relaciones causales observadas “...deben ser regularidades determinísticas involucrando condiciones que bajo ellas mismas no sean necesarias o suficientes para un resultado específico...”; ii) todas las variables que establecen la relación causal “...tendrán que ser identificadas e incluidas en el análisis...”; y iii) todos los casos que constituyen la totalidad del rango de la posible causalidad “...deben estar disponibles para estudio.”

Bajo la comparación controlada se deben analizar observaciones comparables en dos o más casos, “...cuestionando si los valores de esos pares son congruentes o incongruentes con la premisa que la condición antecedente aumenta la acción causal de la variable independiente sobre la variable dependiente” (Van Evera 1997: 73). Considerando esto, S. van Evera (Ibíd.: 77-8) identifica los siguientes criterios para seleccionar un caso:

- Riqueza de las observaciones.
- Valores extremos en las variables independiente, dependiente o de condición.
- Gran varianza en los valores en las variables independiente, dependiente o de condición.

⁸² Los procedimientos de congruencia se refieren a explorar un caso observando la correlación entre la variable en estudio y otros fenómenos. Por su parte, el trazado de procesos busca las causas que producen los efectos del caso, infiriendo en cada fase del contexto lo que genera cada causa. Y en el método Delphi se procura obtener de los participantes en el caso, las hipótesis.

- Divergencia de predicciones hechas del caso por teorías en pugna.
- Semejanza en las condiciones del trasfondo con las condiciones actuales de problemas de política.
- Proto-tipificación de las condiciones de trasfondo.
- Apropiado para una comparación controlada con otros casos (método de Mill).
- Carácter externo.
- Importancia intrínseca.
- Apropiado para réplica de pruebas previas.
- Apropiado para implementar un tipo de prueba omitido previamente.

Finalmente, debo señalar que una de las ventajas básicas del estudio de casos es que permite combinar una serie de técnicas de investigación (Yin 1989: 19), tales como entrevistas, análisis de documentos, consulta de libros y artículos y revisión de memorandos y actas. Además, el uso de múltiples fuentes de evidencia.

Tipo de investigación

Se trata de una investigación empírica, exploratoria y teórica, combinando el análisis cuantitativo con el cualitativo, puesto que llena un importante vacío en la literatura sobre política exterior, al no caer en el estudio comparativo típico del análisis de política exterior.⁸³ Además, cuestiono algunos de los supuestos de los enfoques dominantes y contribuye al conocimiento teórico del análisis de política exterior, aportando a la reducción de la brecha entre el estudio de políticas públicas y la denominada “alta política” de Relaciones Internacionales, interconectadas por el análisis de política exterior, como campo de estudio puente entre lo internacional y lo doméstico. De igual manera, participa de la necesidad de reconocer e incorporar en el estudio de este tipo de política el debilitamiento de la separación entre lo interno y lo externo, clásico en Relaciones Internacionales y en los estudios comparativos de las conductas externas de los Estados.

Por consiguiente, consistió en un análisis empírico de los casos, con análisis de eventos⁸⁴ (argumentaciones y votaciones en onu) sobre actos

⁸³ Se trata de los estudios que se limitan a comparar las políticas exteriores de dos Estados o el proceso de formulación de esa política entre dos o más Estados con el propósito de encontrar regularidades; pero sin intentar proponer algún modelo o pre-teoría.

⁸⁴ Se entiende por evento un acto o situación susceptible de ser delimitada en un flujo continuo de actividades en un contexto definido, diferenciándose de otros actores y situaciones. En este caso, corresponde

específicos de política exterior, que puedan ser codificados e interpretados. Hay que tener en cuenta que los Estados pequeños tienden a generar un número menor de eventos que las grandes potencias (cfr. Hermann 1975: 149-50), razón por la cual se optó por utilizar los foros multilaterales (Asamblea General y Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas) en donde ese tipo de Estado tiende a utilizar los mecanismos colectivos para lograr ciertos objetivos que individualmente serían muy costosos de alcanzar. Como señalé, los países pequeños realizan la mayoría de sus acciones de política exterior en las instancias multilaterales.

La principal fuente fue documental, complementada con entrevistas. En el primer caso revisé y analicé las actas de las sesiones de órganos específicos de ONU para estudiar las intervenciones de los países seleccionados en discusiones y votaciones sobre las áreas de interés seleccionadas. Adicionalmente, consulté documentos de los ministerios de relaciones exteriores, artículos y libros sobre la temática objeto de estudio.

Por otra parte, debo señalar que el estudio es de tipo tres en la clasificación de R. Yin (1989), o sea, una unidad de análisis única (voto de resoluciones en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU sobre temas seleccionados) con casos múltiples.

Como mi propósito es formular una propuesta de teoría de alcance medio a través de un estudio disciplinario-configurativo con el método de comparación controlada, complementado con el método de diferencia, es necesario identificar una unidad de análisis para reconocer su comportamiento en varios casos. Esto me condujo a identificar al menos tres casos de Estados pequeños en un escenario hegemónico; estos corresponden a Costa Rica, Nicaragua y Panamá bajo la influencia estadounidense. Pero como hay diferencias entre la visión occidental⁸⁵ y no occidental de las potencias hegemónicas, fue necesario hacer una comparación de tres países pequeños bajo una potencia hegemónica distinta; Por eso, se escogieron los Estados bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) bajo la influencia

a la acción concreta en que un Estado implementa una decisión de política exterior, determinada a través de la forma en que vota en las dos instancias citadas de la ONU.

⁸⁵ Se considera que la visión occidental se fundamenta en el denominado sistema lingüístico de opuestos binarios, tales como bien versus mal, equivocado versus correcto. Tal lenguaje es utilizado sobre todo en la definición de la conducta externa de los Estados, en donde la construcción del “otro” en términos de amigo/enemigo demanda una visión que responda a los intereses nacionales. Y como se citó en un capítulo precedente, en el ámbito internacional la construcción del “yo colectivo” resulta más compleja por la naturaleza anárquica y descentralizada de ese sistema, por lo que tal construcción se produce básicamente a partir de la interacción con otros Estados, tanto a través de sus relaciones bilaterales como en los marcos institucionales. Mientras que las visiones no occidentales no plantean las interacciones en términos binarios típicos de ego y alter, en donde alter es el “otro” y no en forma colectiva: los “otros”.

rusa. Con esto se pretende identificar regularidades en escenarios hegemónicos, pero con distintos actores, de forma que pueda formularse un modelo de análisis de la toma de decisiones de países pequeños en esas arenas particulares.

En el caso de los países centroamericanos, seleccioné los tres citados porque la historia de sus relaciones bilaterales con Estados Unidos ha estado marcada por eventos y procesos particulares, tales como la presencia estadounidense en la “zona del canal” que constituye un factor determinante en la identidad y el rol nacional/internacional de Panamá; mientras que en el caso nicaragüense la intervención militar de inicios del siglo xx, el apoyo al régimen somocista, el triunfo de la revolución sandinista a finales de la década de 1970, las operaciones contrarrevolucionarias apoyadas por Washington en la década de 1980 y la imperecedera idea de un canal interoceánico a través de la cuenca Río San Juan-Lago de Nicaragua determinan la dinámica de esas relaciones nica-estadounidenses y la conducta externa de Nicaragua. Por su parte, la historia de los vínculos tico-estadounidenses se caracteriza por altibajos en la convergencia/divergencia de opiniones sobre temas claves para ambos países y por la ausencia de una abierta intervención militar de Washington en este país. Pero también la selección de los tres países responde a las tendencias que muestran en su política exterior.

Respecto a la selección de los Estados bálticos, los criterios utilizados fueron el de constituir un bloque subregional claramente identificado, su historia de repúblicas independientes hasta la II Guerra Mundial, su posición geopolítica y geoestratégica clave para los intereses rusos –en particular respecto a Kaliningrado– y su reciente ingreso a la ONU, al a la UE y a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), tras adquirir de nuevo su condición de Estados.

Según indiqué antes, en la investigación la unidad de análisis es: toma de decisiones en áreas temáticas de interés mutuo. Como subunidades de análisis utilicé las siguientes: características estatales; mecanismos de toma de decisiones; niveles de interacción; normas de conducta en la ONU; y percepción de los representantes estatales en eventos específicos. Mientras que la observación es la forma de voto en la ONU, que corresponde a cuatro posibilidades: a favor, en contra, abstención y no voto (ausencia a la sesión en donde se vota la propuesta de resolución). Este tipo de dato permite determinar la tasa de convergencia de voto entre cada uno de los países y la potencia hegemónica en cada una de las áreas, comparándolas con la tasa general de con-

vergencia de voto en el caso de Estados Unidos y el resto de miembros de las Naciones Unidas.

En la medida que las potencias hegemónicas conceden a algunas áreas temáticas mayor importancia, al considerarlas sensibles a sus intereses, identifiqué seis áreas a efecto de comprobar la forma en que vota cada una de las resoluciones los países objetos de estudio. Esas áreas son: autodeterminación, principio de no intervención o no injerencia, intervención humanitaria, operaciones humanitarias para el establecimiento o mantenimiento de la paz, asuntos de armamento y desarme, y asuntos de derechos humanos. Adicionalmente, consideré las votaciones en el Consejo de Seguridad para los periodos en que uno de los países centroamericanos ha ocupado un puesto de miembro no permanente en esa instancia; en este caso no los agrupé por áreas temáticas por la naturaleza de los temas de la agenda del Consejo. No comprende a los Estados bálticos, por cuanto éstos no han ocupado el puesto de miembros no permanentes en esa instancia.

El periodo que abarca este estudio es de 1980 al 2009 para los países centroamericanos, lo que me permitió apreciar si hubo cambios en la conducta de estos actores entre los años de Guerra Fría y los de Posguerra Fría; y de 1991 al 2009 para el caso de los países bálticos, pues aquel corresponde al año de ingreso a la ONU.

Variables del objeto de estudio

Por desarrollarse en el espacio que conecta, principalmente, los niveles estatal e internacional –de ahí el carácter de disciplina puente de la política exterior–, en la investigación se utiliza como variable la decisión de voto en la Asamblea General y en el Consejo de Seguridad de la ONU en las áreas temáticas identificadas como sensibles para las potencias hegemónicas.

Para efectos de la caracterización de los países pequeños con sistemas políticos penetrados, utilicé una propuesta de índice de potencias, la cual incluye los siguientes criterios –cuya ponderación se indica en el anexo 1–: superficie, población, número de países con los que posee fronteras terrestres, homogeneidad étnica, índice de desarrollo humano –según los informes del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo–, indicadores políticos (países en donde posee misiones diplomáticas, membresía en organizaciones intergubernamentales, cambios de gobierno, índices de libertades políticas y de derechos políticos), poder

estructural agregado (cantidad de fuerzas militares, gasto militar), existencia/ausencia de conflictos armados, personal y recursos dedicados a investigación y desarrollo, producto nacional bruto, ingreso per cápita, composición de la economía (estructura), inversión extranjera directa, comercio exterior, grado de apertura económica (importaciones + exportaciones / PIB), socios comerciales e índice de libertad económica, entre otros. En el caso de las potencias hegemónicas, para determinar su existencia en un entorno regional utilicé los criterios propuestos por la Teoría de la Estabilidad Hegemónica, según reseño en un capítulo posterior. Resultan fundamentales en esta caracterización los planteamientos de las doctrinas que orientan la conducta exterior de esas superpotencias. Lo anterior teniendo en cuenta lo indicado en la caracterización del escenario hegemónico.

Capítulo 2

Hacia una teoría de la política exterior

Desde que a mediados del siglo xx aparecieron los primeros intentos por explicar y entender la política exterior, en general se agruparon en torno a alguno de los tres niveles de acción. Ya fuera, como indiqué antes, sobre la toma de decisiones individual a lo interno de los Estados; como la acción/decisión del aparato estatal y centrada más en los procesos burocráticos de toma de decisiones; y en el ámbito sistémico como el resultado de la influencia y condicionantes de la estructura internacional sobre la conducta de los Estados. Sin embargo, ello no dio los resultados esperados, porque, según señalé en el capítulo anterior, esta política se produce en un punto de convergencia entre lo doméstico y lo internacional y requiere de un enfoque teórico apropiado para su análisis;¹ un enfoque que considere los intereses, las preferencias y las prácticas propias de cada nivel y de cada tipo de decisor. Ello se puede obtener a través de la síntesis teórica,² como reseñé en el capítulo anterior.

Si a ello se agrega la creciente vinculación entre lo interno y lo externo del Estado, la problemática del espacio interméstico y de las políticas transdomésticas, la notable porosidad de las fronteras estatales y la naturaleza del proceso denominado *fragmenintegración*,³ resultado de la fragmentación provocada por la tendencia hacia lo local y de la integración generada por la globalización y el establecimiento de espacios socia-

¹ De acuerdo con B. Russett (2002) “lo que será medido depende de la teoría” y en el caso de las RI y sus distintos ámbitos de estudio no se puede obviar el hecho que los fenómenos objeto de estudio resultan de la agregación de decisores individuales, unidades políticas, diadas y el sistema internacional en su conjunto; lo cual obliga a formular marcos teóricos apropiados y obtener la evidencia adecuada.

² Para. A. Moravcsik (2003: 131) “La síntesis teórica no sólo es posible y deseable sino que es constitutiva de cualquier entendimiento coherente de relaciones internacionales como una ciencia social progresiva y empírica.”

³ El concepto en inglés, *fraggementation*, es formulado por J. Rosenau (1997 y 2003); la versión en español es introducida por mí en un libro en prensa intitulado “Un mundo transformado. El Estado entre lo local y lo global”.

les globales, necesariamente la política exterior debe ser entendida en el contexto apropiado y reconociendo que lo doméstico y lo internacional forman parte de un mismo proceso complejo y de una “cosa enredada”, por lo que, en palabras de R. Putnam (1988: 427), “...es inútil debatir si las políticas domésticas realmente determinan las relaciones internacionales o a la inversa. La respuesta a esa pregunta es claramente ‘ambas, a veces.’” De ahí que el análisis de política exterior se ubique en un punto de convergencia entre diversas disciplinas, pues integra elementos del ámbito doméstico y del internacional, pero también de lo geográfico, político, económico, social, cultural y estratégico; de ahí la complejidad a que he hecho referencia. Ello favoreció que en el pasado los estudios se centraran más en lo comparativo que en la explicación a partir de una dimensión o escenario específico y muchos menos desde una perspectiva holística; aunque hay que reconocer que si favoreció la tendencia reciente a incorporar elementos de la identidad y las ideas, sobre todo a partir de las investigaciones constructivistas ya citadas.

En ese sentido, la política exterior –en cuanto política pública y la expresión más elaborada de la conducta externa de un Estado– y la diplomacia –como el conjunto de instrumentos a disposición del Estado para lograr sus objetivos en el ámbito internacional– constituyen una especie de juego de dos niveles o las dos caras de la misma moneda y, por ende, debe ser entendida como una cuestión bidimensional generada en un entorno construido socialmente, resultado de entendimientos intersubjetivos estatales e individuales. Es decir, la política exterior resulta de la confluencia y traslape de factores y elementos de los ámbitos interno y externo del Estado, que se manifiestan en el espacio interméstico, siendo un hecho social construido a partir de la integración entre agentes y entre éstos y la estructura. En tal juego, los decisores toman en cuenta la naturaleza, variables y dinámica de lo doméstico y de lo internacional y las entretejen para crear un escenario *sui generis* para formular e implementar una política igualmente *sui generis*.⁴ Una política que no tiene un carácter único y general, sino que responde a las particularidades del área temática en donde se implementará; es decir, la política exterior no tie-

⁴ R. Putnam (1988: 434) alude a esta problemática en los siguientes términos: “Al nivel nacional, los grupos domésticos persiguen sus intereses por presionar al gobierno a adoptar políticas favorables, y los políticos buscan poder para construir coaliciones entre aquellos grupos. Al nivel internacional, los gobiernos nacionales buscan maximizar su propia habilidad para satisfacer sus presiones domésticas, mientras minimizan las consecuencias adversas de los desarrollos externos. Ninguno de los dos juegos puede ser ignorado por los decisores centrales, en la medida que sus países permanezcan interdependientes, aunque soberanos.”

ne que considerar sólo las fronteras territoriales, sino también los límites temáticos y estratégicos. Ello ocurre porque la política exterior involucra la vida interna y las necesidades de grandes grupos humanos, que logran identidad social, legal y geográfica como Estado; necesidades como aspiraciones, atributos, cultura, conflictos, capacidades, instituciones y rutinas (Rosenau 1976b; 15). Al mismo tiempo que responde a las necesidades y restricciones del sistema internacional; es decir, es el resultado de la convergencia/divergencia de aspectos endógenos y exógenos, producida en un entorno cultural multidimensional.

Ello hace que los decisores principales de política exterior sean parte de esos dos niveles de juegos y ocupan posiciones en los dos ámbitos de acción, por lo que adoptan los cursos de acción según sus percepciones y el juego de interés que se produce en cada escenario en donde participen. Por consiguiente, las decisiones son determinadas a partir de un esquema muy complejo en donde se equilibran los intereses individuales y colectivos construidos a partir de las vinculaciones entre los dos ámbitos de acción y de las coyunturas que se generen en el momento de tomar la decisión; además del área temática correspondiente. De ahí que la observación y comprensión de los roles y percepciones aporten elementos esenciales para entender la problemática de la política exterior. También hay que considerar la naturaleza de los temas, si son homogéneos o heterogéneos y el número de participantes. Pero, si los acuerdos producto de las decisiones adoptadas por los decisores de política exterior requieren de aprobación legislativa, los decisores tenderán a considerar otros aspectos, en contraste cuando no requieren tal gestión doméstica. Por consiguiente, "...los alineamientos transnacionales pueden emerger, tácita o explícitamente, de forma que los intereses domésticos presionen a sus respectivos gobiernos a adoptar políticas de apoyo mutuo" (Putnam 1988: 444).

De ahí que cada grupo o coalición doméstica puede ejercer presión en la toma de decisiones de política exterior, según sus intereses y vinculaciones transnacionales, demostrando que el Estado no es un actor unitario, como lo supone el Realismo Político. Es decir, existen "trade-offs" específicos en las distintas áreas temáticas, que operan hacia lo interno y lo externo del Estado y deben ser entendidos en su apropiado contexto. Esto ha sido tratado por el denominado modelo burocrático, que tiende a destacar los aspectos domésticos y, sobre todo, intra-gubernamentales del proceso de toma de decisiones, descuidando las interacciones transfronterizas, tanto con otras esferas de acción e interés domésticas como internacionales. Este enfoque prioriza la fortaleza/debilidad y apertura/

concentración del gobierno; pero resulta limitado para entender todos los aspectos que están en juego en la formulación de política exterior. Mientras que el enfoque estado-céntrico otorga excesiva capacidad al Estado como actor internacional y desatiende las influencias sistémicas sobre la conducta de los Estados.

Aunque existen múltiples criterios sobre lo que puede considerarse una “buena” teoría, parece haber consenso en que los criterios mínimos son los de consistencia interna, coherencia, simplicidad y poder explicativo; pero también depende de las consideraciones pragmáticas (Chernoff 2005: 79-80). Al relacionar esos criterios de selección con el objetivo básico del uso de la teoría en la formulación de la política exterior: la predicción,⁵ es necesario señalar que una teoría de la política exterior debe considerar la evidencia existente,⁶ la experiencia del decisor y las características del entorno, como señalé en el capítulo anterior, cumplir su función. Es decir, tal teoría debe lograr vincular los factores y elementos de los ámbitos doméstico e internacional que inciden en la formulación e implementación de esa política. Por consiguiente, como señala C. Hermann (1994: 251), una teoría de política exterior debe reconocer las explicaciones multiniveles y multicausales (diferentes niveles y clases de explicación),⁷ la contextualidad (incluida la cultura, las áreas temáticas y los dominios específicos), las teorías de rango medio⁸ y tender puentes con otros campos de estudio. Y respecto a cada uno de esos aspectos identificar variables explicativas, hipótesis y teorías alternativas (ibíd.).

⁵ En general, el objetivo de toda observación sistemática –como la generada por una teoría– es la predicción, como un intento para adoptar las medidas necesarias ante los resultados esperados. Se trata de algo distinto al pronóstico, que plantea que si, y sólo si, ocurre A, entonces ocurre B (cfr. Hermann 1994: 245-46).

⁶ La vinculación entre la teoría y la evidencia es un elemento clave para obtener resultados satisfactorios al usar la teoría en el ámbito de la formulación de la política exterior. En ese sentido, R. Herrmann (2003: 119) señala que “Conectar la teoría a la evidencia no sólo agudiza la comprensión de la teoría, sino que también crea un terreno común a través de las fronteras establecidas por las disciplinas, subdisciplinas y comunidades intelectuales.” Por supuesto, tal vinculación dependen de la perspectiva teórica y metateórica, pues es distinta la evidencia para las teorías racionalistas, las constructivistas y las reflectivistas.

⁷ Ello quiere decir que deben incluirse consideraciones sobre el sistema internacional, los decisores individuales, grupos, burocracia, instituciones, organizaciones políticas, el Estado y la sociedad (Hermann 1994: 251)

⁸ El concepto fue desarrollado por R. Merton en 1957 como un intento para tender un puente entre las hipótesis de los estudios empiricistas y la teoría abstracta propuesta por T. Parsons. En ese sentido es una teoría que yace entre las hipótesis de trabajo y los esfuerzos por desarrollar una teoría unificada que explicaría las uniformidades de la conducta de los actores sociales; es decir, un intento por conectar la teoría con la evidencia empírica. (cfr. High Beam Encyclopedia, disponible en: <http://www.encyclopedia.com/doc/1088-middleerangetheory.html>, revisado 1 de julio del 2008).

La formulación de tal teoría de política exterior es una tarea pendiente tanto en las disciplinas de Ciencias Políticas como de Relaciones Internacionales y específicamente en el campo de análisis de esta política; y está claro, como señala D. Foyle (2003: 164) que a inicios del siglo *xxi* el análisis de la política exterior debe “...desarrollar nuevos entendimientos considerando la naturaleza de los formuladores de políticas entre los varios actores que crean la política exterior.” Por consiguiente, debe incorporar los procesos internacionales crecientemente dinámicos, ya sea que se considere el resultado del “fin de la historia” al estilo de F. Fukuyama, del “choque de civilizaciones” de S. Huntington o del “mundo plano” enunciado por T. Friedman, entre otros. Es decir, el análisis de esta política debe atender las oportunidades que tienen la opinión pública, la opinión mundial, la ciudadanía globalizada y las fuerzas transfronterizas sobre su formulación (cfr. *ibíd.*).

En este capítulo no pretendo formular tal teoría –no es el lugar apropiado y no hay las condiciones necesarias para ello–, sino que procuro formular algunas ideas –a manera de modelo preliminar o pre-teoría– que contribuyan a un debate posterior y lleven en el mediano plazo hacia una teoría de la política exterior. Lo que planteo en las siguientes secciones es el resultado de la revisión de los principales aportes sobre esta temática, teniendo en cuenta lo señalado en el capítulo anterior.

Política exterior: un campo de estudio particular

Desde finales de la década de 1950 comenzó un esfuerzo por teorizar acerca de la formulación y toma de decisiones sobre política exterior, en un intento por comprender la construcción de la conducta exterior de los Estados. Las primeras iniciativas se centraron en el nivel individual, en un empeño por responder a las preguntas de ¿cómo los tomadores de decisiones escogen los cursos de acción? ¿Qué factores intervienen en la toma de decisiones?

Como indiqué antes, un artículo seminal fue el de J. Rosenau, publicado en 1966, “Pre-theories and Theories of Foreign Policy”, pues constituyó el primer intento de integrar otros niveles al análisis, al mismo tiempo que un primer esfuerzo de teorización. A partir de ese momento, la investigación sobre política exterior se caracterizó por estudios comparativos

—convirtiéndose este método en el recurso básico—, por lo que comenzaron a publicarse documentos que se centraban en uno de los tres niveles de acción para explicar el fenómeno; aunque con cierto predominio de las explicaciones centradas en los decisores (modelo burocrático, propuesto por G. Allison, y más tarde la dinámica de grupos pequeños) y en el escenario estatal.

En las décadas de 1950 y 1960, la academia científica social estadounidense dio un fuerte impulso al estudio de la política exterior, coincidiendo con el auge del cientificismo, cognitivismo y conductivismo en las ciencias sociales de la época, por lo que se centró en el estudio del rol de la percepción y la toma de decisiones en la creación de política exterior (McDonagh 2006: 4-5). Ello favoreció las generalizaciones empíricas y la comprobación de hipótesis y condujo al desarrollo teórico y reorientación metodológica que impulsó el estudio comparativo de la política exterior, en detrimento del análisis de esa política (Carlsnaes 2003: 333). Sin embargo, conforme la escuela realista consolidó su influencia en el estudio de los asuntos internacionales, el análisis de la política exterior vio su desarrollo condicionado por este enfoque teórico. En ese sentido, y a pesar de lo extenso, cabe citar a W. Carlsnaes (2003: 334) cuando concluye:

En síntesis, en medio siglo de análisis de política exterior uno puede decir que dos amplias tradiciones han jugado un rol principal en esto, y que continúan haciéndolo. La primera es la más difícil de etiquetar por contener una serie de diferentes y dispares enfoques, incluyendo trabajos sobre factores cognitivos y psicológicos, políticas burocráticas y neoinstitucionales, conducta de crisis, implementación de políticas, procesos de toma de decisiones grupales y relaciones transnacionales, para mencionar algunas de las más importantes. Sólo por falta de un mejor concepto, podemos referirnos a esta tradición en términos de la primacía localizada en el rol de la *Innepolitik*—de factores domésticos— en la explicación de la política exterior..., puesto que todas comparten la presunción en común que la política exterior es mejor entendida como el producto de una dinámica interna del país. Yuxtapuesto contra esta lógica explicativa, encontramos el realismo concebido en sentido amplio, y por el fin de la simplicidad (y la consistencia lingüística) podemos referirnos a esta tradición como *Realpolitik*. Aunque no se opone a permitir el juego de los factores domésticos en la búsqueda de la política exterior, el mayor peso explicativo es dado aquí a los factores materiales del nivel sistémico en una u otra forma.

Sin embargo, desde la década de 1960 a la fecha hay progresos importantes; pero tanto el estudio de la formulación de la política exterior como la ejecución y resultados –cuyos principales antecedentes se observan en los siguientes apartados– se han centrado en los casos de las grandes potencias y, en menor medida, de las potencias intermedias. Esto en razón de la influencia estadounidense en el análisis de políticas públicas, aunque rescatando la tradición europea –originada en el siglo xvii– de considerar la política exterior como un dominio diferenciado en varios aspectos de todas las esferas de política pública (Carlsnaes 2003: 332). Incluso algunos autores, como B. Cohen (citado *ibíd.*), consideran en la década de los sesenta que la política exterior es más importante que otras políticas, pues responde a intereses nacionales y no específicos, así como a valores fundamentales del Estado; ello generó una especie de doctrina de la “primacía de la política exterior”. Tal enfoque favoreció la tesis de las élites de decisores en esta política a ser tratados con cierta deferencia –incluso jerárquica–, lo cual favoreció la especie de aislamiento que caracteriza a los ministerios de relaciones exteriores, cuyos funcionarios en su mayoría consideran que operan en un nivel distinto al del resto de la burocracia gubernamental.

Mientras que en términos de los enfoques teóricos cabe señalar que algunas teorías optan por un enfoque *top-down*, considerando que la conducta estatal está determinada desde arriba por las fuerzas sistémicas (Neorrealismo) y otras que escogen el enfoque *bottom-up*, atribuyendo la política exterior a lo que está ocurriendo en el país –factores domésticos– (Internacionalismo Neoliberal); mientras que el Constructivismo considera que los factores y circunstancias internacionales y domésticas inciden en lo que los Estados hacen (Ritteberger 2004: 10). Por ello, hay que considerar las condiciones e identidades de los Estados, pues no todos se comportan igual, y perciben su rol nacional de la misma forma.

Para K. McDonagh (2006: 5-6) la herencia cognitivista en el análisis tradicional de la política exterior hace que persista la ontología dualista agente-estructura, centrándose en “...cómo las percepciones erróneas del agente sobre la situación estructural influencia sus acciones, por lo tanto se enfoca en las percepciones erróneas más que en la percepción *per se*.” Esto hace que tradicionalmente se conciba a los decisores y al sistema internacional como ontológicamente independientes, es decir, a los agentes y a la estructura como separados, como lo sugiere R. Jervis en sus hipótesis sobre percepciones; cuando en realidad se trata de la misma moneda, o en palabras de A. Giddens de un “hecho iterativo”. Es decir, desde la

perspectiva estructuracionista, la agencia y la estructura conforman una dualidad que genera una constitución mutua entre ambos componentes del sistema y se relacionan interna y externamente a través de las prácticas sociales (Bieler & Morton 2001: 7). Esta situación se aclara en el planteamiento constructivista, sobre todo de A. Wendt (1999), al reconocer la relación entre agencia y estructura en el sistema (cfr. McDonagh 2006: 10). Sin embargo, como advierten A Bieler y A. Morton (2001: 9, 25-27), esa mutua interacción no debe verse de manera simplificada, sino que es un fenómeno morfogénico,⁹ que resulta de una construcción histórica que hace que la estructura sea el producto de ideas y entendimientos intersubjetivos, no dados, en la medida que las acciones y vinculaciones actuales entre actores no están desligadas de las pasadas.

Actualmente hay más claridad en que esas dos tradiciones –estructuralismo y estructuracionismo– dejan de lado algunas variables claves en la explicación y comprensión de la política exterior. Por ello, en el resto de este capítulo ahondo, entre otros, en el estudio de la política exterior y la propuesta de una teoría para su análisis.

Formulación de la política exterior

Como mencioné, en política exterior intervienen factores domésticos e internacionales, que son percibidos de distintas formas por los diferentes decisores. Así, “...el estudio de la política exterior sirve como un puente para analizar el impacto de las políticas internas y externas sobre las relaciones entre Estados” (Kaarbo, Mantis & Beasley 2002: 3). Pero debe tenerse claro que si bien las políticas domésticas y la política exterior están estrechamente relacionadas –y ambas vinculadas con la política internacional–, no son idénticas, puesto que la política exterior se preocupa por los “...problemas que están fuera de las fronteras estatales y que, por lo tanto, no pueden ser resueltos por un acto de toma de decisiones unilateral. Otro país, u otros países, siempre están involucrados” (Sonderman 1961: 9); de ahí que las relaciones entre dos Estados no puedan considerarse aisladas de sus interacciones con otros Estados en el sistema internacional,

⁹ De acuerdo a M. Archer (citado Bieler & Morton 2001: 9) “La acción es incesante y esencial para la continuación y la futura elaboración del sistema, pero la interacción subsecuente será diferente de la acción inicial porque está condicionada por las consecuencias estructurales de esa acción previa. De ahí que la perspectiva morfogénica no es sólo dualista sino secuencial, tratando en ciclos sin fin de condicionamiento estructural/interacción social/elaboración estructural, así revelando el juego dialéctico entre estructura y acción.”

a través del tiempo y las distintas áreas temáticas (Lipschutz 1995: 10). Por lo tanto, se trata de dos campos o ambientes distintos, con factores ambientales, procesos y dinámicas en cada uno que difieren entre sí, a pesar de la creciente interdependencia entre los Estados y del aumento de la porosidad de las fronteras estatales, que permiten un mayor flujo de fuerzas y movimientos transfronterizos.

Pero así como la política exterior está vinculada a la doméstica, también lo está a la internacional, particularmente “...en términos de los factores considerados en las decisiones iniciales,... [y] las definiciones de objetivos y capacidades relativas para su logro, y en términos de repetidas revisiones de estos cálculos...” (ibíd.: 14) Ello ocurre porque se trata de una política dirigida a lo externo y formulada por burócratas, agencias y autoridades representando al gobierno; por lo que su estudio se refiere –sobre todo desde la perspectiva del análisis tradicional– en gran parte a las acciones adoptadas y sus consecuencias, que en general responden al interés de seguridad del Estado y la cuestiones económicas consideradas como asuntos de “alta política” (Lipschutz 1995: 1).

Si bien no son los únicos factores condicionantes y determinantes de los cambios en política exterior, los aspectos domésticos influyen en distinta forma. Así, las variables políticas repercuten en la habilidad del gobierno para formular políticas coherentes; pero también la naturaleza y características del liderazgo, los factores personales, las actitudes de la élite frente a los fenómenos internacionales, los mecanismos de formulación de políticas, las percepciones y cálculos de los decisores (Hagan 1994: 140-41). De esta forma “La reestructuración política doméstica es uno de los cuatro principales agentes de cambio, las dinámicas políticas están involucradas en los procesos de toma de decisiones que vinculan a otros agentes de cambio a la política exterior” (ibíd.: 141).

Por consiguiente, la política exterior no puede verse como el resultado de un proceso de formulación aislado de los factores domésticos e internacionales, pero tampoco de las dinámicas políticas en otros ámbitos internos ni de las interacciones entre agentes (individuales o colectivos) dentro de los Estados. Además, todo ello está impregnado de la cultura que caracteriza a la sociedad estatal y el juego de intereses e identidades entre los distintos agentes nacionales e internacionales. Esto genera un contexto mucho más complejo para la formulación de la política exterior que el existente para otro tipo de políticas; pero también porque las tres principales concepciones de esta política hacen referencia a: 1) conjunto de orientaciones; 2) conjunto de compromisos y planes para la acción; y

3) forma de conducta que convierten las orientaciones generales y la articulación de objetivos y compromisos en acciones específicas (Rosenau 1976b: 16). En ese sentido, la política exterior resulta no sólo de una formulación realizada en un escenario *sui generis* sino de la combinación de objetivos, percepciones, expectativas e intenciones asentadas en los tres principales niveles de acción; las cuales intervienen en la construcción de la identidad e intereses de los Estados.

Ahora bien, al resultar la política exterior el producto de una formulación específica, distinta de la doméstica y de la internacional, pero con factores condicionantes provenientes de esos niveles, cabe señalar que

...los objetivos de la política exterior están en función de los procesos por los cuales son formulados, justo como éstos; en cambio, son influenciados por los objetivos que fueron buscados en el pasado y las aspiraciones de la sociedad para el futuro. Asimismo, la forma de la acción estatal es parcialmente determinada por las metas hacia las cuales está dirigida, parcialmente por los recursos disponibles para sostenerla y parcialmente por los procesos organizacionales e intelectuales a través de los cuales fue seleccionada... (Rosenau 1961: 141)

Y agrega J. Rosenau (ibíd.) a reglón seguido: "...la interrelación de los varios aspectos de esta política es tan intrincada que los factores sociales que subyacen a la acción estatal son afectados, a través de la retroalimentación, por la acción misma, y así operan distintamente como fuentes de la acción futura." Es decir, "...la acción de política exterior es secuencial", por lo que "...cualquier momento dado es parcialmente una función de lo que fue previamente y de lo que puede llegar a ser en el futuro." Hay objetivos de largo y de corto plazo, lo mismo que metas, que también son generales y específicas, absolutas y relativas, unificadas y divergentes y otras posibles combinaciones, enmarcadas en el denominado "interés nacional"; pero ninguna es, por si misma, totalmente satisfactoria para comprender la política exterior (ibíd.). Por supuesto, la continuidad y vigencia de los principios rectores y lineamientos generales de esa política en cada caso, dependen de si es un Estado pequeño o una gran potencia, así como de los cambios domésticos de gobierno.

De ahí la conveniencia de entender esta política tanto en forma longitudinal como transversal, considerando las distintas variables causales e intervinientes y los contextos que de una u otra forma inciden en su formulación. Esto lo reconocieron R. Snyder, H. Bruck y B. Sapin (1961: 186-

87) en su trabajo seminal “The Decision-Making Approach to the Study of International Politics”, cuando indican que es necesario tener en cuenta la fórmula acción-reacción-interacción,¹⁰ evidenciando el carácter secuencial de la acción e interacción de forma simétrica; aunque hay situaciones asimétricas en las que el objeto de la acción no reacciona –al menos de manera inmediata–, generando una situación asimétrica. Pero también cabe esperar, contrario a lo planteado por los autores, que no reaccione en la misma proporción o en un nivel esperado, creando una interacción asimétrica, como ocurre a menudo en el sistema internacional en el que intervienen más de dos Estados interactuando. Asimismo puede no haber simultaneidad; es decir, la reacción no ocurre de inmediato ante la acción; por ende, “[el] proceso de interacción estatal no siempre es una secuencia de acción y *contraacción*, de intento y frustración, de voluntad oponiéndose a voluntad. Ni se asume que el proceso *necesariamente* tiene una naturaleza de juego de ajedrez automático o que las reacciones a la acción son necesariamente inmediatas o auto-evidentes” (Ibíd.: 187).

Entonces hay alteraciones y variaciones en los procesos, generando procesos discontinuos; es decir, a una acción no se genera necesariamente –al menos en un corto plazo– una contra-reacción; resultando una inacción (forma de acción) o una acción no relacionada en ningún sentido por la iniciativa adoptada por el primer Estado. Además, en el caso de los Estados pequeños ante un evento determinado no se puede esperar una reacción similar en los distintos momentos; porque muchas de las decisiones de política exterior en este tipo de países responden a los intereses individuales, no existiendo necesariamente continuidad en la interpretación/aplicación de los principios rectores, como se aprecia en las decisiones de voto de los países objeto de estudio, particularmente de los centroamericanos.

Por otra parte, cuando se analiza la política exterior hay que considerar que la acción estatal es tomada por aquellos actuando en nombre del Estado. En ese sentido “...el Estado son sus decisores”; así, “...la clave para la explicación de por qué los Estados se comportan en la forma en que lo hacen yace en la manera que sus decisores como actores definen su situación.” (ibíd.: 189) Ello demanda una definición de situación, in-

¹⁰ Los autores (Snyder, Bruck & Sapin 1961: 186) entienden que la acción “...resulta de la necesidad para establecer, mantener y regular satisfactoriamente, contactos iniciales entre Estados y ejercer algún control sobre contactos aún no buscados pero inevitables. La acción es planeada en el sentido que representa: un intento para alcanzar ciertos objetivos y prevenir o minimizar el logro de metas incompatibles o amenazadoras de otros Estados.”

cluida si se trata de una decisión en condiciones normales o bajo la presión de una crisis.¹¹

Por consiguiente, tres características son claves: percepción, selección y expectativa. A ello se agregan términos claves para comprender la toma de decisiones: la discriminación y relación de objetos; condiciones y otros actores que hacen los decisores; existencia, establecimiento o definición de objetivos, asignación de significado a los distintos cursos de acción; y aplicación de estándares de aceptabilidad (ibíd.: 189).

Es necesario lograr una visión integral y holística del proceso de toma de decisiones, porque hay múltiples aspectos que están en juego tanto en los agentes (individuales y colectivos) como en la estructura y el entorno. No se trata sólo de los procedimientos y regulaciones institucionales, sino de las conductas individuales (privadas) de los decisores. Ello es importante porque en la toma de decisiones inciden aspectos que no están directamente relacionados con el ámbito de toma de decisiones; así, como he señalado, la política doméstica, el ambiente no humano, las relaciones transculturales y sociales son importantes (ibíd.).

Por supuesto, no se puede menospreciar la influencia de algunos factores, tanto internos como externos, en la formulación, pues es distinto para cada país; sin embargo, es necesario reconocer que las preocupaciones domésticas son determinantes en la definición de la conducta de un Estado. Por ejemplo, D. Lieb (2004) cita el caso de Palau, que mantiene una estrecha relación con EEUU, quien le garantiza su seguridad y le brinda asistencia técnica y económica a cambio de utilizar facilidades para el ejército estadounidense. Sin embargo, no contribuyó a la causa norteamericana en Irak, aunque el nombre apareció en la lista, pero autoridades de la isla criticaron la posición de Washington y algunas demandas que ha exigido en materia tecnológica e inmigratoria, argumentando razones internas. Es decir, el análisis de la conducta de política exterior "...requiere

¹¹ De acuerdo con E. Stern (2003: 183) "Las crisis son consecuenciales, dramáticas, intensas y emocionalmente emotivas. Son momentos o periodos de la realidad en los cuales la entereza de los líderes y la robustez de las instituciones es examinada y las fragilidades son rápidamente reveladas a colegas, periodistas y ciudadanos. Las crisis tienden a capturar la atención de los líderes y académicos..." Por lo tanto, según C. Hermann (citado ibíd.: 186) una crisis implica "... (1) amenazas a los objetivos prioritarios de la unidad decisoria; (2) las restricciones de la cantidad de tiempo disponible antes de la decisión son transformadas, y (3) la sorpresa de los miembros de la unidad decisoria por su acontecimiento." Entonces, la crisis de política exterior se define en términos del Proyecto International Crisis Behavior, como "...una situación con tres necesarias y suficientes condiciones, derivada de un cambio en su ambiente externo o interno. Las tres percepciones son mantenidas por los decisores de más alto nivel: (1) *una amenaza a los valores básicos*, con una simultánea o subsecuente conciencia de (2) *un tiempo finito para responder*, y de la (3) *alta probabilidad de involucramiento de hostilidades militares*" (ibíd.: 186-87, *itálica en original*).

más que la discusión de aspectos puramente externos y la presunción de un actor sin restricciones” (Lieb 2004), pues, como se ha citado de manera reiterada, hay factores y características domésticas e institucionales que contribuyen a determinar las decisiones de política exterior.

La situación de los micro Estados es diferente respecto a la de los Estados pequeños, porque sus vínculos con las superpotencias son más de dependencia que de interdependencia, sus relaciones económicas bilaterales son limitadas por el tipo de economía y su grado de desarrollo. Su peso como actores internacionales es mucho más limitado que el de los Estados pequeños, como expredé en un capítulo posterior. Son Estados muy vulnerables a las diversas amenazas, incluidas las ambientales y su proceso de *nation-building*, en el sentido estadounidense es muy pobre, lo que los debilita mucho más. Además, en general carecen de representación diplomática, que generalmente está limitada a los principales foros multilaterales.

Por otra parte, una cuestión relevante es cómo los temas domésticos y externos son incorporados en la agenda de política exterior; es decir, cuáles mecanismos disparadores y de toma de decisiones y acciones inciden para que un tema internacional o regional se convierta en un “problema tratable” (Vallés 2002: 382) y resulte de interés para los actores políticos domésticos. Esto resulta más complejo cuando, como en el caso de la política exterior, los factores causales y desencadenantes del proceso de elaboración y aplicación de una política exterior proceden de dos ámbitos relativamente definidos: lo doméstico y lo internacional; pero cuyas consecuencias también repercutirán en esos dos ámbitos.¹² Por ello, un cuestionamiento básico es cómo los eventos internos y externos generan temas que llegan a ser incorporados en la agenda pública de los Estados; al mismo tiempo que forman parte de la agenda internacional.

Existen temas y mecanismos disparadores que por su alcance e intensidad provocan una rápida incorporación en la agenda pública de todos los países. L. Gerston (1997: 38) identifica como los principales mecanismos desencadenantes: los actos de guerra; los conflictos indirectos; la confrontación económica; y la carrera armamentista, a los que se suman las nuevas amenazas a la seguridad internacional y de los Es-

¹² Al respecto cabe citar a J. Vallés (2002: 385) cuando advierte: “el proceso de elaboración y aplicación de una política no puede ser visto únicamente como un proceso en el que unos deciden –con mejor o peor criterio– y otros aplican –con mayor o menor entusiasmo y acierto–, como si se tratara de un proceso que va de arriba abajo –*top-down*– o desde la base hacia el vértice. ¿Qué quiere decirse con ello? Con esta observación se expresa la idea de que elaboración e implantación no son dos etapas tajantemente diferenciadas y encomendadas a dos tipos de agentes totalmente aislados unos de otros...”

tados. Sin embargo, muchos temas no tienen igual relevancia para la comunidad internacional y, sin embargo, son rápidamente incorporados en las agendas domésticas. El problema con esto es que hasta hace poco se consideraban los dos ámbitos y sus mecanismos acelerados como fenómenos separados, como ámbitos de acción ampliamente delimitados y diferenciados en su naturaleza y dinámica. Por el contrario, a finales del siglo xx y principios del siglo xxi se reconoce que el grado de interdependencia entre las dos esferas (doméstica e internacional) es cada vez mayor, provocando una creciente vinculación entre los temas y reacciones a lo largo de la frontera estatal. Lo cual permite afirmar, como lo hace L. Gerston (ibíd.: 46), que “...los eventos externos estimulan las respuestas domésticas que tienen como propósito primario el enfrentar los temas de política exterior. En esas situaciones, el foco de la reacción de la opinión pública está determinado por el origen del mecanismo disparador.”

Desde una perspectiva sistémica, el proceso de formulación de una decisión de política exterior (entendida, en principio, como “...la determinación de cómo un país actúa hacia otro” [Gerston 1997: 38]) se puede apreciar en forma gráfica (véase figura 2.1). Lo cual debe considerarse teniendo en cuenta las dimensiones espacial-temporal; puesto que la dinámica y características del sistema internacional constituyen los principales factores condicionantes de la política exterior de los Estados.

Sin embargo, éstos no son los únicos factores condicionantes, sino que, como señala J. Rosenau (1976b: 17), los factores son múltiples y complejos, pues prácticamente “...todos los aspectos de una sociedad –sus tradiciones, instituciones y capacidades– llegan a ser relevantes cuando se trata de explicar sus orientaciones y acciones hacia el mundo allende sus fronteras.” Por ello, se pueden identificar agrupamientos de factores condicionantes o *inputs*, con el propósito de facilitar su observación. Se agrupan en dos ejes: uno a través del tiempo y otro de agregación sistémica. El primer eje abarca de las fuentes muy estables a aquellas fluctuantes y cambiantes en el corto plazo. En el segundo caso van desde los elementos idiosincráticos y diferenciadores de una sociedad hasta los componentes externos o sistémicos (ibíd.: 18).¹³ Sin embargo, no puede

¹³ En este ámbito, J. Rosenau (1976b: 27) señala que hay un número de fuentes condicionantes están en los eventos diarios del ambiente internacional; existiendo un amplio rango de tales factores externos: 1) áreas temáticas: se refiere a las clasificación según el tipo de tema que está en juego en una situación, lo cual involucra modelos actitudinales y conductuales que limitan los *inputs* de la toma de decisiones de política; y 2) crisis: se trata de situaciones que surgen de manera sorpresiva (o escasamente imprevista) que son amenazantes y dejan poco espacio de maniobra para la decisión.

olvidarse que “...la conversión de *inputs* ocurre en y entre individuos” (ibíd.: 29), lo que provoca que en el nivel individual se deban considerar los procesos perceptuales, actitudinales e intelectuales que realizan los decisores al identificar, reunir, analizar y evaluar la información y cursos alternativos de acción. Mientras que en el nivel interindividual se observan los procesos organizacionales de negociación y otros en los que se logran las decisiones colectivas.

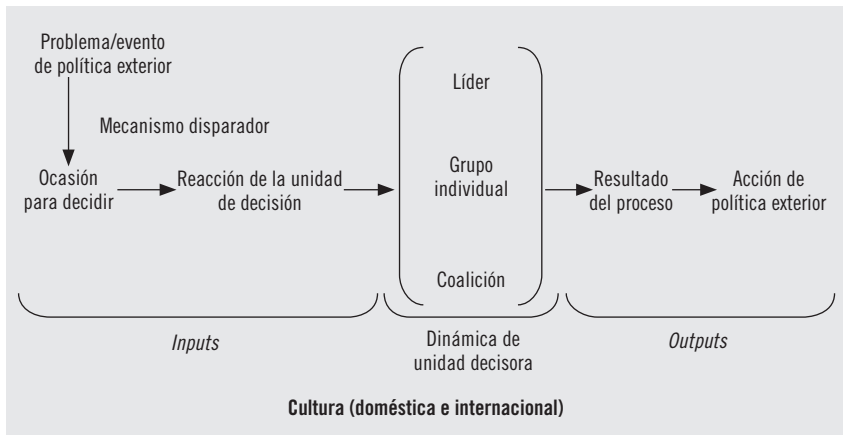


Figura 2.1. Marco de formulación de decisiones de política exterior. Fuente: elaboración propia a partir de Hermann 2001: 52.

Tampoco se puede obviar que la cultura resulta una construcción social colectiva, que condiciona las conductas y acciones de los actores interactuando en el escenario mundial, a lo que se suman las percepciones, expectativas y roles individuales de los tomadores de decisiones y las coyunturas (en condiciones normales o en momentos de crisis) en que se adoptan y ejecutan esas decisiones.

Esto revela que la política exterior inicia con un problema –amenaza u oportunidad–, lo que genera preocupación entre los decisores y provoca una reacción ante la expectativa de agravamiento de amenaza o desaprovechamiento de la oportunidad para proteger o fomentar los intereses nacionales. De acuerdo con C. Hermann (1990: 13) generalmente se trata de problemas “mal estructurados”, puesto que sus fronteras y dimensiones son ambiguas al igual que los objetivos. Ello resulta de la naturaleza y dinámica del sistema internacional y de la incidencia de las variables condicionantes e intervinientes en la formulación

del problema, que hace reaccionar a la unidad decisora. De igual manera es necesario reconocer el tipo de mecanismo disparador y las condiciones de la situación (normal o de crisis). Pero también se debe tener en cuenta que existe una miríada de posibilidades hipotéticas sobre el conjunto de opciones convincentes de la política exterior. Los decisores procuran minimizar las sorpresas resultado de eventos atribuibles a defectos en sus percepciones de las estructuras y sistemas. Mientras que para los analistas la existencia de estructuras incompletas, actores que no definen con claridad sus objetivos y acciones y actores que sólo recurren a parte de las posibilidades que les ofrece la estructura internacional generan confusiones que dificultan los entendimientos (Sampson 1994: 108). Por supuesto, lo anterior está condicionado por el grado de formalización de las instituciones internacionales, que contribuyen a la toma de decisiones.

Una vez que la unidad decisora reacciona y entra en funcionamiento la dinámica de formulación de una política, Hermann (1990: 14-19) identifica las siguientes fases:

1. *Expectativas iniciales*: los decisores adoptan un curso de acción según los resultados esperados, que se convierten en estándares para evaluar la ejecución de la política.
2. *Actores externos y estímulos ambientales*: se refiere a la interpretación basada en información y a las dinámicas que operen en el entorno y se constituyen en estímulos para examinar la política, y pueden eventos internacionales generados como una reacción a ese curso de acción o bien una situación independiente que puede tener implicaciones; por supuesto, tales situaciones repercuten dependiendo de cómo los decisores las perciban.
3. *Reconocimiento de información discrepante*: los estímulos externos se convierten en formas de retroalimentación y generalmente el decisor espera que sean compatibles con sus expectativas, pues en caso contrario representa nueva evidencia de la naturaleza del problema y conduce a ignorarla o bien obliga a un reacomodo de los esquemas para incorporarla; cuando tal información discrepante es altamente significativa, puede obligar a un cambio en la política.
4. *Conexión entre política y problema*: un paso clave es establecer la vinculación causal entre la situación (problema) que activó el mecanismo y la política existente, cuando determinan que los planes actuales no son efectivos para atender la situación se generará un

cambio en la política. La cuestión es que ello puede ser el resultado de un planteamiento incorrecto del problema o una inclinación de los decisores a desechar aquella información que no se acomoda en sus esquemas, atribuyendo las dificultades a la implementación y no a la formulación.

5. *Desarrollo de alternativas*: el enfrentar una situación que ha provocado la activación del mecanismo decisor puede seguir dos enfoques: introducir cambios en la política para enfrentar el problema o provocar una redefinición del problema.
6. *Construyendo un consenso serio para nuevas opciones*: una buena política requiere del apoyo y participación de todas las partes vinculadas a la política para lograr una implementación acorde con las necesidades, en caso de existir tal respaldo es probable que se produzca un cambio en el curso de acción.
7. *Implementación de las nuevas medidas*: el proceso de decisión no concluye con la selección de un curso de acción, sino que se extiende más allá, pues la implementación de la política puede provocar alteraciones significativas en el plan; en parte, esto depende del compromiso que tengan las partes responsables de la ejecución, pero “la falta de un fuerte compromiso con una nueva política puede no ser la única dificultad para implementarla. Igualmente importante es si los objetivos y procedimientos requerido para la implementación son claros, y si aquellos encargados de la ejecución de la política tienen los recursos suficientes para la tarea” (ibíd.: 19).

Por ende, los decisores deben atender múltiples factores, reconociendo los principios rectores de la política exterior; objetivos nacionales de corto, mediano y largo plazo, los *trade-offs*, las experiencias derivadas de la interacción con los actores nacionales e internacionales que responderán ante determinada decisión; las reacciones a las acciones anteriores; y, sobre todo, el lograr un balance entre las prioridades domésticas y las de política exterior (Hagan 2001: 18). Adicionalmente es necesario tener en cuenta los factores ambientales, la localización geopolítica y geoestratégica, la relación de fuerzas con las potencias vecinas y las hegemónicas –determinado, en gran medida, por el poderío militar– y las destrezas económicas; a los cuales se suma, particularmente (como indiqué antes), las características del entorno cultural, que condicionan la cosmovisión

de los actores estatales y los tomadores de decisión.¹⁴ Pero también hay que reconocer que la naturaleza anárquica de la estructura internacional afecta de forma distinta a las grandes potencias y a los Estados pequeños (Wendt 1999: 247). Por consiguiente, la formulación e implementación de la política exterior resulta de la interacción de diferentes agentes que se ubican en alguno de los tres niveles de acción, de las influencias que traspasan las fronteras de esos niveles, de la cultura que sirve de referente para la construcción de las identidades y los procesos individuales y colectivos, del tipo de gobierno y de los temas propios de la denominada política interméstica (Kegley & Wittkopf 2001: 55-6).

Lo anterior ocurre porque, como señala K. Holsti (1972: 101), los objetivos, aspiraciones, necesidades, actitudes, rango de escogencia y acciones son influenciados de manera significativa por la posición jerárquica que el Estado ocupa en el sistema internacional y por sus relaciones con otros actores. Hay que tener en cuenta que no todos los Estados tienen las mismas prioridades ni el mismo grado de involucramiento en los asuntos internacionales, que puede variar desde el nivel máximo de las grandes potencias al de un bajo número de acciones externas; pero además se diferencia según el área temática. Esto último resulta de su orientación (entendida como "...las actitudes y compromisos generales hacia el ambiente externo, su estrategia fundamental para lograr sus objetivos y aspiraciones domésticas y externas"), que se aprecia en una serie de decisiones acumuladas tendientes a ajustar objetivos, valores e intereses a las condiciones y características de los ambientes externo e interno (ibíd.: 102). De ahí las diferencias entre las grandes potencias y los pequeños Estados.

Otro componente básico de la política exterior, como he mencionado en varias oportunidades, son los roles nacionales. El rol se define como "...un conjunto de normas expresando la conducta y la orientación de la acción de política exterior esperada...", lo cual implica "...las expectativas normativas de una cierta clase de conducta de política exterior expresada por los mismos detentadores del rol";¹⁵ en ese sentido puede concebirse como un

¹⁴ Las concepciones y cosmovisiones de los decisores de política exterior generalmente responden a alguna de las ya citadas tradiciones de pensamiento o culturas de anarquía (en el lenguaje de A. Wendt): (1) realista o hobbesiana (Hobbes y Maquiavelo), (2) racionalista o grociana (Grocio); y (3) revolucionista o kantiana (Kant). Cabe señalar que A. Wendt (1999: 253 ss.) se inclina por la concepción lockeana de la dinámica internacional en lugar del enfoque grociano, porque argumenta que el planteamiento de J. Locke sobre la anarquía se asemeja más a la visión racionalista enunciada por J. Bull, que a la tesis de Grocio sobre la anarquía.

¹⁵ Ello quiere decir que "Una concepción de rol incorpora una mezcla de valores y descripciones de la realidad que puede ser parcial o general y más o menos manifiesta. Como un constructo cognitivo, una concepción de rol puede llegar a ser intersubjetiva y así relativamente estable a través del tiempo, como los formuladores de políticas son socializados dentro e internalizan estas concepciones de roles" (Aggestam 1999)

“mapa de carreteras” que utilizan los decisores para “...simplificar y facilitar un entendimiento de una realidad política compleja” (Aggestam 1999). Esa concepción de rol es lo que une las percepciones de identidad de los decisores y la conducta de política exterior de un Estado, pues los factores cognitivos y culturales están entre los que motivan y legitiman las decisiones que conducen a la política exterior, sobre todo en el largo plazo (pues en el quehacer diario de la formulación de esta política los factores situacionales son relevantes (cfr. Aggestam 1999); de ahí que el rol involucre juicios y destrezas, pero enmarcados en la estructura en donde opera, dando “...el aspecto dinámico de una posición social” y conectando la estructura y los actores en ambas direcciones (Hollis & Smith 1991: 167-68).

El rol hace referencia a “...las definiciones de los formuladores de políticas de las categorías generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones apropiadas a sus Estados, y de las funciones que sus Estados ejecutarán en una variedad de escenarios geográficos y temáticos” (Holsti 1972: 122); pero también se refiere al grado de liderazgo, al grado de seguridad para otros o a la dependencia sobre la seguridad externa, si se trata de un donante o de un receptor, un acreedor o un deudor y el grado de participación en los asuntos internacionales, por lo que el rol forma parte de la esencia de la conducta exterior de los Estados y, por tanto, involucra las preocupaciones y fines de la política exterior (Lahneman 2005: 3). Para C. Doran (citado *ibíd.*) el rol “...es determinado no sólo por el poder, o por la capacidad nacional que subyace al poder. Es determinado también por la tradición del involucramiento en la política internacional y el registro relacionado al cómo ha sido usado. Y está determinado, en ausencia de un ejercicio real del poder, por el cómo otros gobiernos responden al Estado a causa de su poder y prestigio.” Es decir, resulta de una construcción social en la que intervienen factores domésticos y externos desarrollados a través de la historia de acción internacional del Estado; por lo que se trata de lo que el actor dice, hace y muestra y la respuesta de la audiencia.¹⁶

¹⁶ De acuerdo a W. Lahneman (2005: 6-7) el primer componente –lo que el actor dice– hace referencia la autodescripción del Estado sobre la posición y estatus en el sistema. “Pinta un cuadro de la intención del Estado a conducir o seguir, al grado al cual participará en las relaciones internacionales y como lo hará [...]; declaraciones acerca de los intereses vitales del Estado y bajo qué circunstancias usará la fuerza militar y las sanciones económicas.” El segundo componente –lo que el actor hace– describe “...lo que el Estado es realmente capaz de hacer en el corto plazo para influenciar los eventos en el escenario mundial.” De ahí que hace referencia a la capacidad de “...protegerse y resistir acciones de otros Estados que son contrarias a sus intereses.” El tercer componente o lo que el actor muestra es el estructural y se relaciona con las capacidades estatales subyacentes para lograr desarrollar las acciones y mantener la credibilidad de sus declaraciones acerca de la conducta futura; es decir, hace referencia a “...la capacidad económica subyacente que provee al Estado con su habilidad actual para actualizar el poder y su capacidad para desarrollo económico de largo

Al hablarse de “rol nacional”, entonces, se está haciendo alusión a “...las definiciones de los formuladores de políticas de las categorías generales de decisiones, compromisos, reglas y acciones apropiadas a sus Estados, y de las funciones que sus Estados ejecutarán en una variedad de escenarios geográficos y temáticos” (Holsti 1972: 122). Ello está muy relacionado con las orientaciones, con los valores y las expectativas que tienen los decisores; pero al mismo tiempo condicionado por la dinámica y la arquitectura institucional del orden internacional y la coyuntura en que se tome la decisión y se implemente el curso de acción. Esto conduce a la necesidad de tener en cuenta de la posición jerárquica que ocupa el Estado en la estructura internacional. A esto, K. Holsti (ibíd.) agrega las predisposiciones, temores y actitudes básicas hacia el entorno, que se diferencian de las orientaciones generales de la política exterior al ser más específicas.¹⁷ Por consiguiente, “...cuanto más activo esté un Estado en los asuntos internacionales, más concepciones de rol desarrollará” (ibíd.).

Otro componente básico de la política exterior son los objetivos, que consisten en “...aquellas cosas que los líderes de los Estados buscan”, que pueden estar localizados en un amplio rango de cuestiones públicas y privadas, concretas o abstractas (Russett, Starr & Kinsella 2000: 119); pero que en general corresponden al gran objetivo e intención de la política exterior: “...afectar la conducta de otros actores...; [es decir] una conducta hacia algún otro actor por alguna razón...” (ibíd.: 117). En consecuencia, los objetivos se refieren al estado futuro de las cosas y sus condiciones, “...que los gobiernos, a través de los formuladores individuales de políticas aspiran a lograr obtener al ejercer influencia sobre y modificar o sostener la conducta de otros Estados” (Holsti 1972: 131).

Por consiguiente, se refieren tanto a acciones concretas como la forma de votar en un foro, como a valores y principios. Algunos objetivos pueden no variar a lo largo de siglos y otros pueden cambiar diariamente, al igual que responder a intereses generales o bien a intereses privados; además, pueden ser formulados por un líder o bien resultar de acciones colectivas (ibíd.) De esta forma se pueden identificar, según el valor contenido, el elemento temporal para su consecución y las clases de demandas requeridas, objetivos y valores centrales –generalmente de corto plazo–, objetivos de rango medio y objetivos universales de largo plazo

plazo.” Finalmente, está el “componente atribuible”: “...lo que otros gobiernos creen considerando la posición y estatus. Expresa cómo los otros Estados esperan que el Estado se comporte.”

¹⁷ K. Holsti (1972: 102) identifica como los tres tipos principales de orientaciones de un Estado: aislamiento, no alineamiento y construcción de alianzas.

(ibíd.: 136); los cuales, como indiqué, están relacionados con las orientaciones y los roles nacionales (ibíd.: 150). Por consiguiente, “...las opiniones sobre temas de política exterior son restringidas por posturas generales y valores centrales. Las posturas generales, en cambio, son limitadas por valores centrales” (Hurwitz, Peffley & Seligson 1993: 250), generando un esquema del tipo:

valores centrales → posturas generales → actitudes políticas específicas

Ahora bien, al ser la política exterior un programa o plan que el Estado adopta para satisfacer sus necesidades, su implementación requiere de acciones que permitan concretar las imágenes, actitudes, percepciones, aspiraciones, expectativas, creencias y decisiones de los formuladores de la política.¹⁸ Ello porque, de acuerdo con J. Kaarbo (2003: 159), “...los desarrollos de la política exterior tienen orígenes en las poderosas ideas y creencias”, puesto que para J. Goldstein y R. Keohane (citados ibíd.: 160) “...las acciones adoptadas por los seres humanos dependen de la cualidad sustantiva de las ideas disponibles, dado que tales ideas ayudan a clarificar principios y concepciones de la relaciones causales y a coordinar la conducta individual.”

Para que ello tenga sentido se requiere de acciones, es decir de “...las cosas que los gobiernos *hacen* a otros a fin de hacer efectivas ciertas orientaciones, cumplir roles y lograr y defender sus objetivos” (Holsti 1972: 154, *italica en original*). Para *hacer* esas cosas, los Estados cuentan con diversos recursos e instrumentos, que van desde una simple declaración o manifestación de voluntad contenida en un discurso o en una nota verbal hasta la guerra. Sin embargo, hay que tener presente que “las declaraciones raramente hablan por sí mismas..., [sino] que implican toda suerte de *suposiciones* o conocimiento de fondo que es tomado como verdadero” (Doty 1993: 306). Es decir, ya sea una simple manifestación en un foro internacional por parte de un funcionario diplomático o de una declaración formal de guerra, es necesario comprender el

¹⁸ De acuerdo con K. Holsti (1972: 360-63) las imágenes son “...percepciones de un individuo respecto de un objeto, un hecho, o condición, su evaluación de ese objeto, hecho o condición en términos de bondad o maldad, simpatía u hostilidad, o valor, y el *significado* adscrito a, o deducido de, ese objeto, hecho o condición.” (énfasis en original) Mientras que las actitudes son las “...proposiciones evaluativas generales acerca de algún objeto, hecho o condición: más o menos amistosas, deseables, peligrosas u hostiles.” Los valores son “...estándares contra los cuales nuestras acciones y las de los otros son juzgadas.” Y creencias se definen como “...proposiciones que los decisores consideran son verdaderas, aún cuando no puedan ser verificadas.” Éstas son el fundamento de los mitos e ideologías nacionales.

trasfondo, la intencionalidad del decisor al comunicar ese mensaje, sus presunciones, suposiciones y afirmaciones; pues los mensajes crean una realidad porque establecen vínculos particulares entre sujetos y objetos (ibíd.). Esto tiene más relevancia en un mundo como el internacional en donde la construcción colectiva adquiere mayores niveles de abstracción por la ausencia de una autoridad central y el predominio del “orden anárquico y descentralizado”; pero también se hace a partir de las imágenes que tienen los decisores del mundo. El problema es que las imágenes que poseen los decisores no necesariamente son representaciones fieles del entorno y sus interacciones, puesto que “el ambiente psicológico [en que opera el individuo] afecta la forma en que el menú es percibido, de la misma forma como otros ambientes lo hacen” (Russell, Starr & Kinsella 2000: 162).

En muchos casos los significados en los discursos resultan de oposiciones binarias, lo cual refleja la construcción de los sujetos [identidades]. Esto subyace a los atributos y prácticas. Tales esquemas binarios son los “principios operativos” (entendidos como “...el principio de acuerdo al cual a las cosas le es dado un significado y simultáneamente posicionado *vis-á-vis* otras cosas.”), que constituyen la “estructura profunda” del discurso (ibíd.: 312).

En algunos casos dos opuestos binarios pueden ser ubicados en una misma posición frente a un tercer actor. Así, las potencias hegemónicas son opuestas; pero para un Estado pequeño ubicado en una de las órbitas de influencia de alguna potencia hegemónica, éstas son una clase similar de sujetos. Por ende, a cada categoría de agentes se les asigna una serie de atributos que van a contribuir a su definición de identidad. En el pasado “Tercer Mundo” se consideraba una categoría que agrupaba a Estados en desarrollo y con algún grado significativo de inestabilidad política, entre otros rasgos.

Pero no se puede olvidar la influencia condicionante de la estructura sobre las acciones de los agentes; pues si bien aquella no determinan las acciones y los resultados, sí establece el espacio que tienen los actores para implementar sus decisiones y determinan las estrategias alternativas que pueden utilizar en su política exterior; espacio y margen de maniobra que también está condicionado por las características habilitantes de la agencia, lo cual favorece a unos Estados más que a otros en un escenario estructural particular (Bieler & Morton 2001: 27). De igual manera hay que reconocer otras restricciones sobre la acción del Estado en materia de política exterior; según P. Anderson (1981, 740) el compromiso de los go-

biernos de justificar el tipo de acción seleccionada, tanto ante la audiencia interna como externa, limita la cantidad de alternativas aceptables; ello hace que “...los cursos de acción propuestos que son inconsistentes con los precedentes deseados o que no pueden ser convincentemente justificados serán considerados, *ceteris paribus*, inaceptables.” Ello conduce a la consistencia en la política exterior, que se convierte en un mecanismo vital para establecer y conservar imágenes, expectativas y prácticas a través del tiempo (ibíd.: 742-43), lo que le otorga más solidez a la política exterior, en un ambiente en donde el prestigio de los Estados es un factor a considerar. Pero como indiqué, esto depende del tipo de Estado de que se trate, pues los Estados pequeños y los micro Estados tienen mayores limitaciones para mantener esa consistencia y lograr continuidad.

Esta multiplicidad de variables independientes que condicionan la política exterior ya había sido reconocida desde finales de la década de 1960, al igual que la influencia de la estructura internacional, como lo señaló K. Holsti (1972: 354) cuando advirtió que la estructura del sistema internacional es un condicionante básico de las orientaciones de los Estados, sobre todo cuando se trata de Estados pequeños, puesto que “...las orientaciones de la mayoría de los Estados en un sistema de bloques, de multibloques o jerárquico están determinadas por los intereses de las potencias superiores.” Por consiguiente, “...cuanto más cohesivo un sistema polar o jerárquico, menor espacio de escogencia existe para los miembros más débiles del sistema; sus orientaciones son determinadas por la distribución general del poder en el sistema y por las necesidades e intereses de los principales actores.”

Entonces, la política exterior no resulta sólo de necesidades e intereses nacionales, sino de una combinación de aquellos y de la posición política y geográfica (tanto en términos geopolíticos como geoestratégicos) que ocupa el Estado en el sistema, del orden internacional vigente, y de su interacción con otros Estados, especialmente las grandes potencias. Por ende, “...la política exterior de cada país es –y debe ser– única a las necesidades y circunstancias peculiares de ese país” (Singer 1976: 263);¹⁹ lo cual no quiere decir que se pueda formular como algo aislado del escenario en donde el Estado pretende implementar dicha política, determinando el espacio de maniobra y las posibilidades de éxito. Téngase en cuenta, en todo momento, que la construcción de la identidad de un Es-

¹⁹ Para D. Singer (1976: 289) “Los objetivos específicos de política exterior de todos los Estados son inquestionablemente únicos, reflejando su peculiar situación doméstica e internacional.”

tado (de la cual se derivan intereses y conductas) resulta de la interacción del agente con la estructura y otras agencias.

K. Holsti (ibíd.: 356-57) identifica, entonces, tres tipos de variables explicativas: condiciones externas (percepción de amenazas y estabilidad/inestabilidad de las condiciones externas), atributos nacionales (fuertes/débiles capacidades, opinión y actitudes públicas, necesidades económicas, composición étnica), y atributos ideológicos y actitudinales (políticas/roles tradicional, opinión/actitudes públicas, preocupaciones humanitarias, principios ideológicos, identificación con la región). Es decir, los atributos nacionales se han considerado como factores útiles para explicar la conducta exterior de los Estados, sobre todo tamaño físico, nivel de desarrollo económico y grado de responsabilidad política (East & Hermann 1974: 269).²⁰ De ahí la necesidad de adoptar un mecanismo para clasificar a los Estados que considere la mayoría de estos aspectos, como propongo en el siguiente capítulo.

El reconocer esos condicionantes sistémicos es relevante porque en el ámbito internacional, desde una perspectiva deustchiana, “...los diferente procesos socio-comunicativos entre Estados pueden afectar y moldear sus identidades e intereses. [Así] altos niveles de interacción entre Estados fomentan el desarrollo de un creciente ‘yo colectivo’ y un ‘rol de identidad’ común.” Por consiguiente, la identificación de intereses mutuos puede generar nuevos repertorios de acción y conducta; puesto que, como señala M. Barnett (1993: 273) las instituciones internacionales poseen propiedades estabilizadoras que hace que los actores modifiquen su conducta de acuerdo con los roles, conductas y expectativas de los otros, aumentando el proceso de socialización. Esto complica la construcción de la identidad del Estado como actor internacional en la medida en que participe en varias instituciones que influyen su conducta al adoptar diversos roles. Es decir, los Estados pueden tener distintas identidades, roles e intereses, según los marcos institucionales en los que participan y las áreas temáticas en las que tengan que tomar una decisión e implementarla.

El proceso de toma de decisiones –aunque los enfoques dominantes en RI son estado-céntricos y conciben al Estado como un actor unitario, homogéneo, monolítico y racional (ibíd.: 66)– es realizado por individuos, quienes deciden y ejecutan las políticas y acciones. Así, los eventos internacionales

²⁰ M. East y C. Hermann (1974: 269) suponen que “...el efecto de cada atributo sobre la política exterior es aditivo y que cada uno tiene un impacto sobre la conducta de política exterior que es independiente de las otras dos propiedades.”

y las acciones estatales son resultado de decisiones humanas, formuladas por individuos en forma particular o como parte de un grupo (Russett, Starr & Kinsella 2000: 146); pero se trata de individuos rodeados por varias capas de ambiente –externo y doméstico– que limita en diversas formas lo que el decisor puede hacer, de manera que resulta una especie de “sándwich” en la medida que “hay conexiones entre factores sistémicos y societales, entre factores societales y gubernamentales y entre factores gubernamentales y de rol” (ibíd.: 146).²¹ De ahí la importancia de considerar los intereses de esos individuos y de los grupos de interés que participan en las diferentes fases de formulación de la política. Pero tales decisiones se producen, como he indicado, tras los condicionamientos e influencias que provienen de los diferentes niveles de acción; en algunos casos, como en el de los Estados pequeños, sobre todo de los factores y condicionantes en el plano sistémico.²²

Sin embargo, el análisis de política exterior se ha centrado más en las motivaciones políticas de las decisiones y menos en las personales; a esto se agregan los estímulos externos que percibe el decisor a lo largo de todo el proceso de formulación de la política (Rosenau 1961: 143-44).

El otro aspecto a considerar son las vinculaciones al escenario doméstico, que muchas veces son complejas de dilucidar por la definición e interpretación de conceptos que hace el decisor. Puede ser que un término como nacionalismo sea interpretado en distinta forma. Para J. Rosenau (ibíd.: 145), se supone que nacionalismo “...subsume tal fenómeno como tradición histórica, fervor ideológico, unidad societal y procesos grupales acelerados por líderes políticos y medios de comunicación.” Asimismo

²¹ Ese traslape de ambientes e intereses y la diversidad de identidades que poseen los decisores individuales, que pueden converger o contrastar con las múltiples identidades que poseen los Estados como actores internacionales, crean una especie de “melting pot” en el cual se toman las decisiones. Ello ocurre porque, de acuerdo con B. Russett, H. Starr y D. Kinsella (2000: 123), los funcionarios gubernamentales “... tienen sus propios intereses: mantener o incrementar sus posiciones políticas y poder político, su riqueza y posición económica, y su posición y estatus en la sociedad, también como promover sus valores ideológicos, creencias e ideales. Estos y otros intereses conducen a los líderes políticos a buscar apoyo societal –es decir, la aprobación de la opinión pública– a fin de lograr control del gobierno, permanecer en el puesto y entonces implementar sus políticas. Para hacer esto, los gobiernos deben escuchar y responder a las demandas y necesidades de la sociedad.”

²² Al respecto, C. Kegley y E. Wittkopf (2001: 56-7) señalan: “Las influencias globales o ‘externas’ sobre la política exterior incluyen todas las actividades ocurriendo más allá de las fronteras estatales que estructural las escogencias que hacen sus funcionarios. Tales factores, tales como el contenido del derecho internacional, el número de alianzas militares, la destrucción de los bosques y las especies animales y los cambiantes niveles de comercio internacional, algunas veces afectan profundamente las selecciones de los decisores. Las influencias internas o ‘domésticas’, por otra parte, son aquellas que existen en el nivel estatal, no en el sistema. Aquí la atención se centra en las variaciones en los atributos de los Estados, tales como capacidades militares, nivel de desarrollo económico y tipos de gobierno, que pueden influenciar las conductas de política exterior de los diferentes Estados.”

puede ser interpretado de forma distinta por un decisor de una gran potencia que por uno de un Estado pequeño, o incluso entre formuladores de políticas de una misma categoría de países. Pero cada uno de los componentes vinculados al concepto de nacionalismo requiere de un marco coherente más amplio, que no se relaciona de la misma manera en todos los eventos de política exterior; de ahí que “El problema relacionado de identificar las orientaciones comunes de valor y los modelos de conducta característicos que distinguen a una sociedad y condicionan las acciones de sus oficiales, complican el análisis aún más” (ibíd.).

En síntesis, la política exterior resulta de la convergencia de diversos factores, tales como la posición en el sistema internacional –relación agente-estructura–, el rol de la opinión pública nacional e internacional, la cultura, las relaciones sociedad-Estado, el impacto de las organizaciones y en general de las instituciones –domésticas e internacionales–, de las interacciones presentes y pasadas entre los actores –ya sea en forma bilateral o multilateral–, de la coyuntura en que se adopte la decisión, de los objetivos e intereses nacionales y, por supuesto, de las percepciones, imágenes, valores, expectativas, creencias, mitos, actitudes, información e intereses individuales que tengan los tomadores de decisiones. De ahí la multicausalidad de la política exterior y su complejidad para explicarla y entenderla.

En el caso de RI, el análisis de esta temática se ha centrado en el estudio de la política exterior; dominado por la idea de un proceso decisorio racional –en la medida que se concibe al Estado como un actor racional–.²³ A este enfoque se le conoce como “teoría de la utilidad esperada del actor racional”, y supone que los Estados son dirigidos por líderes racionales quienes “buscan maximizar las ganancias esperadas de las elecciones de políticas en un forma holística y compensatoria...” (Mintz 2004: 3). En gran medida, el interés y las tendencias en esta área fueron dominadas, en las últimas décadas del siglo xx, por el trabajo clásico de G. Allison (1971), *Essence of Decision. Explaining the Cuban Missile Crisis*, que parte del modelo básico del actor racional;²⁴ pero incorpora –en esa etapa

²³ Se considera que la toma de decisiones es un proceso racional porque quienes participan en él siguen los siguientes pasos: (1) reconocimiento y definición del problema; (2) selección de objetivos/metás; (3) identificación de alternativas; y (4) elección/decisión (Kegley & Wittkopf 2001: 66-7).

²⁴ Este modelo parte de la tesis de que los actores estatales son maximizadores de ganancias, por lo que escogen la “opción óptima”, adoptada en un contexto de funciones dadas, alternativas fijas y consecuencias conocidas (Allison 1971: 31). Por consiguiente, una política adoptada por un Estado, es decir una conducta gubernamental, puede entenderse como “una acción escogida por un decisor unitario y racional: centralmente controlado, completamente informado y maximizador de valor” (ibíd.: 67).

inicial del análisis del proceso de toma de decisiones— otros dos modelos: proceso organizacional/burocrático²⁵ y política gubernamental o modelo societal.²⁶ La cuestión con estos enfoques es que sólo muestran una parte del escenario doméstico-internacional y tienden a funcionar mejor en el ámbito interno de los Estados, en donde algunos factores condicionantes pueden ser controlados por las decisiones.

En los últimos años han aparecido otros enfoques teóricos y modelos de análisis de la toma de decisiones. Entre éstos destaca la teoría de la elección poliheurística, que postula que las decisiones se adoptan, básicamente, en dos fases. En primer lugar se hace un análisis no compensatorio para descartar opciones; luego analizo las alternativas en función de minimizar riesgos y maximizar beneficios (Mintz 2004: 3). Por supuesto, ello no quiere decir que los decisores no escogen incorporar, en una o en ambas fases, elementos del modelo racional.

El enfoque poliheurístico —que incorpora elementos de la identidad e intereses de los agentes participantes en la toma de decisiones— identifica como puntos básicos de esa toma de decisiones, los siguientes:

- *Búsqueda no holística/no exhaustiva*: las comparaciones son hechas en escenarios limitados.
- *Proceso basado en dimensiones*: los distintos contextos y niveles están interrelacionados y hay interacciones entre ellos.
- *Toma de decisiones no compensatoria*: los efectos de las distintas dimensiones no son substitutivos.
- *Proceso de satisfacción*: encontrar opciones aceptables, las cuales estén orientadas a maximizar los beneficios.

²⁵ El proceso organizacional lo que revela es que “los gobiernos perciben los problemas a través de sensores organizacionales”, por lo que la conducta gubernamental puede entenderse como “*outputs* de grandes organizaciones funcionando acorde a modelos de conducta estándar”; de ahí que “cualquier problema importante refleja el resultado independiente de varias organizaciones, parcialmente coordinadas por líderes gubernamentales” (Allison 1971: 67). Lo anterior ocurre porque “un gobierno consiste de organizaciones existentes, cada una con un conjunto dado de procedimientos de operación y programas estándar” (ibid.: 68. Énfasis en original).

²⁶ El modelo de política gubernamental o burocrática considera que el gobierno no es un actor unitario, sino un conjunto de actores que se comportan como jugadores, los cuales “no actúan en términos de un conjunto consistente de objetivos estratégicos sino más bien de acuerdo a varias concepciones de metas nacionales, organizacionales y personales”; de ahí que las decisiones gubernamentales no resultan de “una elección singular y racional, sino del tira y encoge que es la política” (Allison 1971: 144). Por lo tanto, la toma de decisiones se concibe como un proceso de “conflicto y construcción de consenso”; de ahí que “la defensa de un política particular debe construir un consenso para apoyar su política. Donde hay defensores rivales o políticas rivales, hay competencia por apoyo, y todas las técnicas de la alianza aparecen —persuasión, adaptación y negociación” (ibid.: 157-8).

- *Sensitivo al orden*: la elección de una alternativa puede depender de la dimensión en que se implementará (Dacey & Carlson 2004: 39-40).

Considero que lo anterior es importante porque, en general, las restricciones de la toma de decisiones, en la gran mayoría de los casos, son exógenas (Goertz 2004: 14).²⁷ Esto es más evidente en el caso de la política exterior, por su naturaleza y por los factores condicionantes. De ahí que para A. Mintz y N. Geva (citados Dacey & Carlson 2004: 48) “la estrategia [de toma de decisiones en política exterior] consiste en comparar alternativas a valores predeterminados a lo largo de un conjunto selecto de dimensiones, en lugar de evaluar cada alternativa y comparar la suma de las utilidades esperadas de todas las alternativas.”

En contextos complejos, como el que relaciona los distintos ámbitos domésticos e internacionales a través de los diferentes niveles de acción, en el que se ubica el proceso de toma de decisiones en política exterior, se requiere observar la influencia política y las relaciones de poder, estableciendo una triangulación y un enfoque multimetodológico (cfr. Arts & Verschuren 1999).²⁸ Esto es básico porque se debe analizar cómo las características personales de los decisores pueden influenciar los resultados de las políticas y cómo los decisores pueden equivocarse a partir de percepciones erróneas (Clemens 1998: 63-5). Sin embargo, este modelo poliheurístico resulta limitado en el caso de procesos de toma de decisiones condicionados por múltiples factores operando simultáneamente en los niveles de acción y convergiendo en una franja de acción que se define entre lo doméstico y lo internacional (para algunos autores ya citados el espacio interméstico).

De ahí que, como señalé, la toma de decisiones se hace más compleja en el caso de la política exterior, porque los individuos, en calidad de decisores, ven restringidas sus capacidades para seleccionar los cursos de acción y ejecutarlos. A lo cual hago referencia en la siguiente sección.

²⁷ G. Goertz (2004: 15) señala que en el caso de la teoría poliheurística esas restricciones son endogenizadas como un valor clave en la toma de decisiones. Por ejemplo, la opinión pública en el caso de la política exterior. Esto ocurre porque los decisores tienen múltiples metas. De ahí que para un decisor un problema surge cuando se establece una relación entre un tema y las varias opciones relacionadas con los objetivos personales; producto de aspectos vitales como: la mayoría de las personas tienen múltiples objetivos/metás; diferentes personas asignan distinto peso a los diferentes objetivos/metás; y las restricciones de unos son los objetivos y metas de otros (ibíd.: 18-20).

²⁸ Estos autores identifican un instrumento metodológico denominado EAR (por sus siglas en inglés) que corresponde a: E: percepción de ego; A: percepción de alter; y R: análisis del investigador (ibíd.: 416).

Elementos y factores condicionantes del análisis de política exterior

En la medida que esta política constituye una serie de acciones, utiliza instrumentos y combina recursos, capacidades y habilidades que el Estado utiliza para interactuar con sus contrapartes en el sistema internacional y defender sus derechos, preservar su independencia y garantizar su seguridad, y así satisfacer sus necesidades y consolidar su identidad como actor, es que en la formulación de tal política intervienen factores provenientes de todos los niveles de acción, de la posición que el Estado ocupa en la jerarquía internacional, de la cultura dominante sobre la anarquía y de la arquitectura sistémica que haya ayudado a construir. En ese sentido, según plantea C. Hermann (1990: 5), la política exterior es un plan orientado por objetivos o por problemas, que tiene por destinatarios a entidades fuera del ámbito político de los decisores; es decir, “...un programa (plan) diseñado para atender algún problema o lograr algún objetivo que implica acciones hacia entidades extranjeras.”

Por ello, la tradición y continuidad/discontinuidad de sus interacciones anteriores y sus experiencias como actor internacional son fundamentales en la toma de decisiones. Al respecto, K. Deutsch (1990: 148) señala:

La tradición y los precedentes pueden significar mucho para garantizar la coherencia de las nuevas decisiones que se toman de acuerdo a decisiones pasadas... Gran parte de la política de todos los países consiste en una “continuación”: completar lo que se había iniciado y repetir lo que se hizo antes. Rara vez hay tiempo, incluso entre los altos funcionarios, para un razonamiento profundo que lleve a puntos de partida radicalmente nuevos y las filas de principiantes no alientan el hábito... Por lo general, son muy conscientes de los acuerdos tácitos sobre los asuntos e imágenes que se toman como dados en el presente y que marcan una frontera sutil entre las propuestas recomendables e inaceptables. A la luz de esto, sólo puede hacer las recomendaciones que, a su parecer, van a pasar el proceso del cedazo.

Ello conduce a diferenciar entre los objetivos de corto y largo plazo; los primeros están vinculados a los temas pendientes de solución, por lo que habrá tantos objetivos como temas; por ende, cada Estado percibe los temas de su propia perspectiva y formula el rango de temas según su posición y situación, por lo que no es posible un modelo general para todos los Estados (Rosenau 1961: 141). Téngase en cuenta que las identidades

e intereses de los Estados resultan de sus interacciones con otros agentes y con la estructura, pero también responden a los valores nacionales y a las normas que adopte el Estado del entorno internacional; es decir, a los acuerdos intersubjetivos en que participe.

Los objetivos de largo plazo se refieren a cuestiones denominadas estratégicas, a la supervivencia y a los esfuerzos por conservar o reformar el *statu quo*, según se trate de potencias o de Estados pequeños. Por ende, los objetivos de corto plazo contribuyen a la realización de los de largo plazo, por lo que "...la acción de política exterior es un producto de las decisiones, y la forma en que las decisiones son hechas sustancialmente pueden afectar sus contenidos" (Rosenau 1961: 142); esto hace necesario un análisis de esta política combinando los planos longitudinal y transversal, considerando a la vez las normas que le sirven de fundamento a la conducta estatal. Los Estados, por lo tanto, no son el resultado de una coyuntura, sino el producto de las interacciones pasadas y presentes y de sus intereses y expectativas propias.

Pero también hace necesario comprender la socialización a la cual son sometidos los Estados en los contextos institucionalizados en los que participan. Ello porque "Por virtud de su *socialización transnacional*, los decisores de política exterior internalizan las expectativas de valor que son compartidas entre Estados y se originan en Estados, instituciones intergubernamentales o incluso en organizaciones no gubernamentales internacionales operando como 'emprendedores de normas'; de forma que hay que tener en cuenta que "[las] normas internacionales tienen un efecto socializador sobre los agentes estatales porque estos están preocupados con el mantenimiento de una reputación no sólo como aliados o socios confiables en instancias específicas de cooperación institucionalizada (*v. gr.* regímenes internacionales), sino como miembros de la sociedad internacional en una 'buena posición'." (Ritteberger 2004: 23) En ese sentido "...es a través de los procesos de *socialización societal* más que por medio de la presión pública que las normas sociales domésticas moldean la conducta de los decisores de política exterior de un Estado" (itálica en original).

Lo anterior es fundamental porque, dependiendo del orden y dinámica del sistema internacional, los decisores internalizarán normas y prácticas que tenderán a mantener el *statu quo* y lograr la persistencia del sistema y su arquitectura particular. Pero tal internalización es filtrada por la cultura doméstica y por los roles, auto-imágenes y percepciones de la agencia estatal. En conjunto, esos factores contribuyen a los cambios en la política exterior, como analizo en la siguiente sección.

Cambio en las decisiones de política exterior

Una vez que se ha determinado la influencia externa en las decisiones de política exterior, sobre todo en sistemas políticos penetrados, es necesario identificar lo relativo al cambio o reorientación de esas decisiones. Esto ocurre porque, como lo señala J. Rosenau (citado Rosati, Sampson & Hagan 1994: 8-9), "...el organismo político está siempre experimentando la continuidad y el cambio, y así está siempre en movimiento, regresando, avanzando, aferrándose, o de forma adaptándose y cambiando en respuesta a los desarrollos internos y las circunstancias externas." Desde esa perspectiva, la tesis básica es que "...la política exterior es esencialmente un mecanismo para que el Estado-nación se adapte a los cambios en su ambiente." Es decir, los gobiernos para alcanzar sus objetivos y sobrevivir tienen que lograr un balance entre las tensiones internas y las demandas externas. Por lo tanto, la probabilidad de los cambios en política exterior aumenta "...cuando los desarrollos en casa dan lugar a nuevas necesidades y deseos con respecto a sus ambientes, o cuando los desarrollos externos dan lugar a amenazas potenciales a sus estructuras esenciales" (ibíd.: 9).

El estudio del cambio, sobre todo en materia de política exterior, es clave en los últimos años, porque la década de 1990 y la primera década del siglo XXI constituyen un periodo de profundas variaciones en los tres niveles de análisis, lo cual genera una mayor complejidad en el proceso de formulación de esta política, puesto que hay un mayor número de actores y una miríada de redes y micro-escenarios que generan nuevas variables intervinientes y gran diversidad de limitaciones para la toma de decisiones y la implementación de la política exterior.

Tales cambios demandan una mayor capacidad de análisis y de lectura de la realidad por parte de los decisores, pues su habilidad para juzgar y entender la ocurrencia de los cambios, depende de la comprensión de las condiciones en que se toman y se implementan las decisiones (cfr. Volgy & Schwarz 1994: 24). Por lo tanto, se requiere más habilidad de los decisores y una mejor administración de la información; esto complica la situación de los Estados pequeños, quienes carecen de los suficientes recursos para lograr una política exterior estrechamente vinculada a sus intereses y objetivos. Mientras que, desde el punto de vista del análisis, son necesarios puentes entre los campos de RI y de política exterior, por la

ruptura de las fronteras estatales y el fenómeno de la *fragmentación*, al que hice referencia antes, han creado un escenario global complejo.²⁹

Son pocas las teorías de política exterior que observan este fenómeno. Uno de los pocos autores que han hecho un acercamiento a esta problemática es C. Hermann (entre sus trabajos se puede citar “Changing Course: When Governments Choose to Redirect Foreign Policy”), para quien el cambio es básicamente un redireccionamiento de las conductas de un Estado ante variaciones en las distintas áreas y componentes de la política exterior; sin embargo en algunas ocasiones la magnitud es mucho mayor, por lo que se alude al *cambio fundamental* diferenciándolo de aquellos *poco esenciales* (cfr. Gámez 2006: 64). Aquel es entendido como “...un movimiento significativo en los patrones externos dirigidos a las relaciones diplomáticas, culturales, comerciales y militares, que es acompañado de nuevas políticas respecto a los agentes externos en el país y del (exitoso) intento de los tomadores de decisiones para reestructurar la política exterior” (Gámez 2005: 129). Al respecto, C. Hermann (1990: 4) señala:

Los cambios que marcan un giro total o, al menos, un profundo redireccionamiento de la política exterior de un país son de especial interés a causa de las demandas que su adopción implica en la iniciativa gubernamental y sus elementos constituyentes domésticos y a causa de sus potencialmente poderosas consecuencias para otros países. Las guerras pueden comenzar o finalizar. El bienestar económico puede significativamente mejorar o declinar. Las alianzas pueden ser reconfiguradas. Algunas veces el sistema internacional completo es afectado, como cuando la Guerra Fría comenzó después de 1945. Muchos de estos dramáticos cambios en curso ocurren cuando nuevos gobiernos con diferentes percepciones del ambiente y nuevas agendas llegan al poder. Los actuales cambios en la Unión Soviética son un ejemplo. Al menos inicialmente los cambios han sido asociados con el ascenso de Gorbachov y sus asociados.

²⁹ P. Schraeder (1994: 112) señala al respecto que es importante reconocer que diversos trabajos sobre política exterior carecen de rigurosidad y conceptualización teórica, lo que debilita o impide las generalizaciones acerca de modelos y regularidades. Ha habido una tendencia a que los trabajos sobre el análisis de la política exterior sean sobre un periodo de tiempo específico, o un caso de estudio o una administración gubernamental, lo que inhibe de formular generalizaciones que permitan entender la problemática desde una perspectiva general. Además, generan lo que se denomina “islas de teoría”. Esto lleva al autor a afirmar que “Esta falta de construir puentes entre islas dispares de teorías ha impedido la rigurosidad y el retrato sistémico de la dinámica del cambio, o de los factores o procesos que influyen la continuidad y la reestructuración en la política exterior [...] a través del tiempo.” Lo cual ocurre, como señala el autor, aún en el caso de EEUU, en donde se supone más desarrollada la investigación sobre la continuidad y el cambio de la política exterior.

Algunos otros autores (véase Volgy & Schwarz 1994: 25) consideran necesario no sólo atender a los cambios radicales, aunque sí diferenciar entre los cambios significativos y los comprehensivos, que ocurren a través de un periodo de tiempo relativamente corto, evitando confundir con la reestructuración de la política, que consiste en "...un cambio básico, comprehensivo en la orientación de la política exterior y la noción de multidimensionalidad reconoce la complejidad de tal conducta." Pero también hay que establecer las diferencias respecto a lo que son los ajustes y variaciones normales generadas en la evolución propia de todo proceso social. Esto porque el ajuste implica introducir algunas variantes en la conducta, sin necesidad de alterar normas y lineamientos básicos; mientras que el cambio, como lo definí antes significa una variación en estos dos elementos, generando situaciones extremas que repercuten en todo el sistema de toma de decisiones y en las acciones externas del Estado.

Por supuesto, las modificaciones, adaptación y cambio no son iguales para todos los actores, porque depende de su posición en el sistema internacional, su capacidad de respuesta y su disposición a enfrentar la nueva situación, que resulta de las características nacionales y de las percepciones de los decisores. Pero además de la naturaleza de la variable independiente, es necesario tener en cuenta las variables intervinientes que inciden en distinto grado y forma en la conducta exterior del Estado. De igual manera hay que considerar si el problema que obliga a la adaptación o cambio es mono o multicausal y cuáles son las eventuales consecuencias que desencadenarán sobre el ámbito doméstico.

De ahí que sea posible hablar de un ciclo de continuidad y cambio y una dinámica del proceso cíclico, como lo señala J. Rosati (1994: 222-27). En ese sentido, la política exterior responde a un proceso cíclico con periodos de continuidad, interrumpidos periódicamente por periodos de cambio.³⁰ En tal proceso hay una interacción entre Estado, sociedad y ambiente global que un escenario dialéctico en el que interactúan los tomadores de decisiones. Por ende, el modelo reconoce la interacción no sólo entre el Estado, la sociedad y el ambiente, sino entre éstos y la política exterior; es decir, si las interacciones de esos tres componentes provocan cambios en la política exterior, estos cambios inciden en aquella interacción, generando un proceso interactivo complejo. Asimismo es ne-

³⁰ Según J. Rosenau (1990: 19) "Cambio y continuidad son concebidos como los lados opuestos de una misma moneda. Inevitablemente se acompañan mutuamente, interactúan entre sí, se arrastran mutuamente, se moldean entre sí. En cualquier acción o situación, ambos es probable que estén presentes, cada uno contará para una parte del resultado."

cesario tener en cuenta que las transiciones y las interacciones no muestran un patrón definido, por lo que los periodos de continuidad y cambio tienden a traslaparse. Aunque es posible identificar algunas regularidades como se observa en la figura 2. 2.

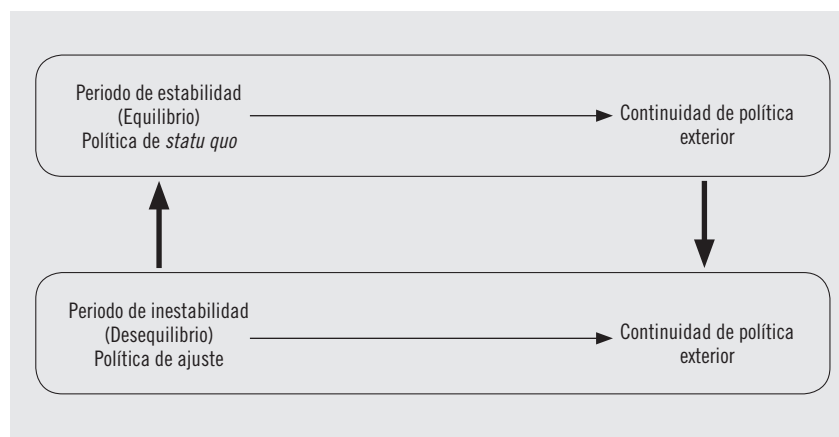


Figura 2.2. Modelo cíclico de continuidad y cambio. Fuente: Rosati 1994: 227.

Hay dos fases más o menos definidas: aquellas de estabilidad, caracterizadas por políticas de *statu quo*; y aquellas de inestabilidad que favorecen las políticas de ajuste, en procura de restablecer el equilibrio. Ambas fases están interconectadas, en el sentido que el equilibrio en el sistema de formulación de la política exterior genera continuidad, de forma que los cambios que ocurran generan un nuevo periodo que favorece la estabilidad y continuidad en la política, siendo de nuevo la norma (ibíd.: 226). Sin embargo, tal política de continuidad contendrá elementos que alentarán en el futuro el cambio, como se muestra con la flecha descendente en la figura 2. 2, generando así un ciclo entre continuidad y cambio.³¹

³¹ Para J. Rosati (1994: 227) "El modelo es realmente mucho más complejo al delinear las dinámicas del cambio que el simple proceso cíclico que lo retratado sugiere. Por ejemplo, los cambios a través del Estado, la sociedad y el ambiente no sólo conducen a cambios en la política exterior, sino que los cambios en la política exterior también afectan al Estado, la sociedad y el ambiente —es un proceso interactivo complejo. De manera similar, el movimiento de un periodo de estabilidad a la transición y luego a un nuevo periodo de estabilidad no siempre ocurre de forma sencilla. Diferentes periodos de continuidad y cambio tienden a traslaparse —por ejemplo, contradicciones en la construcción de la política del *statu quo* eventualmente genera ímpetus a la política de cambio."

Frente a los cambios en la política exterior hay cinco grandes barreras que inhiben variaciones de grandes proporciones y favorecen los ajustes: burocráticas, del régimen, recursos, redes globales y redes regionales (Volgy & Schwarz 1994: 27). Los sistemas políticos penetrados resultan más vulnerables y tienden a mostrar una mayor propensión al cambio. Pero también les es más fácil realizar los ajustes, incluso reestructurar su política exterior, que en el caso de las grandes potencias.

Para C. Hermann (citado ibíd.: 130) el cambio se produce no en el escenario internacional, sino en el proceso de toma de decisiones por parte del gobierno; por lo que el cambio "...es una cualidad penetrante de la política exterior gubernamental" (Hermann 1990: 3). De ahí que adquiere características particulares y hasta dramáticas para algunos países cuando en el sistema internacional se producen cambios de gran magnitud, como los que han tenido lugar desde el fin de la Guerra Fría. Hay que tener en cuenta que el fin de la Guerra Fría no constituyó sólo la superación de un periodo histórico más en las RI, sino un replanteamiento de enfoques y cosmovisiones que condujeron a una redefinición de muchas ideas, normas y procesos, sobre todo para los Estados pequeños que observaron nuevas condiciones y oportunidades en la superación del bipolarismo de posGuerra Fría.³² Esto se aprecia en la conducta mostrada por los Estados pequeños objeto de estudio en las votaciones en la AGNU, que analizo en un capítulo posterior.

Así se identifican cuatro niveles de cambio (Hermann 1990: 5-6):

- *Cambio de ajuste*: consiste en una variación en el nivel de esfuerzo y alcance de las acciones de política exterior, "...lo que es hecho, cómo es hecho y los propósitos de lo que es hecho permanecen sin variación";
- *Cambio de programa*: ya sea por modificaciones en los métodos o medios para la consecución de las metas y objetivos, involucrando nuevos instrumentos y recursos, tiende a ser cualitativo, "...lo que es hecho y como es hecho cambia, pero los propósitos de lo que es hecho permanecen sin variación".

³² Al respecto, C. Hermann (1990: 4) anota: "Los severos antagonismos, amenazas y confrontaciones de la Guerra Fría han estructurado mucho de las relaciones internacionales por las pasadas cuatro décadas. Las agendas de política exterior, no sólo entre Este y Oeste, sino entre los países en cada una de las alianzas y entre las naciones desarrolladas y en desarrollo a menudo han sido conducidas por las preocupaciones de la Guerra Fría. Al menos para algunos gobiernos, otros problemas han sido indefinidamente diferidos o reinterpretados dentro los temas de seguridad Este-Oeste."

- *Cambio en el problema o en las metas*: implica la sustitución del problema u objetivo inicial, por lo que “...los propósitos mismos son reemplazados”.
- *Cambio en la orientación internacional*: el más importante consiste en la variación en el rol y actividades del actor hacia los asuntos internacionales, provocando ajustes en la agenda global y, por ende, en las políticas estatales, por lo que muchas políticas son simultáneamente modificadas en mayor o menor medida, implica cambios en los alineamientos con otros Estados.

Por su parte, J. Rosenau (citado Rosati, Sampson & Hagan 1994: 9) identifica cuatro modelos de adaptación al cambio:

- *Adaptación conservadora*: respuesta a demandas y cambios internos y externos.
- *Adaptación aquiescente*: repuesta a demandas y cambios externos.
- *Adaptación intransigente*: respuesta a demandas y cambios internos.
- *Adaptación promotora*: ausencia de respuesta a demandas y cambios internos y externos.

Teniendo en cuenta esos cambios, C. Hermann (citado Gámez 2005: 66-7) señala cuatro áreas de conocimiento en las que se genera el redireccionamiento:

- *Sistema político interno*: variación en las preferencias políticas de los decisores por ajustes en el nivel de compromiso con la política gubernamental; en el grado de apoyo, oposición o indiferencia de los grupo de interés; y la relevancia del tema en la luchas domésticas; así “...la política interna puede afectar la política exterior cuando: a) el tema es central en la lucha por el poder político; b) las actitudes o creencias de los grupos de apoyo experimenta un cambio profundo; y c) ocurre un realineamiento en los sectores más importantes del régimen...” (ibíd.: 67).
- *Toma burocrática de decisiones*: cambios en la forma de elaborar las políticas a través de procesos de negociación entre funcionarios de distintas instancias gubernamentales.
- *Cibernética*: por el hecho de que los agentes participan en acciones autocorrectivas e incrementales para lograr ciertos objetivos.

- *Enfoques de aprendizaje*: originados en los ajustes en los modelos mentales de los decisores, por lo que redefinen el problema o adoptan nuevos entendimientos entre el problema y la forma de resolverlo.³³

Sin embargo, no hay que olvidar que una política pública puede generar consecuencias en el ámbito exterior a través de la política exterior; es decir, los efectos de la implementación de una decisión de política doméstica no se limitan al entorno interno del Estado. Al respecto, C. Hermann (1990: 7) identifica tres dinámicas distintas que pueden afectar la política exterior: 1) la temática, que es parte de la agenda de política exterior, por lo que se genera una competencia entre decisores; 2) las actitudes y creencias de los decisores domésticos cambian profundamente, implicando un realineamiento de fuerzas en el plano doméstico; y 3) ocurre un realineamiento o transformación del sistema político que genera una nueva cosmovisión e intereses.

Por supuesto, es necesario entender las propiedades de la acción o conducta exterior del Estado, que tiene lugar en el escenario descrito antes. De acuerdo con C. Hermann (1978: 38-40), las principales propiedades de la acción en política exterior, respecto a la acción autónoma, son las siguientes:

- *Formación de coaliciones*, las acciones pueden estar orientadas al establecimiento o conservación de alianzas, coaliciones y otros esquemas de colaboración con otros actores internacionales estatales y no estatales.

³³ Sobre la cuestión del aprendizaje y la política exterior véase J. Levy (1994). Este autor considera que hay una tendencia a considerar que los decisores parecen buscar, en todo momento, evitar los fracasos y errores del pasado, de la misma forma que los generales siempre están luchando la última guerra (ibíd.: 279). Sin embargo, advierte que no por ello la idea de aprendizaje debe incorporarse directamente en los modelos de formulación de política exterior, puesto que se trata de un concepto difícil de definir, aislar, medir y aplicar empíricamente (ibíd.: 280). Ante esa dificultad y sobre todo en un intento por explicar el fin de la Guerra Fría –que los modelos estructurales no pudieron predecir ni explicar en su totalidad– lo que se ha generado es la incorporación de conceptos teóricos y técnicas analíticas provenientes de otras disciplinas, sobre todo de la psicología social. Con ello se pretende “...examinar el rol del razonamiento analógico en la toma de decisiones a través de modelos de inteligencia artificial y métodos de estudio de casos. Los teóricos de juegos aplicados han examinado modelos de aprendizaje en juegos del dilema del prisionero iterativo y en juegos secuenciales con información incompleta, y otros modelos aplicados desde la biología evolutiva a la explicación del aprendizaje colectivo en política exterior” (ibíd.: 281). Sin embargo, Levy (ibíd.: 282) estima que eso genera dificultades para comprender el verdadero rol del aprendizaje en política exterior.

- *Compromiso*, referido al cantidad e irreversibilidad de los recursos incorporados en la acción, que evidencia la intensidad e interés del gobierno en atender la situación.
- *Momento de la decisión*, vinculado con el tiempo entre el reconocimiento del problema y el inicio de la acción para enfrentarlo, lo cual determina la condición de crisis o de situación normal que el decisor le atribuye al problema.
- *Cantidad de actividad*, en cuanto a la participación del gobierno en los asuntos externos y la disposición al uso intensivo o no de los medios para implementar la acción adoptada.
- *Consecuencialidad externa*, entendida como el grado estimado de impacto sobre otros actores externos que genere la acción, según sea interpretado por éstos.
- *Enunciación del objetivo*, referido a los resultados esperados, en cuanto a tiempo (corto, mediano o largo plazo), y a la transparencia del planteamiento de la acción que haga el gobierno.
- *Instrumentalidades*, medios y recursos empleados en la implementación de la acción, que generalmente corresponden a seis categorías: diplomático/político, militar, económico, científico/técnico... y recursos naturales.
- *Cambio posicional*, una actitud o acción distinta a la manifestada en una ocasión precedente.
- *Especificidad*, según se ubique en el rango de incertidumbre-certidumbre y ambigüedad-precisión respecto a la acción adoptada.
- *Área sustantiva de problema*, clasificación según la naturaleza del problema e importancia del área temática para los intereses y objetivos del gobierno; consideradas en forma separada o en comparación con otras.

El otro componente es la acción relacional, cuyas propiedades derivan de los receptores de la acción y de las interacciones con el contexto. En este sentido, C. Hermann (ibíd.: 40-43) identifica las siguientes propiedades de la acción en términos relacionales: tasas de aceptación/rechazo; afecto; escenario multilateral/bilateral; conflicto; cooperación; cantidad de actividad; identificación de identidad; cara a cara; independencia/interdependencia; inercia; reciprocidad; y escenario de acción.

En el caso de los sistemas políticos penetrados, los mayores cambios se producen en las primeras áreas de conocimiento; sobre todo en las preferencias de los decisores y en la forma de elaborar las políticas fren-

te a los procesos que se producen en el ámbito internacional, particularmente en marcos institucionales, en donde el grado de legalización³⁴ de los principios y normas es mucho mayor que en otros escenarios del sistema internacional, y en donde las propiedades de la acción relacional tienen una importancia mayor.

Ahora bien, las fuentes de cambio en cada una de esas áreas de estudio se producen en algunos de los siguientes cuatro ejes de análisis (ibíd.: 68 y 1990: 11-12):

- *Conducción del líder*: replanteamiento de los argumentos e ideas del más alto tomador de decisiones (*v. gr.* el presidente), quien tiene la capacidad para reorientar el rumbo de la conducta exterior.
- *Proponente burocrático*: un grupo o una élite en el aparato gubernamental adopta una nueva dirección utilizan su posición de influencia en la toma de decisiones.
- *Reestructuración doméstica*: un segmento de la sociedad, que sirve de base al gobierno, ejerce presión sobre los tomadores de decisiones, induciéndolos a redireccionar la política exterior.
- *Impacto externo*: eventos internacionales que conducen a cambios en la conducta exterior del Estado.

A partir de ello, C. Hermann (1990: 13) propone un modelo de cambio de política exterior (figura 2. 3) que incorpora a los agentes primarios del cambio, sus efectos sobre la toma de decisiones y la medida o magnitud del cambio en la política exterior.

Esta perspectiva gráfica permite reconocer la influencia de los agentes primarios en el proceso de formulación de la política exterior y los tipos de cambio que pueden generarse; sin embargo, este escenario de áreas de estudio y de ejes de análisis (véase figura 2. 4) genera múltiples combinaciones que producen cambios en las decisiones de política exterior, evidenciando la complejidad del análisis y la multicausalidad y multifactorialidad de la conducta de un Estado. Es en este espacio en donde se pueden observar cómo los cambios inciden en las cuatro categorías

³⁴ K. Abbott, *et al.* (2000: 401) entienden legalización como "...una forma particular de institucionalización caracterizada por tres componentes: obligación, precisión y delegación." El primero de esos componentes significa "...que los Estados u otros actores están comprometidos por una regla o compromiso o por un conjunto de reglas o compromisos." En cuanto a la precisión, se trata de "...que las reglas definan sin ambigüedad la conducta requerida, autorizada o proscrita." Y en el caso de la delegación se refiere a "...que una tercera parte ha sido autorizada a implementar, interpretar y aplicar las reglas, a resolver disputas; y (posiblemente) a formular reglas adicionales."

identificadas de ajuste, programas, problema y orientación internacional. Es decir, la variación en una decisión de política exterior debe ser contextualizada para comprender sus efectos; pues como se ha reiterado intervienen numerosas variables que operan en distintos niveles de acción y ambientes, a lo que se suma la coyuntura situacional (rutina o crisis), como lo muestro en la figura 2. 4.

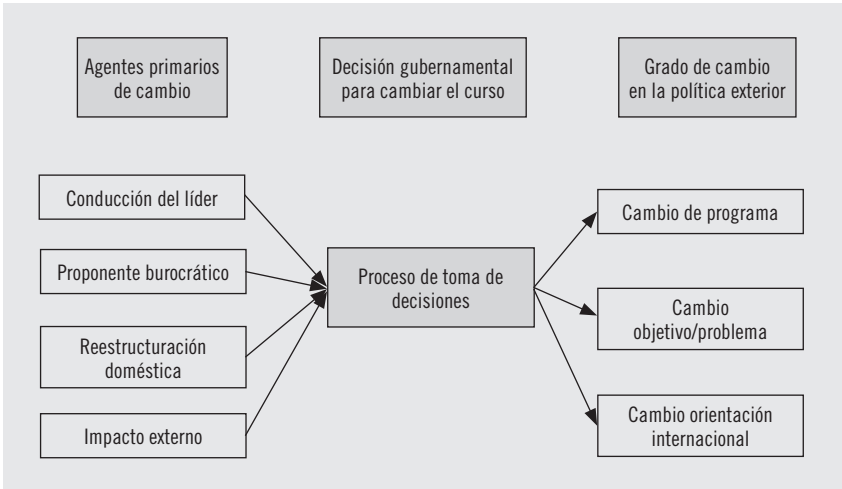


Figura 2.3. Modelo de cambio de política exterior. Rol del proceso de decisorio entre los agentes de cambio y el grado de cambio en la política. Fuente: Hermann 1990: figura 1, p. 13.

La política resulta de la interacción entre sociedad, Estado y el ambiente (incluida la estructura) político, económico, social, geográfico y cultural, pudiendo generar el curso seleccionado contradicciones entre los distintos agentes intervinientes en su formulación e implementación. Una vez formulada la política, ésta puede ser de rutina (de *statu quo*) o en condiciones de crisis (de ajuste), lo que dependiendo del potencial puede tener una alta o baja repercusión en términos del cambio de la política exterior. Es decir, la decisión de apoyar o no una resolución en la AGNU es el resultado de la interacción entre la sociedad, el Estado y el ambiente doméstico de un país, dependiendo de la naturaleza de la resolución puede ser un asunto rutinario o en condiciones de crisis, convirtiéndose en una política de *statu quo* o de ajuste, según las consecuencias que tenga sobre la política exterior del país.

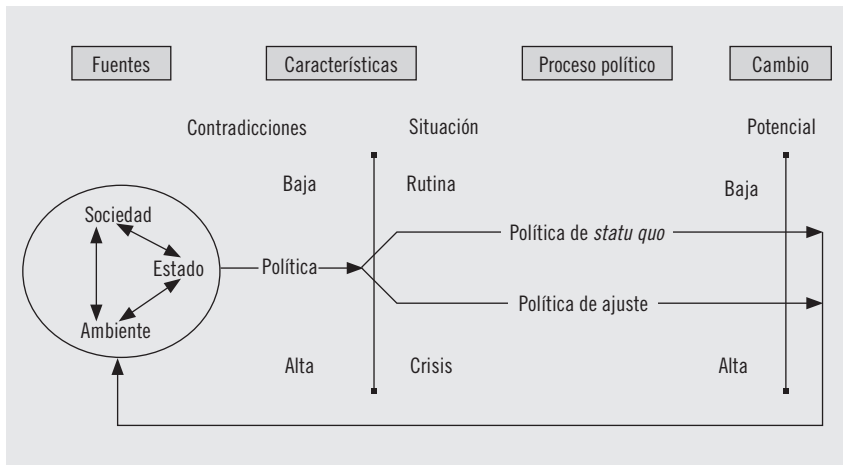


Figura 2.4. Dinámica del cambio de política exterior. Fuente: Rosati 1994: 237.

Ahora bien, los cambios en la política exterior, como he indicado pueden provenir de lo doméstico como de lo internacional, pues tal variación y reestructuración debe pensarse en términos de multinivel, por lo que es conveniente considerar el alcance de la actividad, el componente temático y el momento en que ocurre la modificación; es decir para comprender el cambio en política exterior es necesario tener en cuenta el nivel de la variación, el alcance del cambio y su marco temporal (Hagan & Rosati 1994: 268-69), como se muestra en la anterior figura; pero sin olvidar la dinámica causal subyacente (véase figura 2.5).

En ese sentido es necesario reiterar que la política exterior requiere una explicación multicausal y multinivel (como se observa en la anterior figura al considerar el cambio en la posición internacional y en los alineamientos políticos domésticos) que refleje la complejidad de su formulación a partir de las vinculaciones e interacciones entre los factores gubernamental, doméstico e internacional. Ello porque los cambios resultan de tres conjuntos de dinámicas causales e intervinientes: cambio en las estructuras globales y la posición internacional del Estado; realineamientos políticos domésticos; y proceso de formulación de políticas (ibíd.: 270). Sin embargo, no se pueden analizar en forma separada, pues constituyen mecanismos causales vinculados y partes de la dualidad agencia-estructura; de ahí que hay un creciente consenso a favor de "...explicaciones comprehensivas del cambio de la política exterior que requieren una *síntesis* y el desarrollo de una teoría integrada." (ibíd.: 271, énfasis original).

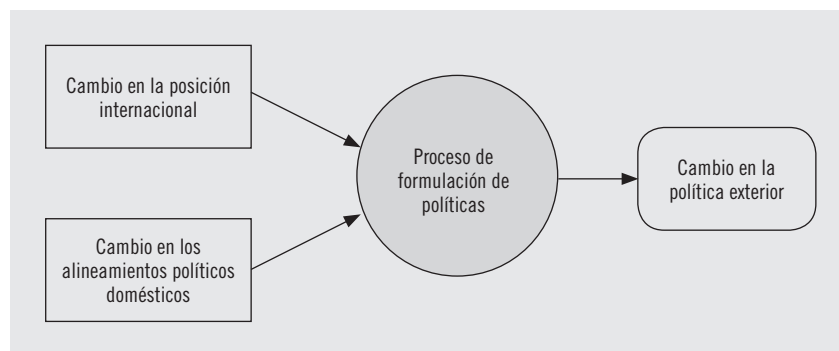


Figura 2.5. Dinámica subyacente de la reestructuración de política exterior. Fuente: Hagan & Rosati 1994: 272.

Por supuesto, en el movimiento significativo de los patrones que guían la toma de decisiones de política exterior, ante una incitación desde alguno de los niveles de cambio, intervienen otros agentes externos y distintos a los propios de cada una de las áreas de conocimiento y ejes de análisis citados. Uno de los que puede tener más influencia son las comunidades epistémicas.³⁵

En definitiva, no sólo se trata de reconocer la multicausalidad de la política exterior, sino que es necesario reconocer la dinámica del cambio-continuidad en la formulación e implementación de la política exterior, para tener un panorama más claro y lograr un mejor análisis.

Consideraciones finales

En eventos, procesos y fenómenos, o en el caso de la política exterior con causas múltiples, y generados o implementados en diferentes niveles es necesario tener en cuenta que las variables independientes y las intervinientes son también múltiples. Ello complica la explicación y comprensión del fenómeno, no así el análisis. Esto porque se reconoce, como en el caso de la relación agente-estructura, que existe una mutua constitución y las

³⁵ Por comunidades epistémicas ("comunidades basadas en conocimiento") se entiende, en RI, a grupos de expertos, residentes en cualquier parte del mundo, que, basados en su conocimiento, desarrollan una concepción común sobre un problema global y definen preferencias para responder a él (Kegley & Wittkopf 2001: 366). Como muchos de esos expertos forman parte de la burocracia y de las élites de toma de decisiones en los países, tienen una influencia directa sobre la formulación de las políticas públicas.

causas pueden originarse en cualquiera de los dos componentes y tener efectos sobre el otro. Así, en política exterior las causas yacen tanto en lo externo como en lo doméstico.

Lo que procede en tales casos, como particularmente en la política exterior (no así en otras políticas públicas, incluso en las transdomésticas), es que al analizar una decisión o un proceso, deben precisarse las causas y en donde se originan –si en el ámbito doméstico o en el internacional–, para definir la variable independiente. Por supuesto, en otro estudio puede considerarse que más bien se trata de la variable dependiente o de una variable interviniente, según la decisión o el evento que se quiera observar.

En ese sentido, la conducta externa de un Estado no está determinada sólo por las fuerzas sistémicas –principalmente la distribución de capacidades, según el Neorrealismo– sino también por los individuos que identifican algunas teorías reduccionistas. Más bien la conducta externa y la política exterior –como la expresión organizada y el plan de acción que le da forma organizada y el plan de acción que le da carácter concreto– es el resultado de la convergencia de múltiples factores, que se originan y operan en los diferentes niveles de acción, pero algunos de los cuales interactúan en dos o más niveles. A ello se suma lo relativo a las percepciones, intereses y roles colectivos que definen la identidad del Estado; sin olvidar las identidades e intereses de los individuos que representan al Estado, quienes seleccionan sus cursos de acción según sus expectativas y sus “creencias racionalmente justificables”, puesto que, como indiqué antes, toda decisión busca influenciar el Estado de cosas futuras, para generar un curso que resulte favorable a los intereses del actor que adoptó la decisión.³⁶

Ahora bien, el modelo para el análisis de la política exterior requiere determinar si se trata de una potencia (ya sea súper, grande o intermedia) o si se trata de un Estado con un sistema político penetrado. Este factor combina la capacidad real y la efectividad del actor para formular su política exterior e implementar la decisión, pues su autoimagen, sus intereses y sus recursos dependen de la posición que ocupa en el sistema interna-

³⁶ De acuerdo con F. Chernoff (2005: 6) una apropiada formulación de política requiere de una teoría predictiva porque: 1) los decisores deben adoptar decisiones; 2) las decisiones de políticas requieren expectativas acerca del futuro; 3) las predicciones o expectativas necesitan creencias; 4) las generalizaciones se derivan de o son justificas por teorías; y v) las teorías predictivas son necesarias para una formulación de políticas racional. Así, “Uno puede hacer decisiones simples sin una teoría detallada”; pero “Teorías más complejas son necesarias a fin de adoptar aquellas decisiones racionalmente complejas” (ibid.: 7).

cional. Pero también hay que considerar el área temática³⁷ en la cual se implementará la decisión, pues hay temas que no son de preocupación estratégica para las potencias, sobre todo las hegemónicas, por lo que el Estado pequeño tiene un mayor margen de maniobra. Por supuesto, hay que agregar la consideración de si la decisión se implementará a escala regional o a escala internacional, porque los Estados, ya sean grandes o pequeños, tienden a operar de manera distinta en escenarios y esquemas multilaterales regionales que en los globales.

En definitiva, la teoría de política exterior debe ser de carácter general, para servir de marco al análisis de este tipo de política y permitir el desarrollo de teorías específicas que sustituyan el punto de referencia para estudiar las diferentes relaciones sociales que generan las decisiones y su implementación.

Por tanto, analizar la política exterior implica considerar un escenario en donde convergen los tres niveles tradicionales de acción y particularmente los espacios doméstico e internacional; pero es mucho más que la simple yuxtaposición o el traslape de esos dos ámbitos que crearía el denominado nivel interméstico. Es una cuestión de constitución mutua entre lo interno y lo externo del Estado que contribuye a la construcción del sistema internacional como un todo (integrado por agencias, estructuras y el trasfondo –básicamente cultural e institucional que conecta a aquellos y le da coherencia y consistencia–). Tal realidad está condicionada por factores y variables domésticas e internacionales que influyen en la formulación e implementación de la política exterior; incluida la posición que ocupa el Estado en la jerarquía y su potencial como actor internacional. Sin olvidar que conforme se incrementa el número de actores internacionales y las relaciones transnacionales –aumentando la porosidad de las fronteras estatales– se torna más dinámico el escenario en donde se formula la política exterior y la interdependencia entre Estados, por lo que la situación de dicha política adquiere mayor complejidad, demandando un proceso de formulación y toma de decisiones más claro.

Lo anterior conduce a que, para analizar la política exterior, deben considerarse al menos los siguientes aspectos: objetivos y metas de los Estados; instrumentos de política que posee el Estado en particular; formación de la agenda; vinculación de temas; y rol/vinculación de la po-

³⁷ R. Keohane y J. Nye (1989: 114-5) suponen que "...los objetivos de los Estados variarán según el área temática; que los objetivos de los actores transnacionales diferirán según el área temática; y que las políticas transgubernamentales dificultarán la búsqueda de objetivos coherentes."

tencia hegemónica –cuando exista– o de la potencia dominante a escala regional o global. Ello se suma a las variables citadas en este capítulo que condicionan la formulación e implementación de la política exterior.

Esto implica que ciertos aspectos de la política exterior deben analizarse teniendo en cuenta el ámbito en donde se generan. Así, la formulación de la política exterior continúa siendo objeto de estudio de las políticas públicas adoptadas en el marco del Estado y, por ende, se basa en los modelos propios de ese campo específico (pero reconociendo el carácter *sui generis* de esta política); mientras que, por ejemplo, la implementación de una decisión de política exterior se concreta en el nivel internacional y requiere, en la mayoría de los casos, una interpretación acorde con las características de este ámbito de acción.

Ahora bien, el análisis de la política exterior demanda entender los fenómenos multicausales y multidimensionales, en los que la dirección de la relación causal (en términos de las variables independiente, dependiente e intervinientes) debe adaptarse al objeto específico de estudio. De ahí que, como señalé arriba, la variable independiente para estudiar la formulación de esta política es distinta a la requerida cuando se observa la implementación de una decisión específica en un foro internacional o en el contexto de las relaciones bilaterales. Así, lo que en un caso puede ser la causa, en otro puede ser el efecto. Esta dinámica metodológica no puede quedarse en la rigidez del positivismo lógico o sólo basarse en la perspectiva inductiva o deductiva. Por lo tanto, el método debe aceptar la multicausalidad y la diversidad de la naturaleza y consecuencias de las variables intervinientes, que integre lo cuantitativo con lo cualitativo.

Capítulo 3

La política exterior de las potencias hegemónicas

Desde el estudio de Tucídides sobre la Guerra del Peloponeso se ha considerado que la arquitectura del sistema internacional ha sido definida por los Estados más poderosos, y sobre todo por las potencias victoriosas en las confrontaciones bélicas, ya se trate de imperios o de hegemonías; considerando que son los únicos capaces de lograr la estabilidad sistémica, gracias a su disposición a asumir los costos de proveer los bienes colectivos –como seguridad internacional–. Por ello, las teorías dominantes en RI, en general, y, en particular, en el ámbito del análisis de política exterior, se han centrado en observar la conducta de las grandes potencias, argumentando que son las únicas capaces –gracias a sus recursos materiales y a su disposición a usar los instrumentos necesarios– para adoptar una conducta activa y definir las normas, reglas y procedimientos que conducen la dinámica internacional.

Ello ha conducido a que la noción de hegemonía sea central en el caso de enfoques como el Realismo Político, el Neorrealismo o Realismo Estructural, la Teoría de la Estabilidad Hegemónica e incluso la Interdependencia Compleja; e inicialmente en los planteamientos de la Teoría de los Regímenes Internacionales.¹ Sin embargo, se ha conceptualizado

¹ La Teoría de la Estabilidad Hegemónica propone que para que el sistema internacional sea estable es necesaria la presencia de un hegemon, garante de la vigencia de la normas y proveedor de los principales bienes públicos; por lo tanto ejerce control sobre materias primas, fuentes de capital y mercados, así como posee ventajas competitivas en la producción de bienes de alto valor. La Interdependencia Compleja, según el planteamiento de R. Keohane y J. Nye, considera que los Estados están conectados por numerosos canales múltiples –algunos de los cuales no pueden ser controlados por los gobiernos–, no hay jerarquía de temas en la agenda internacional y las respuestas no son exclusivamente militares entre los Estados, lo cual beneficia de manera distinta a los países; ello es producto del riesgo de la escalada nuclear, la oposición entre pobres y ricos y los crecientes costos del uso de la fuerza. Por su parte, la teoría de regímenes internacionales argumenta que es posible la gobernabilidad sin gobierno en un sistema anárquico porque los Estados crean esquemas (regímenes) de principios, normas, reglas y procedimientos en áreas específicas a fin de facilitar la coordinación de acciones y la cooperación en la mayoría de las áreas temáticas.

al hegemon más en términos de capacidades y recursos materiales y militares, que en función de las interacciones con los otros actores estatales y de los entendimientos intersubjetivos que hacen posible el ejercicio hegemónico del poder. Ello constituye una visión restringida de la hegemonía y el hegemon en el sistema internacional.

Tal enfoque ha hecho que los hegemones necesariamente sean superpotencias, definidas en gran medida en términos militares y en términos relativos y de poder relacional. Ello porque una potencia se caracteriza por poseer un “...rango de recursos económicos, militares y políticos de poder”, capacidad para “...contribuir a la producción del orden internacional, regional o globalmente” y cierto grado de “...cohesión interna y capacidad de acción estatal efectiva” (Hurrel 2006: 1). Por consiguiente, como analizo en otro capítulo, las superpotencias son una élite muy exclusiva en el sistema internacional, que resultan no sólo de la sumatoria de recursos materiales, sino de la voluntad para demostrar su capacidad y conservarla.²

Con el propósito de abordar esta problemática, antes de hacer referencia a la política exterior de las dos potencias objeto de estudio, es necesario caracterizar la hegemonía y su ejercicio; sobre todo en el ámbito regional y en los contextos institucionales como la onu. Pero teniendo en cuenta que se trata de una construcción colectiva de una relación entre un agente estatal que intenta definir las normas del sistema internacional o de uno regional y de un grupo de agentes con menor capacidad e influencia que aceptan someterse a tal relación, a cambio de algunos beneficios en el disfrute de los bienes colectivos.

Hegemonía y hegemones

En RI, la hegemonía es un fenómeno intermedio entre el liderazgo ejercido por un Estado poderoso y la acción de un imperio; basada, según

² La combinación de recursos económicos, militares y políticos y la cohesión interna y capacidad de acción efectiva, ya citada, permite a un Estado convertirse en un “agente pivotal” por sus implicaciones geopolíticas y geoeconómicas. En referencia a Rusia, A. Hurrel (2006: 2) señala que “...su política exterior está enfocada en tratar de detener la declinación y buscar reafirmar la influencia regional y global”. Así, una potencia procura un “más influyente rol en los asuntos internacionales.” Además, las potencias tienen esa influencia porque lo cierto es que “...los desafíos a la legitimidad del orden internacional raramente han resultado de las protestas del débil”; y el estatus de potencia, sobre todo de gran potencia, requiere el reconocimiento de sus contrapartes, tanto sus pares como los Estados más pequeños y débiles “...dispuestos a aceptar la legitimidad y autoridad de aquellos en la cima de la jerarquía internacional”, tema que desarrollo con detalle en este capítulo.

las teorías tradicionales, en una dominación ejercida a través de la combinación de recursos y capacidades militares y económicas; a las que se suman –como sugiere la Teoría Crítica (Bieler & Morton 2004)– ideas y significados intersubjetivos o nociones compartidas sobre las relaciones sociales. En ese sentido se asocia más con la idea de consentimiento que sobre el uso de la fuerza (Joseph 2002: 1).³ Por lo que es posible asociar el concepto de hegemonía con distintas visiones, que van desde el paradigma marxista o de sistema mundial hasta la tesis de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica. Pero también se pueden identificar versiones simplistas sobre este fenómeno; así, por ejemplo, para P. Sanchez (2002) el concepto es utilizado para hacer referencia a la explotación económica por parte de los poderosos; o para argumentar que la potencia hegemónica sólo se interesa en su propio beneficio; o para señalar la acción de las superpotencias en su zona de influencia. De ahí que pueda hacerse referencia a una forma simplista, en la cual la hegemonía resulta en “...la construcción de consentimiento y el ejercicio del liderazgo por un grupo dominante sobre grupos subordinados” y a una forma compleja que hace alusión a “...la elaboración de proyectos políticos, la articulación de intereses, la construcción de alianzas sociales, el desarrollo de bloques históricos, el despliegue de estrategias estatales y el inicio de revoluciones pasivas” (Joseph 2002: 1).

Es en este segundo sentido que me refiero a la hegemonía en este estudio. De acuerdo con S. Harris (2005: 490), la hegemonía se relaciona con la capacidad de liderazgo, la influencia y el posible dominio sobre las relaciones exteriores de otros Estados, ejercida por un agente que posee recursos materiales (sobre todo militares) y voluntad para asumir tal rol en el sistema internacional; por ende, una “forma de dominación” manifestada en un orden consensual y no en la simple expresión de la fuerza bruta y el dominio coercitivo, sino fundamentado “...en valores y entendimientos que permean la naturaleza del orden”, por lo cual trata de ideas y acuerdos intersubjetivos que moldean la realidad (Bieler & Morton 2004: 87). Es decir, la hegemonía resulta en una cuestión construida colectivamente por diferentes agencias colectivas, por lo que se genera a partir del

³ Desde una perspectiva societal, la hegemonía “...describe la forma en que los grupos sociales dominantes alcanzan el gobierno o liderazgo sobre la base de la cohesión y el consenso social. Se argumenta que la posición del grupo gobernante no es automáticamente dada, sino más bien requiere que el grupo gobernante obtenga el consentimiento a su liderazgo a través de la compleja construcción de proyectos políticos y alianzas sociales” (Joseph 2002: 1).

quehacer diario de los actores internacionales, incluidos los no estatales; lo cual no significa que no haya un contenido material en tal construcción.

Es decir, implica no sólo el poder material o duro, sino el blando,⁴ a fin de inducir a los aliados en un escenario global o regional a hacer algo que de otra forma no harían. Así, a diferencia del imperio, el hegemon no pretende conquistar y ocupar el territorio de los otros Estados, sino ejercer influencia para modificar su política exterior, procurando hacer un mayor uso de medios no coercitivos. Con ello, las potencias hegemónicas buscan "...organizar relaciones políticas, territoriales y especialmente económicas en términos de sus respectivos intereses de seguridad y militares." (Gilpin 2002: 144). De ahí que la hegemonía es algo más que "...simples interpretaciones políticas, culturales, humanistas o hermenéuticas" (Joseph 2002: 2).

De acuerdo a R. Johansson (citado Ferguson 2003), el mejor ejemplo histórico de hegemonía es la relación entre Atenas y las otras ciudades-Estado griegas, puesto que los atenienses combinaron sus esfuerzos para ejercer influencia sobre sus aliados, pero sin asegurar un poder político permanente. Por lo tanto, como advierte I. Wallerstein (citado ibíd.), se trata de "...más que simple liderazgo, pero menos que un completo imperio." Así, una potencia hegemónica es un Estado "...capaz de imponer su conjunto de reglas en el sistema interestatal y quizás crear temporalmente un nuevo orden político"; lo cual le permite ofrecer "...ciertas ventajas adicionales a las empresas localizadas en éste o protegidas por éste, ventajas no acordadas por el 'mercado', sino obtenidas a través de la presión política." Es decir, en palabras del mismo I. Wallerstein (citado Adogambe 2004: 5), se trata de "...un Estado capaz de imponer su conjunto de reglas en el sistema interestatal y de ese modo crear temporalmente un nuevo orden político."

En tal tipo de sistema, la estabilidad surge del consenso entre los agentes más poderosos, quienes aceptan el ejercicio de la hegemonía por uno de ellos que ocupa una posición jerárquica predominante, mos-

⁴ El uso del poder blando o *soft power*, según lo definí en un capítulo anterior, está referido más a los aspectos que gobiernan la conducta de los agentes que a los instrumentos empleados. Esto implica un poder de atracción por parte del líder y no el uso de estrategias coercitivas o coactivas típicas del poder duro. Por lo que el poder blando se basa en el significado de las percepciones que mantienen los agentes *vis-á-vis*. Ahora bien, la naturaleza del poder blando depende no del recurso sino de la forma en que se use; Por consiguiente, no es que el poder militar sea duro y el civil sea blando, sino que ello depende de clase de medios utilizados. De ahí que el cambio en la conducta o política de un actor sometido a poder blando es el resultado no de un cálculo tipo costo-beneficio, sino de la legitimidad que percibe en el ejercicio del poder por la contraparte, según el planteamiento de T. Oğuzlu (2007: 82-3). Esto resulta clave en el ejercicio de la hegemonía y el uso de la persuasión.

trándose satisfechos con los acuerdos territoriales, políticos y económicos impulsados por el hegemon (Gilpin 2002: 11). Por ende, mientras el hegemon asuma los costos de mantener el *statu quo* y proveer los bienes colectivos, las otras superpotencias mantendrán esa relación de subordinación en algunas áreas claves.

Por supuesto, las potencias permitirán ciertos ajustes en tales acuerdos, siempre y cuando no alteren la relación de poder, por lo que esos ajustes serán considerados como parte de la dinámica natural del sistema. En ese sentido, el cambio es una constante en todo sistema; la cuestión, por lo tanto, es la magnitud de tal cambio y su repercusión en el *statu quo*, como se analizó en el capítulo anterior. Es decir, los sistemas están en equilibrio homeostático. De ahí la necesidad de tener en cuenta las diferencias entre los actores en términos de su capacidad de acción y gestión en el sistema internacional, pues la arquitectura sistémica está diseñada y controlada por las grandes potencias, sobre todo aquellas de naturaleza hegemónica.

Ahora bien, la reacción del agente estatal frente a los ajustes y cambios que se generen en el *statu quo* dependerá de cuánto la nueva situación refleje los intereses y preferencias nacionales (definidos en gran medida por la coalición dominante en el ámbito doméstico); es decir, si los ajustes e incluso los cambios colocan el Estado en una mejor posición internacional, es probable que tiendan a favorecer la nueva situación y viceversa.

Por ende, desde la perspectiva realista/neorrealista, la dominación hegemónica tiene el sentido de “poder manifiesto”, específicamente militar; es decir, está centrado en las relaciones de fuerza entre Estados (Persaud 2001: 38). De ahí que según K. Waltz (1979) la distribución de las capacidades, básicamente, materiales en el sistema internacional es el factor determinante del poder; puesto que es el factor que hace referencia a los atributos de las unidades y determina la posición jerárquica que ocupan en la estructura internacional. Por lo tanto, “...el poder es estimado al comparar las capacidades de un número de unidades” (ibíd.: 98); ello hace que para J. Mearsheimer (citado Hurrell 2006: 4) la fortaleza y el poder de las potencias sean determinados sobre la base de su capacidad militar relativa; así “...para calificar como gran potencia, un Estado debe tener suficientes activos militares para enfrentar una batalla seria en toda guerra convencional general contra los más poderosos Estados en el mundo.” Pero tal comparación se puede hacer considerando no la posición relativa en la estructura internacional, sino desde una perspectiva

más absoluta a través de la sumatoria de los elementos del “poder nacional” identificados por H. Morgenthau (1986).⁵

Sin embargo, no hay que olvidar que aún en el planteamiento realista, el poder tiene una base relacional (Oguzlu 2007: Hagström 2005). Es decir, el poder no puede ser entendido fuera de la relación entre agentes, pues la capacidad de A para modificar la conducta de B, ejerciendo control y autoridad, sólo puede tener lugar en el marco de la relación entre ambos (cfr. Hagström 2005).⁶ De ahí que se entiende por poder la capacidad para influenciar en las decisiones y acciones de otro a través de modelar sus preferencias, es necesario reconocer que el agente que ejerce el poder requiere de recursos, capacidades, consciencia y percepción.⁷ Para ello, el agente que tiene más poder dispone de algunas categorías de recursos: instrumentos económicos y militares, propaganda y diplomacia (Hagström 2005: 401), a los que se suman la lógica sistémica predominante determinada por la cultura, el sistema de valores y las prácticas aceptadas por los agentes, que son los instrumentos clave para que el hegemón logre influenciar las decisiones de sus aliados.

Por tanto, el hegemón se define básicamente como una potencia que mantiene algún grado de dominio y liderazgo mundial o regional – gracias a sus recursos materiales– y es capaz de dictar normas, reglas y entendimientos intersubjetivos en el ámbito internacional, al cual se unirán otras potencias menores y, sobre todo, Estados pequeños. Tal capacidad y poder le permiten replantear el sistema existente para crear uno que contribuya a conservar su hegemonía (Goldstein 2001: 92; Kegley & Wittkopf 2001: 87). De ahí que se defina como “...un Estado individual militar y económicamente dominante que utiliza su poder sin rival para crear e implementar reglas dirigidas a preservar el orden mundial existente y su propia posición en ese orden” (ibíd.: 432).

Esa influencia sobre los otros Estados incluye la posibilidad de dictar lineamientos que condicionan las políticas exterior y doméstica de los Es-

⁵ Para H. Morgenthau (1986, 143 ss.) los elementos del poder nacional son: geografía, recursos naturales (alimentos y materias primas), capacidad industrial, aprestos militares (tecnología, liderazgo y cantidad/calidad de las tropas), población (distribución y tendencias), carácter nacional, moral nacional, calidad de la diplomacia y calidad del gobierno.

⁶ Según L. Hagström (2005: 400), a partir de las ideas de S. Lukes, “A ejerce poder sobre B cuando A afecta a B en una forma contraria a los intereses de B”, lo cual resulta en una visión tridimensional del poder y es el punto de partida del poder relacional.

⁷ Para T. Ozuglu (2007: 82-3) las tres condiciones básicas necesarias para el ejercicio del poder son: 1) existencia de recursos y posibilidades para influenciar a los otros, lo que implica elementos como recursos militares y económicos, estructura cultural, sistemas de valores y estilo de vida; 2) consciencia de la posesión de esos recursos y disposición para capitalizar su uso; y 3) que los otros perciban el poder y estén dispuestos a cambiar sus políticas en ajuste con los intereses de quien posee el poder.

tados débiles (Roskin & Berry 1993: 99). Aunque para A. Watson (2002: 1), el hegemon lo que influencia directamente es la política exterior; mientras que sólo en forma marginal la doméstica. En ello coincide M. Doyle (1986: 59) cuando señala que el hegemon controla básicamente las relaciones exteriores de sus aliados y se preocupa menos por los asuntos domésticos; en contraste con el imperio en que regularmente se controlan los asuntos domésticos y externos de los Estados aliados. Por consiguiente, el hegemon fundamenta en gran medida, pero no totalmente, su acción en su capacidad militar (cantidad de armamento y calidad/cantidad de tropas) superior a la de sus contrapartes; es decir, predomina el poder duro, aunque no descarta el poder blando. Para ello recurre a un esquema de alianzas bilaterales (ibíd.: 59); que en parte constituye un mecanismo para tratar de reducir los costos que implica la hegemonía. Por cuanto el ejercicio de tal dominación con recursos duros representa costos para la superpotencia, no sólo para lograrla sino para mantenerla; en la medida que para conservar esa posición el hegemon "...debe aumentar sus recursos en fuerzas militares, el financiamiento de los aliados, la ayuda exterior y los costos asociados con mantener la economía internacional" (Gilpin 2002: 156-57).

Esto tiene lugar porque el hegemon no existe por sí sólo, sino que requiere un acuerdo político jerárquico que se implementa en un sistema interestatal dado y resulta de circunstancias históricas y políticas específicas; lo cual se produce como resultado de la posesión de "poder estructural"⁸ por parte del hegemon, que les permite ocupar una posición central en el sistema –ya sea global o regional– y desempeñar un rol de conductor de la dinámica sistémica (Adogambe 2004: 5-6). En ese sentido P. Adogambe (ibíd.: 6) señala que:

...la habilidad para moldear las preferencias e intereses de los otros Estados en el sistema interestatal es igualmente importante como la habilidad del hegemon para controlar los recursos de poder, en función del ejercicio del

⁸ De acuerdo con S. Strange (1987: 565) el "poder estructural" "...es el poder para escoger y moldear las estructuras de la economía política global en la que otros Estados, sus instituciones políticas, sus empresas económicas, y (no menos) su población profesional, tienen que operar." Este poder radica en cuatro estructuras interrelacionadas, en las que grupos pequeños son la base; las cuatro estructuras son: 1) personas o grupos capaces de ejercer el control sobre la seguridad de otras personas; 2) aquellos capaces de controlar el sistema de producción de bienes y servicios; 3) aquellos capaces de determinar la estructura de las finanzas y el crédito; y 4) quienes tienen influencia y control sobre el conocimiento o liderazgo en ideas, así como la adquisición, comunicación y archivo de conocimiento e información. Mientras que los aspectos del poder estructural son: estructura de seguridad, estructura de producción, estructura financiera y crediticia, y estructura del conocimiento (cfr. ibíd.: 565 ss.).

poder estructural, lo que hace mucho menos probable que el hegemon tenga que movilizar recursos en una forma directa y correctiva. [Por ello,] ...sólo algunos Estados, con su rica dotación de recursos humanos y naturales, tienen al menos el potencial para llegar a ser hegemones.

La hegemonía, por tanto, es dialéctica por naturaleza, pues está constituida por balances de coerción y consenso históricamente específicos; lo cual implica algún grado de aceptación –no necesariamente explícita– por parte de los dirigidos (Persaud 2001: 37), quienes ven en el orden político internacional establecido una serie de ventajas que no existirían en ausencia del hegemon. Por tanto, la hegemonía se fundamenta en la idea de necesidad para evitar el caos que caracteriza los sistemas anárquicos y se convierte en “...una condición deseable para el mundo”, producto de la configuración de fuerzas y factores sociales domésticos y globales que le dan legitimidad a la acción de la potencia hegemónica; por lo que no puede ser reducida a un asunto de liderazgo de un Estado en un momento dado para implementar normas internacionales que garanticen la estabilidad (ibíd.: 40); pero no llega a constituirse en un imperio por las razones antes apuntadas.

Lo anterior ratifica la tesis de que la existencia de un hegemon no sólo requiere de una percepción de los actores en el sistema interestatal que le reconozcan esa condición, sino que se necesita una tendencia y disposición de la élite del Estado hegemon a percibirse como tal, por lo que procuran legitimar la posición a través de lograr la aceptación de un conjunto de normas que diseñan el orden internacional o regional y buscan la adopción de normas y valores compartidos (Ikenberry & Kupchan 1990: 294).⁹ Es decir, la construcción de la identidad del hegemon y del escenario hegemónico pasa por el proceso de socialización, que permite a las élites domésticas del Estado hegemónico lograr que los líderes estatales internalicen los principios, normas y orientaciones propuestos por el hegemon. Como mecanismos de socialización se pueden identificar: persuasión normativa, incentivos externos y reconstrucción interna¹⁰

⁹ La potencia hegemónica tiende a aprovechar las coyunturas de establecimiento de un nuevo orden sistémico para crear una arquitectura que facilite el ejercicio de su rol de hegemon. Esto lo pueden hacer a través de la incorporación en tratados internacionales de ese conjunto de normas y valores, como hizo el presidente W. Wilson de EEUU en el Tratado de Versalles; al igual que lo utilizaron los Presidentes Roosevelt y Truman en el marco de las conferencias de los aliados y particularmente en el caso de los acuerdos de Bretton Woods. Algunas de estas disposiciones fueron incorporadas en la Carta de la ONU, facilitando el ejercicio hegemónico por parte de los EEUU (cfr. Ikenberry & Kupchan 1990).

¹⁰ En el caso de la persuasión normativa, el hegemon logra modificar la conducta de los otros sin recurrir a las sanciones e incentivos materiales; pues recurre a la persuasión ideológica y al aprendizaje transnacional mediante canales diplomáticos, intercambios culturales y estudios extranjeros. Así “...las

En este sentido, la potencia hegemónica aprovecha la condición de debilidad y necesidad de estabilidad sistémica que presentan las potencias secundarias y, particularmente, los Estados pequeños para acelerar la aceptación de sus normas y valores a través de la socialización, utilizando una combinación de los tres mecanismos. Esto ocurrió en el caso de Europa tras la II Guerra Mundial cuando EEUU recurrió a los canales diplomáticos para incorporar las normas y valores en la Carta Atlántica, que sirvió de base al orden internacional de posguerra, a los incentivos y presiones económicas para la reconstrucción (Plan Marshall) y a consolidar una alianza político-militar (OTAN). Pero también del tercer tipo por la ocupación de Alemania y Japón, en donde incorporó marcos institucionales similares al estadounidense.

Por supuesto, ninguna potencia hegemónica –ni siquiera en un esquema unipolar– logra definir toda la arquitectura del orden internacional, pues muchas normas y valores tienen raíces históricas y son adaptadas a las nuevas condiciones propuestas por el hegemon. Por tanto, en el ejercicio de la hegemonía hay que considerar también las restricciones espaciales, pues “la hegemonía trabaja al lado de las prácticas espaciales en la producción y reproducción de locaciones particulares, asegurando la continuidad y cohesión” (Joseph 2002: 173).¹¹ Por tanto, es necesario

élites internalizan las normas del hegemon y se movilizan para adoptar nuevas políticas estatales que sean compatibles con aquellas del hegemon y que produzcan resultados cooperativos.” Por lo tanto, la socialización es previa al cambio de política, típica de las “creencias antes de los actos”; es decir: persuasión normativa → cambio de norma → cambio de política (“cooperación a través de dominación legítima”) (Ikenberry & Kupchan 1990: 290).

Los incentivos externos corresponden al uso de instrumentos económicos y militares para inducir a los otros Estados a cambiar sus políticas; por lo que entra en juego la coerción. Así “...después que los Estados secundarios han ajustado sus políticas para coincidir con aquellas de las del hegemon es que los principios normativos subyacentes a las políticas del hegemon llegan a ser abrazadas como correctas por las élites” (ibid.: 290-1). Por lo que los “actos antes de las creencias”, generando: incentivos externos → cambio de política (cooperación a través de la coerción) → cambio de norma (cooperación a través de la dominación legítima). (ibid.: 291)

El tercer tipo, reconstrucción interna, el hegemon interviene directamente en el Estado secundario y transforma el marco político-institucional; se supone que ocurre en situaciones extremas de conflicto armado o de imperio formal, pues es “...cuando el hegemon victorioso ocupa el Estado secundario derrotado y asume responsabilidad por su reconstrucción o cuando un poder imperial coloniza un Estado periférico.” En ese caso, el hegemon al ocupar el Estado secundario “...importa los principios normativos acerca del orden doméstico e internacional...” (ibid.: 292). De este modo, la socialización se produce cuando las élites se acostumbran a las nuevas instituciones y las aceptan como propias. La cadena causal es: reconstrucción interna → cambio político (a través de la imposición) → cambio de norma (cooperación a través de la dominación legítima) (ibid.).

¹¹ J. Joseph (2002: 173) agrega: “Como una parte esencial de la operación y funcionamiento de la hegemonía es tratar y vincular juntos espacio y tiempo. Y, dado que la reproducción y transformación social es formada en un contexto espacio-temporal, la hegemonía depende para su éxito de su integración dentro de esta matrix, pero, como argumenta Lefebvre, la relación entre espacio y hegemonía es dialéctica.”

tener en cuenta que en el mundo social los hechos no están desligados de los eventos y procesos precedentes y que la complejidad del sistema mundial es muy alta como para ser modificada en todas sus dimensiones por una gran potencia que asume el control. Es una cuestión de ideas e influencia. Desde esta perspectiva, la hegemonía se basa en tres componentes interconectados: ideas, instituciones y capacidades materiales (véase figura 3.1)

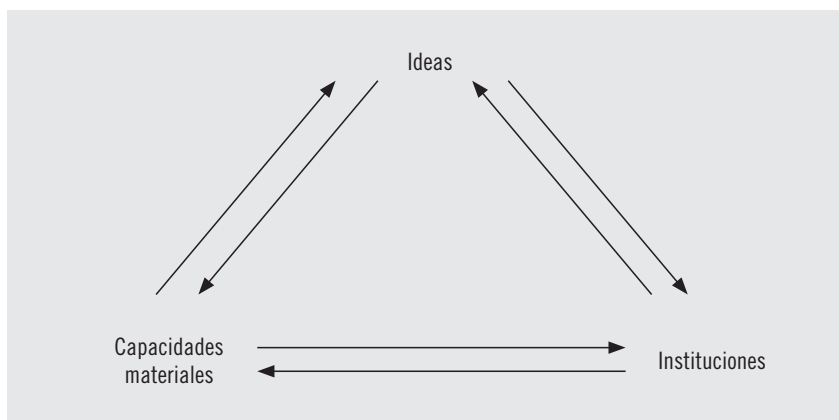


Figura 3.1. Componentes de la hegemonía. Fuente: Bieler & Morton 2004: 88.

En la práctica, la potencia hegemónica puede combinar la socialización y los poderes persuasivos con el apalancamiento coercitivo en todos los ámbitos de interacción; de ahí que el ejercicio del poder hegemónico no sólo se da en la relación bilateral, sino en los foros multilaterales, como la ONU, en donde utilizan tal poder para lograr que se aprueben sus proyectos (Strange 198: 561); es decir, el hegemón recurre a una combinación de la coerción, incentivos y sanciones para lograr sus objetivos (Ikenberry 1989: 378). Por consiguiente, en ese sentido poder hegemónico se refiere a la capacidad de lograr modificar, en la mayoría de las áreas temáticas y ámbitos de acción, que la mayoría de las otras partes adaptan su conducta y decisiones a los criterios e intereses de la potencia hegemónica. No significa que tenga capacidad para imponer su decisión sobre la totalidad de los agentes del sistema, porque en este caso desaparecería el sistema internacional al establecerse una autoridad mundial. Por supuesto, en la determinación de la capacidad de influencia del hegemón, en el marco de los foros multilaterales, más que el poder estructural es el poder relativo el que más influye, puesto que

“...un auténtico poder hegemónico es aquel que es capaz de manipular la estructura y la agenda de relaciones internacionales en forma que los serios desafíos a su predominio no aumentarán” (Lawson 1983: 335). De esa forma el hegemon procura actuar en forma racional en función de su propio interés y no recurriendo –excepto en casos extraordinarios– a acciones coercitivas (Gowa 1989: 322).

Por su parte, autores como R. Gilpin y S. Krasner (citados Stein 1984: 357) consideran que el poder hegemónico tiene dos dimensiones: una económica y otra de fortaleza político-militar. En el primer caso, logra beneficios del libre comercio y de las economías de escala global; mientras que con el segundo posee los recursos para lograr que los otros actores estatales adopten prácticas que contribuyen a su consolidación económica. De igual manera, los recursos de poder del hegemon pueden expresarse en dos formas básicas: incentivos materiales y creencias sustantivas; la primera incluye penalizaciones o promesas de recompensa para alterar los incentivos políticos o económicos frente a otros Estados. La segunda forma básica comprende la aceptación e internalización de las normas del hegemon como propias.¹²

Por consiguiente, el hegemon recurre al uso del poder duro (*hard power*) o sumatoria de los recursos materiales y militares de la potencia y del poder blando (*soft power*) o recursos intangibles (cultura, valores, ideología e instituciones) que contribuye a la legitimación de la acción hegemónica y del orden establecido por este Estado (Goh 2003: 79).

Como señalé antes, el ejercicio del poder hegemónico, es decir, de la hegemonía, es mucho más que uso del poder duro (recursos tangibles), sino que requiere de liderazgo y recursos ideológicos (principios, valores y entendimientos mutuamente compartidos), con el propósito de determinar la conducta de un actor estatal en una esfera de influencia. De ahí la necesidad de comprender que la hegemonía es algo mucho más complejo que el uso del poder agregado (sumatoria de poder duro y poder blando o “poder cultural”) para imponer un marco nor-

¹² Según G. Ikenberry y C. Kupchan (1990: 285): “Estas normas y las orientaciones de valor ocupan la dimensión analítica que yace entre las profundas creencias filosóficas acerca de la naturaleza humana y las más cercanas creencias acerca de cuál conjunto de políticas maximizará los intereses de corto plazo, y Por consiguiente, sirven para guiar la conducta estatal y moldear la agenda a partir de la cual las élites escogen las políticas específicas.” Por lo tanto, “Así el poder es ejercido a través de un proceso de socialización en el cual las normas y las orientaciones de valor de los líderes en los Estados secundarios cambian y reflejan más estrechamente aquellas del Estado dominante.” Entonces, la aceptación del dominio del hegemon se produce por “...la transmisión de normas y reorganización de las orientaciones de valor y no sólo por la manipulación de los incentivos materiales.” (ibid.: 286) Sin embargo, el hegemon puede utilizar una de las dos formas o una combinación de ambas para consolidar su poder.

mativo e institucional; aunque como señala J. Joseph (2008: 110), esos son elementos que están en la base del fenómeno. En realidad se trata de implementar una arquitectura que facilite la internalización de las normas y valores impulsados por la potencia hegemónica y acelere la socialización de los procesos internacionales y regionales en el ámbito doméstico. Así, la acción del hegemon conduce a modificar las decisiones, acciones y conductas de los actores estatales secundarios o subordinados. Por consiguiente,

“La esencia de la hegemonía es que el poder del hegemon yace en la extensa aceptación de ‘lo que significa’ y no en el ejercicio de su poder militar y/o económico en un modo crudo y directo, aunque estos últimos aspectos del poder indudablemente contribuyen a la creación de hegemonía. A menos que el ‘hegemon’ sea aceptado como tal en su esfera de influencia, es dudoso que sus estrategias y tácticas para lograr sus objetivos sean exitosas” (Schoeman & Alden 2004: 10).

Esto hace que la hegemonía no sea sólo sobre proyectos, alianzas, liderazgo y consentimiento, sino que es un asunto más complejo que se relaciona con la reproducción de estructuras sociales o con su preservación, según los intereses del hegemon; así que la hegemonía sólo tiene sentido cuando se genera en un contexto estructural –sea este global o regional– que permite a los agentes interactuar y responder a las acciones de los otros (Joseph 2008: 120).¹³ Pues hay que recordar que las estructuras no existen en el aislamiento, sino que son el resultado de ensambles, combinaciones y traslapes estructurales (ibíd.: 121), que tienen lugar en un sistema caracterizado por una cultura y entendimientos intersubjetivos entre los distintos agentes y entre éstos y la estructura. Por tanto, la hegemonía no se limita o reduce a la actividad del agente hegemónico, sino que constituye “...el momento político en la relación agente-estructura. [Y] representa la política y reproducción, preservación y ocasional transformación mezclada con los requerimientos sociales de cohesión y consentimiento” (ibíd.: 128); de ahí que haya que considerar las distintas situaciones a lo largo del sistema internacional y en la evolución del

¹³ De acuerdo con el Realismo Científico (Joseph 2008: 115) “...la realidad existe independientemente de las concepciones que tengamos de ella.” Pero se basa en estructuras, procesos, mecanismos generativos y relaciones subyacentes y no observables; por ello “...el mundo mismo (incluyendo el mundo social) está estructurado y ordenado en cierta forma que es relativamente duradera a través del tiempo y abierto a la investigación. Desde aquí podemos movernos a una investigación de la naturaleza del mundo social, como está ordenado y cómo es reproducido, cuáles son las más importantes estructuras y mecanismos, y cómo ejercen su influencia causal.”

orden vigente. Además de la hegemonía cultural, que en el caso estadounidense constituye un importante activo; pues este tipo de dominación tiene influencia de largo plazo, que persiste más allá del inicio de la declinación de poder material del hegemon (Russett 1985: 230).¹⁴

Lo anterior conduce a reconocer, como lo hace J. Joseph (2008: 122), que la hegemonía posee dos distintos aspectos: aquel relacionado con las estructuras y la unidad de las relaciones subyacentes, y el relativo a la conciencia e intersubjetividad que da sentido a los proyectos y prácticas hegemónicas concretas.

Por consiguiente, dependiendo del tipo de ejercicio de tal poder que haga el hegemonía, puede generarse una versión fuerte de hegemonía, que de acuerdo con S. Strange (1987: 554-55) tiene lugar cuando "...un hegemon producirá orden y estabilidad en el mundo –y, más específicamente, orden y estabilidad en una economía mundial interdependiente– cuando use su poder para fortalecer orden sobre otros..."; y una versión débil que ocurre cuando "...la potencia hegemónica es una condición necesaria, pero no siempre suficiente, para el orden. En otras palabras, la presencia o ausencia de un hegemon responde sólo parcialmente porque el orden y la estabilidad han prevalecido en algunos momentos en el sistema económico internacional y el desorden y la inestabilidad en otros." (ibíd.: 555). De la combinación de esas dos formas de ejercicio hegemónico se generan tres estilos: beneficioso y ejercido a través del ejemplo y la persuasión; beneficioso pero bajo la coerción; y coercitivo y explotador (ibíd.). El primer tipo se caracteriza por un hegemon racional que "...adoptará cierto grado de auto-restricciones y auto-vinculaciones institucionales para sesgar las percepciones de amenaza por parte de los otros" (Hurrell 2006: 5), como ocurre con los foros multilaterales.

De lo antes planteado se deduce que la hegemonía es un fenómeno que puede ser comprendido a partir de la concepción de A. Gramsci¹⁵ –incluso J.

¹⁴ En el caso de la hegemonía estadounidense, la influencia cultural fue básica en la transformación del sistema internacional. Por ello, B. Russett (1985: 229-30) plantea que "...en muchos casos los estadounidenses serían capaces de retener control sustancial sobre las consecuencias esenciales sin tener que ejercer control sobre otros públicamente"; y agrega a partir del enfoque gramsciano que la influencia cultural es difícil de operacionalizar porque ésta no deja trazos en los eventos, "...la persuasión evidente es usualmente innecesaria, mucho menos la coerción."

¹⁵ Sobre este aporte gramsciano, P. Sanchez (2002) señala: "...a la hegemonía frecuentemente le ha sido un carácter económico, vinculado al trabajo de Gramsci en su concepción de la dominación burguesa en una sociedad. Usando esta perspectiva, algunos teóricos de las relaciones internacionales adoptaron el concepto para describir el sistema internacional como estando dominado por la burguesía nacional en el occidente industrializado. Pero mientras pueda ser interpretado principalmente como económico en su carácter, no hay razón de por qué la hegemonía no pueda ser usada más ampliamente para incluir las dimensiones política, militar y aún cultural. Dado que muchos han estado parcializados hacia un enfoque de análisis de clases, el concepto ha llegado a estar encasillado en un marco neomarxista. Los analistas, quienes no aceptan ni el

Joseph (2002: 19) considera que esta es la forma natural de abordar esta temática— sobre el uso de ideas para lograr el consentimiento y la legitimidad en el ámbito internacional (Goldstein 2001: 92). En este sentido se refiere “al predominio de una idea particular o conjunto de presunciones, tales como el liberalismo económico y la globalización” (Watson 2002: 1). Por lo tanto, desde la perspectiva gramsciana se define como “...el liderazgo político basado en el consentimiento del liderado, un consentimiento que es asegurado por la difusión y popularización de la visión de mundo de la clase gobernante” (Bates 1975: 352); que se legitima en la “jerarquía de prestigio” que determina quién ocupa la cima de los mejores (Tetreault 1987: 283). Por lo tanto, la hegemonía describe “...una relación de poder en un sistema o subsistema internacional en donde un Estado determina la mayoría de las reglas de juego en el sistema, y así se conduce principalmente a través de la obediencia o, como un recurso último, la coerción” (Sanchez 2002). Así, en el ejercicio de la hegemonía por parte de la superpotencia, los Estados pequeños encuentran la posibilidad de obtener algunas ventajas; de ahí que se produzca un consentimiento implícito en la relación con el hegemon; o lo que R. Cox (1977: 387) denomina “consenso hegemónico”. Entonces, de acuerdo con S. Gill (citado Sanchez 2002) “...la hegemonía será lograda totalmente cuando las principales instituciones y formas de organización económica, social y política, también como los valores claves, del Estado dominante lleguen a ser modelos a emular en los Estados subordinados.”¹⁶

Tal consenso no es del total agrado de los agentes subordinados; pero éstos individualmente no tienen capacidad para cambiar el orden; y a la mayoría no les resulta conveniente ese cambio de reglas. Al respecto, la visión de R. Gilpin (cfr. 2002) es que el hegemon constituye una especie de cuasi-gobierno internacional para la provisión de los bienes públicos y establece algunos tributos a ser pagados por los otros Estados; y aunque estos actores subordinados son renuentes a tales pagos, los harán por la preponderancia del hegemon. Pero en parte porque resultarán beneficiados con el disfrute del bien público, aceptando la legitimidad del

sistema mundo ni el enfoque de la interdependencia en las relaciones internacionales, usarán hegemonía como un concepto organizacional para describir las interacciones internacionales.”

¹⁶ P. Sánchez (2002) agrega al respecto: “...para comprender mejor la hegemonía, debemos ser capaces de determinar cuando un Estado poderoso particular ha alcanzado el punto donde conduce y determina las reglas del sistema, gana obediencia de otros Estados la mayor parte del tiempo, es a veces capaz y está dispuesto a usar la coerción, y, finalmente, ha alcanzado el nivel de influencia en donde los Estados subordinados emulan el sistema político y económico del hegemon. Para comprender totalmente el concepto de hegemonía, también debemos aprender cómo los Estados alcanzan el control hegemónico, cómo mantienen la hegemonía, cómo reaccionan a los desafíos a su hegemonía y cómo reaccionan a la pérdida de hegemonía.”

liderazgo (Snidal 1985: 587). Por supuesto, para lograr esa condición, es decir, para que "...la hegemonía emerja, florezca y persista, debemos asumir que el poder hegemónico ejecuta su política exterior en forma lógica, consistente y auto-suficiente" (Sanchez 2002).

Por supuesto, el hegemon, por su capacidad para distribuir costos entre los Estados –principalmente sus aliados– se beneficiará de esa distribución, incluso al extremo de no producir beneficios a algunos Estados subordinados; lo cual depende en parte de si el hegemon adopta un ejercicio coercitivo o benevolente (Snidal 1985: 588). En el primer caso, lo que impera es la distribución de capacidades y se centra en el dominio militar, que define el orden internacional; mientras que en el segundo el hegemon espera conductas cooperativas de todos los miembros del sistema internacional y considera que todos los Estados contribuirán con la provisión del bien bajo el mando legítimo del hegemon (ibíd.: 589).

Tal consentimiento y la búsqueda del consenso y legitimidad es fundamental porque "Los hegemones pueden conducir, pero ellos necesitan seguidores, y deben hacer concesiones para ganar el consentimiento de los otros" (Stein 1984: 358). Por ello, A. Gramsci hace referencia a la "hegemonía cultural", pues considera que en el ejercicio del poder hegemónico entran en juego valores, normas, percepciones, creencias, sentimientos y prejuicios que contribuyen a crear el marco institucional en el que interactúan los actores (Jackson 1985: 569).¹⁷ Por lo tanto, el hegemon siempre busca legitimar las reglas que le permiten el logro de sus intereses y lo consolidan como el líder necesario para la estabilidad del sistema. En ese sentido, las reglas no aparecen como impuestas por el hegemon, sino como una creación colectiva que garantizará la convivencia pacífica en la medida que se mantengan en vigencia y se fortalezca la relación con el hegemon. Según J. Joseph (2002: 21-2) en la perspectiva gramsciana eso es un aporte de Maquiavelo, pues en ese sentido la acción práctica limita las ideas y, por tanto, la acción política y motiva –desde la perspectiva maquiavélica– el uso combinado de la fuerza y el consentimiento.¹⁸

¹⁷ Al respecto, T. Jackson (1985: 571) señala: "Las claves para el éxito son ideológicas y económicas: para alcanzar la hegemonía cultural, los líderes de un bloque histórico deben desarrollar un visión de mundo que apele a un amplio rango de otros grupos en la sociedad, y deben ser capaz de reclamar al menos alguna verosimilitud que sus intereses particulares son aquellos de la sociedad en general. Este reclamo puede requerir acomodación selectiva a los deseos de los grupos subordinados. La cultura hegemónica no es simplemente una mistificación ideológica, sino que sirve a los intereses de los grupos gobernantes a expensas de los subordinados."

¹⁸ J. Joseph (2002: 125) al analizar el enfoque gramsciano señala: "Encontramos que elaboración de hegemonía de Gramsci se refiere no sólo a los proyectos hegemónicos, sino a un nivel profundo de organización. El bloque histórico, argumenta, conecta la estructura y la superestructura. Para que un grupo

Por su parte, I. Wallerstein (citado Strange 1987: 557) considera que la hegemonía se refiere a “...una situación en la cual la rivalidad en curso entre las denominadas ‘grandes potencias’ está balanceada de forma que una potencia verdaderamente es *primus inter pares*; es decir, una potencia puede ampliamente imponer sus reglas y sus deseos (al menos por el poder efectivo de veto) en los ámbitos económico, político, militar, diplomático y aún cultural.” Por consiguiente, se define más por los medios que por el predominio militar, lo que le permite controlar la mayor parte del mercado mundial, aunque no en forma omnipotente; pues no basta la posesión de poder duro y la idea de un Estado poderoso para que haya un hegemon, como lo señala R. Iyob (citado Adogambe 2004: 6):

La simple existencia de un Estado poderoso no es suficiente para asegurar la hegemonía, a menos que combine considerable fortaleza militar y efectividad diplomática en sus relaciones externas. Diplomáticamente, el poder de un hegemon puede ser diferenciado por su acceso a posiciones claves en organizaciones regionales e internacionales. Su dominio es a veces reflejado en la evidente indiferencia por las leyes y normas establecidas, las cuales prueban ser incongruentes con sus proclamados “intereses nacionales”. Esto es facilitado por fomentar un consenso ideológico sobre los valores comúnmente conservados tales como “estabilidad regional”, o amenazas percibidas tales como “balcanización”, “arabización”, o “penetración comunista”.

Por el contrario, es necesaria la construcción de un escenario (el contexto hegemónico) en donde interactúan un grupo de Estados, entre los cuales uno es el principal y ejerce las funciones de líder, teniendo el suficiente poder para crear la arquitectura sistémica que define el orden social y la organización colectiva (cfr. Adogambe 2004: 5). En tal escenario, ya sea internacional o regional, pueden coexistir potencias intermedias y pequeños y micro Estados que aceptan (consenso hegemónico) y legitiman el ejercicio del poder por el hegemon. Por consiguiente, es nece-

llague a ser hegemónico debe tener apoyo de condiciones económicas, políticas y culturales que le permitan colocarse como líder. Estas condiciones forman el trasfondo material básico a partir de los cuales los proyectos hegemónicos emergen. La hegemonía está relacionada no sólo con la construcción de un bloque gobernante, sino con la reproducción de las estructuras sociales que crean las condiciones materiales para tal bloque. Gramsci da como ejemplo la idea de la revolución pasiva. Aquí el bloque gobernante mantiene su hegemonía al avanzar a una dinámica de la reorganización y modernización social. Así, la hegemonía está vinculada no sólo a las alianzas sociales sino también a los procesos estructurales. El éxito de un proyecto hegemónico depende de cuan bien puede relacionarse a estos objetivos. Los intereses de clase deben ser avanzados en relación con las tendencias dominantes en la economía capitalista.”

sario considerar los aspectos geopolíticos y geoestratégicos que tiene la región en donde se construye el escenario para las superpotencias, para los Estados pequeños y en general el orden internacional. La existencia de normas y prácticas en ese escenario restringen el espacio de maniobra de los Estados, quienes han internalizado los principios, valores y tendencias del hegemon; por lo tanto, tienden a modificar o adaptar sus conductas externas –y en algunos casos domésticas– para responder a los intereses de la potencia hegemónica o evitar una confrontación directa.

Ahora bien, la estructura institucional que impulsa un hegemon puede tener características particulares según la región; es decir, puede fomentar un marco a escala mundial y adoptar ciertas características en determinadas regiones para responder a las interacciones particulares que se producen en esos escenarios específicos. Ello porque la potencia hegemónica requiere interactuar con los Estados secundarios (sean potencias intermedias o pequeños Estados) para legitimar su influencia y autoridad, por lo que buscará –a través de la socialización, que no es una ruptura con el acervo normativo precedente que tienen los actores subordinados– un clima de cooperación que reduzca los costos del ejercicio del poder en cada región.

De esta forma se genera una estructura hegemónica que es sostenida, según R. Cox (citado Ikenberry & Kupchan 1990: 288), “...por normas, instituciones y mecanismos universales que constituyen los cimientos de las reglas generales de conducta para los Estados y para aquellas fuerzas de la sociedad civil que actúan a través de las fronteras nacionales.” Tal estructura puede establecerse en el sistema internacional o en sistemas regionales; pero también toma en cuenta la dinámica y circunstancias específicas de los distintos periodos.

Por lo tanto, en el ejercicio de su hegemonía un hegemon puede recurrir a mecanismos multilaterales diplomáticos para ejercer el control sobre ciertos procesos, sobre todo en escenarios regionales. Es el caso, por ejemplo, del “Diálogo de los Seis” en el asunto de Corea del Norte o de algunas iniciativas informales sobre seguridad, que en Asia Oriental¹⁹

¹⁹ Por ejemplo, G. Ikenberry (2004: 356-58) identifica tres aspectos centrales en el orden hegemónico regional de Asia Oriental: 1) el sistema de alianza jugó un rol general como base de la arquitectura política regional, pues “Tradicionalmente las alianzas son vistas como mecanismos para agregar poder para contrarrestar las amenazas externas. Pero el sistema de alianzas estadounidense puede decirse que ha jugado un rol más importante en conducir las relaciones entre aliados que en ser un escudo de estos países frente a las amenazas externas.” 2) el orden de seguridad estadounidense tipo engranaje (*hub-and-spoke system*) contribuyó al surgimiento de una economía mundial regional (y global) más abierta y 3) la forma específica de las relaciones de seguridad derivadas de la realidad del juego de potencias de posguerra y la situación en la región, lo cual sustituyó al multilateralismo utilizado en Europa y otras regiones.

han mostrado una creciente importancia ante el surgimiento de China como potencia regional y la recuperación de Rusia como gran potencia.

Este tipo de ejercicio de la hegemonía requiere de valores compartidos, sociedades interconectadas e instituciones internacionales o regionales efectivas, que contribuyan a la socialización y legitimación de los procesos de cooperación e integración y reduzcan los costos de ejercicio del poder hegemónico y de la provisión de bienes colectivos. En el fondo se trata de crear una comunidad política fundamentada en los principios, normas y valores impulsados por el hegemon. De ahí el interés del hegemon de aprovechar los esquemas de coordinación que generan las instituciones internacionales (ya sean convenciones, regímenes u organizaciones) para facilitar la socialización y reducir los costos de la hegemonía; por lo que "...el hegemon puede tener que invertir sus recursos en instituciones a fin de asegurar sus reglas preferidas que guiarán la conducta de otros países" (Adogambe 2004: 7).

Cabe señalar que así como existen particularidades en el ejercicio del poder hegemónico según las regiones, es posible la existencia de hegemones regionales que construyen un escenario propicio para lograr sus intereses y objetivos al legitimar el ejercicio de su poder entre los Estados geográficamente vecinos. P. Adogambe (ibíd.) señala que:

Un hegemon regional es capaz de establecer y mantener las normas y reglas de un orden político, que maximice sus propios intereses (domésticos, regionales e internacionales) mientras neutraliza la oposición y minimiza las capacidades de otro para responder independientemente. La fuerza militar es usada para contrarrestar la oposición armada, mientras que los recursos económicos y geoestratégicos son utilizados para sostener las fuerzas armadas del hegemon y las necesidades domésticas en busca de sus políticas."

Además, la preponderancia regional que caracteriza a los hegemones se considera uno de los componentes del estatus de una gran potencia. "Un Estado puede promoverse, o puede ser visto por otros, como el representante de una región particular que bien podría ser definida geográficamente, lingüísticamente, o en términos culturales o civilizacionales." (Hurrell 2006: 8) Asimismo, "Un Estado puede ver la región como un medio de poder agregado y alentar una coalición regional en apoyo de sus negociaciones externas." Pero también "Un Estado puede buscar jugar un rol activo y enérgico en la administración de crisis regionales para apuntalar su propio reclamo de potencia regional y también asegurar que no

pueda ser excluido de formas de administración de crisis que sean impulsadas por jugadores externos...” (ibíd.). Es decir, los hegemones conciben los escenarios regionales como espacios de acción en donde es más fácil controlar las presiones y amenazas de los retadores hegemónicos y ejercer un mayor control sobre cada uno de los aliados, por la existencia de un número más pequeño de agentes; mientras que si se trata de una región fronteriza, ésta se percibe en términos estratégicos como su retaguardia o traspatio, pero sin llegar a adoptar políticas imperialistas.

Estos órdenes hegemónicos regionales hacen más predecible la conducta de la potencia hegemónica, porque generalmente se construyen a partir de un modelo *hub and spoke*. La mejor evidencia de ello es la hegemonía estadounidense en Asia Oriental, en donde Washington adoptó un esquema de alianzas bilaterales y multilaterales, estableciéndose una hegemonía más abierta, predecible, recíproca e institucionalizada, de forma que fue una dominación más benigna y tolerable por los aliados asiáticos (Ikenberry 2004: 356).

Para G. Ikenberry (ibíd.) tal sistema de alianzas no sólo constituyó un mecanismo para el poder agregado frente a las amenazas externas, sino que permitió aumentar el poder estadounidense sobre sus aliados y hacerlo más predecible y amigable; además “Las alianzas dan a los Estados débiles en la alianza ‘oportunidades de voz’ –es decir, proveen canales para el acceso regular a Estados Unidos– que hace a estos Estados más probable que trabajen con Estados Unidos que resistir o trabajar contra él.”

Históricamente, el rol de los hegemones ha sido relevante en el sistema internacional, tanto en la conservación del *statu quo* como en la construcción de alianzas. Esto ha dado lugar a diversas teorías sobre la hegemonía, como la teoría de la estabilidad hegemónica y la teoría de la transición hegemónica (cfr. Hughes 1997: 129 ss.), que intentan explicar la función del hegemon, incorporando la mayoría de los aspectos citados antes.

La primera presupone que “...la presencia de un actor dominante conducirá a la provisión de un régimen estable...” y aunque ello genere un beneficio al líder dominante, “...los Estados más pequeños ganarán aún más” (Snidal 1985: 581) que en un escenario en ausencia de un hegemon. Precisamente esto es lo que provoca que en un escenario hegemónico “...todos los Estados darán la bienvenida al liderazgo y buscarán tomar un ‘viaje gratis’ sobre éste” (ibíd.: 582); lo cual en cierta medida alienta la existencia de viajeros gratis o *free riders* que aprovechan la necesidad que tiene el hegemon de proveer los bienes colectivos.

El costo externo que representan esos viajeros gratis se convierte en el principal factor de decadencia del poder hegemónico; pues un aumento en su número implica un incremento en los costos de la dominación y la provisión de los bienes públicos internacionales, particularmente el de protección del *statu quo* y el de la distribución del poder (Gilpin 2002: 168-69).²⁰

En la construcción de un escenario hegemónico, últimamente el hegemón no se ha limitado a la interacción entre gobiernos, sino que recurre a organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales y a las presiones ejercidas a través de distintos recursos e instrumentos sobre el gobierno y a través de las fronteras estatales (Watson 2002: 1). Por lo tanto, el hegemón es uno de los actores internacionales que más penetra los sistemas políticos de los Estados débiles.

Ahora bien, tal influencia y penetración depende mucho de las características del orden internacional vigente. Así, la conducta del hegemón dependerá de la arquitectura internacional y de su propio ciclo de vida, como lo reconoce el mismo Realismo. Por lo tanto, la conducta del hegemón es distinta si se trata de un periodo de auge de su influencia, que cuando es un momento de decadencia o declinación de su poder. En esta segunda situación puede mostrar menor disposición a permitir ajustes en la política exterior de sus aliados, sobre todo los más pequeños.

De acuerdo al Realismo Político, los hegemones se diferencian de otros Estados durante los periodos de declinación, pues enfrentan mayores restricciones. Por lo tanto, es necesario entender las fuentes e implicaciones de la declinación para comprender las posibles respuestas del hegemón. (Skidmore 1994: 46)

Así, cuando el poder del hegemón ha declinado, llegando "...al punto donde comienza a confrontar un ambiente más competitivo, similar al que experimentan otros Estados, los costos de estos objetivos ideológicos de largo alcance pueden ser sentidos más agudamente. En esta fase, es deber del hegemón comenzar a trasladar recursos de las ambiciones imperiales a la protección de sus intereses más básicos" (ibíd.: 51).

²⁰ El fenómeno de los *free riders* surge porque como el hegemón defiende el *statu quo* en su propio beneficio, los Estados más pequeños tienen poco incentivo para pagar por los costos de protección. Ello ocurre porque "Los costos crecientes de la protección y el hecho que los imperios también, como las potencias hegemónicas, tienden a sobrepagar, significa que con el tiempo los costos de protección del *statu quo* crecen más rápido que los beneficios económicos del *statu quo*." Además, "...los ingresos generados por la continua expansión política, territorial y económica son insuficientes para financiar los costos de una posición imperial o hegemónica." (Gilpin 2002: 169).

Por ende, entre más débil y vulnerable sea un Estado y tenga un mayor grado de penetración de su sistema político, mayor será su dificultad para enfrentar las presiones externas que procuran modificar su conducta. Incluso los mecanismos domésticos ven limitada su presión a favor del *statu quo*. Esto se hace más evidente cuando la presión es ejercida por un Estado hegemónico.

Tras el fin de la Guerra Fría²¹ se consideró que había concluido uno de los varios periodos hegemónicos que han tenido lugar a lo largo de la historia internacional; aunque inicialmente no se tenía clara la magnitud del cambio que tendría el orden internacional y el reacomodo de fuerzas, dando lugar a lo que R. Haass (2008) denomina un mundo apolar –como analizo más adelante en este capítulo–, en el cual las potencias hegemónicas enfrentan nuevos desafíos,²² al igual que los Estados pequeños. En ese sentido se ha hablado de la declinación de los hegemones (Rosenau 1990: 288 ss.);²³ sin embargo, tanto Estados Unidos como Rusia mantienen su influencia hegemónica sobre los Estados más pequeños en su entorno de acción inmediato (en esta investigación la Cuenca del Caribe y la región báltica, respectivamente), por lo que son afectados “...profundamente por las políticas que el gobierno...” de la potencia ponga en práctica (Guerra 1985: 43). Por consiguiente, lo que ha ocurrido no es la declinación de la hegemonía, sino el surgimiento de una arquitectura global y regional más compleja que durante el periodo precedente (Ikenberry 2004: 364), según señalan F. Zakaria (2008) y R. Haass (2008b). Como resultado de esta complejidad, precisamente es lo que ha llevado a ambas potencias a diferenciar cada vez más el ejercicio de la hegemonía en los escenarios regionales,

²¹ La Guerra Fría se caracterizó por un orden internacional bipolar, pero dirigido por Estados Unidos, como potencia hegemónica, y “...construido alrededor de las estructuras institucionales y multilaterales creadas por la onda de la Segunda Guerra Mundial (ONU, GATT, instituciones financieras internacionales) y el extraordinariamente denso conjunto de relaciones transatlánticas y transpacificas y los sistemas de alianzas.” (Hurrell 2006: 2)

²² S. Jennings (2008) comenta sobre esta situación: “Este cambio tectónico ahora está firmemente en camino, pero pocos han tomado conciencia de las profundas implicaciones. Por ejemplo, las más grandes empresas del nuevo mundo llegarán desde las nuevas economías del mundo y los más influyentes empresarios del nuevo mundo serán rusos, chinos, hindúes y africanos. Los fondos de inversion del nuevo mundo harán parecer pequeñas a sus contrapartes occidentales. El dólar llegará a ser sólo una de muchas divisas de reserve. Moscú, Singapur, Shanghai y Dubai, junto con Londres, serán los lugares en donde la mayor parte de la riqueza es administrada y comercializada.”

²³ Para J. Rosenau (1990: 289-90): “Debe enfatizarse que la declinación de los hegemones no es sólo un asunto de cambios fundamentales en la economía global. En una estructura descentralizada, con públicos analíticamente más hábiles y más preparados para cuestionar a la autoridad, los hegemones han encontrado significativamente difícil ejercer control político, aún en sus propias esferas de influencia. Adicional a sus retrocesos en Vietnam y Afganistán, por ejemplo, ambas superpotencias han sido forzadas a retirarse, o de otra forma sus planes han sido frustrados, Centroamérica y el Medio Oriente, y Estados Unidos han sido desafiados por sus aliados en las organizaciones ANZUS y OTAN de la misma forma como la Unión Soviética ha tenido que endurecer su aparato sobre los países de Europa Oriental.”

estableciendo una conducta exterior específica para cada bloque de aliados. Así, Estados Unidos diferencia entre sus aliados europeos y asiáticos (en general potencias intermedias) y aquellos latinoamericanos y africanos (en su mayoría Estados pequeños). Algo similar hace Rusia respecto al escenario europeo y a sus aliados de Asia Central y a los Estados bálticos.

Tal influencia, como indiqué, la logra el hegemón a través de una combinación de recursos e instrumentos enmarcados en los mecanismos de política exterior, tanto bilateral como multilateral. A ello hago referencia en la siguiente sección.

Las potencias hegemónicas y su política exterior

A partir de la definición de hegemonía que planteo en la sección anterior, es necesario reiterar que el principal instrumento del hegemón es su política exterior; que, a diferencia de las otras potencias y, sobre todo de los Estados pequeños, demanda una combinación estratégica de los recursos en los distintos ámbitos de acción estatal, especialmente en materia de seguridad, incluida la seguridad ontológica.²⁴ Por eso, como advierte R. Gates (2010: 4), hoy la conducta externa de los EEUU no resulta sólo de las acciones de los Departamentos de Estado y de Defensa, sino que es responsabilidad de un conjunto de agencias y de secretarías, las cuales también intervienen en las relaciones con aliados y adversarios y en la construcción de capacidad de gobernabilidad y seguridad en sus aliados. Ello ha generado lo que se conoce como un proceso de toma de decisiones dual (ibíd.).

En el caso de los hegemones, por las necesidades que tienen para conservar su dominio, los desafíos que enfrentan y los costos de proveer los bienes colectivos, tal seguridad ontológica tiene más visos de inseguridad. Ésta se refiere a la incapacidad del Estado para reconocer

²⁴ Al igual que los individuos los Estados necesitan tener sentido de agencia y reconocer quiénes son y cuales es su identidad. Esto porque la seguridad física no es la única que los Estados buscan, pues también hay amenazas a la seguridad identitaria, sobre todo aquellas generadas por la incertidumbre (que la escuela realista considera como un asunto inevitable). Por lo tanto, la agencia requiere un ambiente cognitivo estable. (Mitzen 2006: 342). Y agrega el autor (ibíd.: 344): “La seguridad ontológica es seguridad no del cuerpo sino del yo, el sentido subjetivo de quién es uno, que capacita y motiva la acción y la selección.” Por lo tanto, “Las consecuencias de la acción siempre reproducen o contradicen las identidades, y dado que la identidad motiva la acción su estabilidad a través del tiempo depende de si está apoyada en la práctica. Otra forma de decir esto es que la identidad es un proceso dinámico de la cual la acción fluye y a cambio sostiene la identidad.”

los peligros que confronta y determinar cuáles ignora y cuáles atiende con prioridad, lo cual provoca orientar los esfuerzos a las necesidades inmediatas, descuidando la perspectiva y planificación de largo plazo (Mitzen 2006: 345).

El buscador de seguridad ontológica –en este caso el hegemon– lo que ha de hacer es minimizar la incertidumbre dura a través de lograr un orden cognitivo en el ambiente. (ibíd.: 346) El orden que le garantice la vigencia de las normas y reglas que mejor satisfacen sus necesidades. Esto lo logra a través de su conducta externa y la construcción de entendimientos intersubjetivos que legitimen su dominio.

En general, en el caso de los Estados, esto se logra más fácil en el marco normativo de una institución, por lo que al alcanzar esa seguridad está en disposición de adoptar posiciones y decidir sobre ciertos temas de forma distinta a como lo hace en un contexto no institucional. Por eso, los Estados pequeños votan en contra de las potencias hegemónicas en diferentes temas de interés de ésta, sobre todo en la AGNU en donde las resoluciones no son vinculantes y los hegemones muestran una mayor condescendencia hacia las divergencias en los votos. No así en el caso del Consejo de Seguridad, en donde la importancia estratégica de los temas de agenda impide ofrecer amplios márgenes de maniobra a los aliados y adversarios.

Este asunto, sumado a la problemática de cómo mantener el *statu quo* y fortalecer el dominio derivado de la hegemonía, lleva a que el problema básico de la política exterior de un hegemon –si es que un hegemon global realmente necesita política exterior– sea, en palabras de W. Lippman (citado Gilpin 2002: 187), el balance entre compromisos y recursos. Así, para R. Gilpin (ibíd.: 188) la potencia hegemónica tiene dos cursos de acción frente a los desequilibrios del sistema: uno, incrementar los recursos para atender sus compromisos y mantener su posición internacional; y dos, reducir sus compromisos de forma que no amenace de manera significativa su posición internacional. Aunque, lógicamente, podría buscar una posición intermedia entre los dos cursos de acción. En cualquiera de esos rumbos requiere hacer un uso apropiado de la persuasión y recurrir a definir los marcos institucionales en beneficio propio para aprovechar la socialización que generan las instituciones internacionales. Por eso, cabe el cuestionamiento planteado sobre si el hegemon global o el hegemon regional²⁵ realmente

²⁵ Entre el hegemon global y el regional la diferencia estriba en el área de cobertura de su dominio y liderazgo; puesto que el primero lo ejerce a escala mundial y el segundo lo hace en un escenario regional basado en razones históricas y geoestratégicas.

formula una auténtica política exterior para su zona de influencia; o, por el contrario, se trata de una política doméstica de seguridad nacional y de asuntos políticos, para lo cual no sólo recurre a la diplomacia tradicional, sino a lo que en EEUU se denomina “diplomacia pública”.²⁶

La cuestión es que para el hegemon global –por ejemplo, la hiperpotencia propuesta por el canciller francés H. Védreine a finales de la década de 1990– la mayoría de los problemas del mundo son percibidos como amenazas a su seguridad nacional y los otros Estados son parte de su zona de influencia y subordinados –más que aliados–. En ese sentido cabe preguntarse si requiere de una política exterior en el sentido del conjunto de acciones externas dirigido a contrapartes con estatus similar. Lo mismo puede ocurrir con el hegemon regional respecto a su área de dominio; aunque sí tendría que adoptar tal política para los Estados fuera de su zona.

Los hegemones pueden encontrar en el multilateralismo una respuesta a algunos de sus desafíos; sin embargo, debe tenerse en cuenta que la búsqueda de consenso es difícil en instancias en donde el número de participantes es grande; Por ello, las superpotencias, y en particular Estados Unidos –y en algunas oportunidades Rusia ha impulsado un patrón similar– han preferido combinar los foros multilaterales con esquemas regionales y bilaterales del tipo *hub and spoke*. Esto lleva a R. Haass (2008a) a señalar que “...el orden global es mejor servido por instituciones efectivas y permanentes con amplia membresía; pero en muchas instancias las coaliciones de la voluntad y otras tales como arreglos ad hoc son lo mejor que puede alcanzarse en el corto o mediano plazo.” De ahí que el hegemon tenga que incurrir en el costo de adoptar diversos cursos de acción en su política exterior para enfrentar las distintas amenazas y buscar incrementar su dominio global, regional y bilateral. En este intento, Estados Unidos

²⁶ El concepto fue originalmente definido en septiembre 2001 R. Kaiser (cfr. Roberts 2008: 36), quien lo definió como la acción del gobierno para vender sus políticas al público; aunque ya había sido usado desde finales de la década de 1970 (ibid.: 44). Sin embargo, W. Roberts (ibid.: 36) advierte que no existe consenso sobre lo que es diplomacia pública, a pesar que fue concebido el fenómeno desde hace décadas –incluso el autor rastrea sus orígenes al siglo XIX– como “programas de información internacional y cultural”. En la última década, el concepto ha sido incorporado en la gestión de la mayoría de las cancillerías europeas. De esta forma hoy se hace referencia a la *diplomacia tradicional* –actividades gobierno a gobierno– y a *diplomacia pública* –actividades gobierno-comunidades extranjeras–, por lo que en esta última el Estado A establecerá un diálogo con la población del Estado B sobre valores e ideas para influenciar a la opinión pública a favor del primero (ibid.: 45); es decir “...una estrategia de información y persuasión dirigida a una audiencia extranjera con el fin de conseguir una opinión favorable para la política exterior de un país u organización” (La Porte 2007: 26). Así la experiencia sobre diplomacia pública es un fenómeno estadounidense (ibid.), que luego se difunde a otros países. Pero el propósito no es sólo difundir las ideas y valores estadounidenses, sino conocer y comprender las percepciones de la gente en el exterior hacia EEUU, superando los viejos y obsoletos modelos de “ganar mentes y corazones” derivados de las teorías de la persuasión (Deutsch 2010: 3).

como hegemonía ha tratado de implementar nuevas formas de regionalismo institucionalizadas “...que no aten o restrinjan a los EEUU pero, al mismo tiempo, trabajen para desalentar o impedir el surgimiento de otro grupo regional más pequeño que podría emerger como desafiador efectivo de los EEUU” (Hurrell 2006: 9). En ese mismo rumbo se identifican algunas de las acciones rusas, como analizo en los dos siguientes apartados.

Mi intención no es hacer un análisis detallado de la política exterior de estos dos hegemones, sino identificar los principales aspectos de esa política y enfatizar los lineamientos dirigidos a la ONU.

Política exterior de Estados Unidos

H. Kissinger (2000) considera que Estados Unidos es una potencia hegemónica, en la actualidad sobre todo “...en el sentido que la disparidad entre los EEUU y otras naciones en fortaleza militar, poder económico y alcance cultural es sin precedente”; y B. Brzezinski (2005: 239) señala que “la hegemonía global estadounidense es ya una realidad más de nuestra vida. Nadie, ni siquiera Estados Unidos, tiene ninguna otra opción.” Pero, además, porque en general la comunidad de Estados la perciben como tal²⁷ y porque “...la *pax americana* no sólo parece servir a los más sólidos intereses estadounidenses, sino que también conduce a la generación de una masa de bienes públicos²⁸ que parece ayudar a muchas otras naciones” (Cox 2005: 16). Aunque teniendo en cuenta el *dictum* de Lord Palmerston: “las naciones no tienen ni amigos permanentes ni enemigos permanentes, simplemente intereses permanentes” (Haass 2008a), como lo evidencia la conducta estadounidense;²⁹ Por ello, es que se afirma que “la hegemonía

²⁷ Para M. Cox (2005: 15) se debe tener en cuenta que a lo interno los y las estadounidenses se perciben más como una simple potencia que como un hegemon; consideran la existencia de un “excepcionalismo estadounidense” que se centra más en la problemática del poder que en el complejo tema de la identidad.

²⁸ En RI se entiende por bienes públicos todos aquellos valores e incluso bienes materiales que pueden ser disfrutados o recibir sus beneficios por todos los que los deseen y en la cantidad que necesite, sin que se agote o se limite su disfrute por terceros. Para M. Olson (1992: 24-5) un bien público es “...un bien cualquiera tal que, si una persona X_i , que forma parte de un grupo $X_1, \dots, X_i, \dots, X_n$, lo consume, no puede serle negado a los otros miembros de ese grupo. Dicho de otro modo, aquellos que no compran o no pagan alguno de los bienes públicos o colectivos no pueden ser excluidos o impedidos de participar en el consumo de ese bien, como sí pueden serlo cuando se trata de bienes no colectivos.” Ejemplo de ello es la seguridad internacional, la paz y la globalización. Sin embargo, se supone que alguien tiene que proveerlos o al menos velar por su existencia; responsabilidad que se atribuye al hegemon, quien asume el costo de tal provisión con tal de lograr un mayor grado de estabilidad del sistema internacional.

²⁹ De acuerdo con A. Portillo (2003: 61) esos intereses permanentes tienen una dimensión geopolítica que expresa, en el caso de los hegemones a escala global, a través de la misión y visión del Estado, por

es algo tan viejo como la humanidad” (Brzezinski 1998: 13). La diferencia estriba, en el caso de EEUU, en la velocidad con que ha logrado una proyección global;³⁰ que en este caso está condicionado, en gran medida, por la “hegemonía militar”, basada en buena parte en el poder nuclear (Russett 1985: 220); pero también por basar su proyección en la tesis de que posee un rol y una misión en el mundo, que se manifiesta en forma de un “... auto-interés iluminado que alimenta la influencia” (Joffe 2009: 31). Así, la proyección estadounidense no se concibe como una acción egoísta, sino como un proyecto para beneficio del mundo; distinto a Rusia y China cuyas proyección y aspiraciones es pensando en sí mismos (ibíd.).

En el caso de América Latina tal hegemonía se ejerce con claridad desde 1945, o en palabras de A. Dobson y S. Marsh (2001: 65) siendo un verdadero hegemon; pues no sólo poseía intereses estratégicos (*v. gr.* Canal de Panamá) e importantes inversiones, sino que desarrolló una estructura de administración hegemónica a través de la Organización de Estados Americanos. Cabe señalar que el primer desafío a la potencia hegemónica provino de Centroamérica: Guatemala en 1944: en donde se implementó una táctica que sería utilizada en las siguientes décadas en la mayoría de los países (ibíd.: 66); la cual se complementó posteriormente –tras el triunfo de la Revolución cubana– con la Alianza para el Progreso (ibíd.: 67), que mostró el lado benevolente de la hegemonía estadounidense.

Lo anterior hace, como lo señala también H. Kissinger, citado al inicio de esta sección, que Estados Unidos sean “...el ‘hegemon’ que proporciona la estabilidad y orden necesarios al sistema internacional. La combinación de su poderío militar, diplomático, económico y cultural le asegura tal puesto.” (Molins & Iglesias 2005: 19). Como lo reitera el mismo ex secretario de Estado cuando afirma:

Al amanecer del nuevo milenio, Estados Unidos están disfrutando de una preeminencia sin rival, ni siquiera por los grandes imperios del pasado.

lo que: “La misión geopolítica global de Estados Unidos y Gran Bretaña se puede describir de la siguiente manera: intervenir política, económica y militarmente en todas las porciones del espacio geográfico mundial, de acuerdo con las exigencias de los propósitos de desarrollo y seguridad de sus naciones. La visión geopolítica global sería: llegar a ser potencias hegemónicas con capacidad para regular y controlar la lucha entre diferentes países por el control y dominio de las diferentes porciones del espacio geográfico mundial, a fin de que el desarrollo y seguridad de sus naciones no estén en riesgo.”

³⁰ Z. Brzezinski (1998: 13) anota: “...la actual supremacía global estadounidense se destaca por la rapidez con la que ha surgido, por su alcance global y por la manera en que se ejerce. En el transcurso de un sólo siglo, Estados Unidos se han transformado a sí mismos –y han sido también transformados por las dinámicas internacionales– de tal manera que un país que estaba relativamente aislado en el continente americano se ha convertido en una potencia con unas capacidades de acceso y de control mundiales sin precedentes.”

Desde el poderío armamentista al emprendimiento, desde la ciencia y tecnología, desde la educación superior a la cultura popular, Estados Unidos ejerce una ascendencia sin paralelo alrededor del globo. Durante la última década del siglo veinte, la posición preponderante de Estados Unidos se mostró como el componente indispensable de la estabilidad internacional. (Kissinger 2001: 17)

Ello ha conducido, como mencioné en la sección anterior, a preguntarse si un auténtico hegemon global requiere política exterior; o, por el contrario, su seguridad nacional se ve amenazada en todos los extremos del sistema internacional y, por tanto, la estructura sistémica, en su totalidad, es su ámbito de acción. Esta es la inquietud que deriva del trabajo de C. Krauthammer (1990/91) sobre el momento unipolar y el cuestionamiento de H. Kissinger (2001) sobre los desafíos del siglo xxi para Washington.

Bajo esa tesis, es necesario recordar que la política exterior de Washington históricamente se ha movido entre dos tendencias: aislacionismo y hegemonía –denominada por H. Schmidt (2006: 52) como “imperialismo unilateral” o militarismo y anticomunismo, expresado en creencias generales y valores centrales (Hurwitz & Seligson 1993: 246)–, resultando en la práctica un predominio de una mezcla de ambas tendencias. Tal combinación ha influenciado los patrones regionales a los que se hizo referencia en la sección anterior, generando las *entangling alliances* (Schmidt 2006: 53). Pero además, a lo largo del siglo xx, cada presidente ha formulado o intentado formular una doctrina o teoría que le sirva de referente para guiar la conducta exterior, como también se procura tener un referente al estilo de G. Kennan para definir algunos criterios generales que contribuyan a orientar la política exterior.³¹

³¹ Sobre esta situación D. Chollet y J. Goldgeier (2008) señalan: “Durante la Guerra Fría, los estadounidenses crecieron acostumbrados a que los presidentes tuvieran grandes y extensas doctrinas para organizar su pensamiento. Algunas veces éstas fueron confeccionadas a partir de lugares específicos, como el compromiso de Jimmy Carter de proteger los intereses de EEUU en el Golfo Pérsico, por la fuerza si fuera necesario, después de la invasión soviética de Afganistán en 1979. Otras doctrinas fueron más dramáticas, tales como la determinación de Harry S. Truman de apoyar los pueblos libres contra los usurpadores comunistas o la promesa de Ronald Reagan para asistir las insurgencias anticomunistas alrededor del mundo. Todos estos principios fueron proclamados en el contexto de la abarcadora estrategia de Guerra Fría de Washington para contener el comunismo soviético, famosamente articulada en 1947 por el legendario diplomático George F. Kennan.” Y agregan: “En los casi 20 años desde la caída del muro de Berlín en noviembre de 1989, los expertos de política exterior han aspirado a ser el próximo Kennan. Pero la nostalgia comunal por la supuesta simplicidad de la Guerra Fría y la elegancia de la doctrina de contención de Kennan es malinterpretada. Un sencillo modelo fue una cosa durante la larga lucha contra un único rival de peso pesado. Pero desde el colapso del comunismo, el esfuerzo para imponer una teoría base sobre la política global ha probado ser profundamente frustrante e insensata.”

Sin embargo, tras la consolidación como superpotencia a partir de la II Guerra Mundial, el aislacionismo cedió el lugar a una nueva visión: el internacionalismo, el activismo global y el liderazgo estadounidense. Se trata, en palabras de C. Kegley y E. Wittkopf (1996: 2-3) de: "...una visión predicada sobre las presunciones acerca de la política internacional derivadas de su experiencia en la guerra mundial y la turbulencia que le precedió. El idealismo wilsoniano dio paso a la doctrina del 'realismo' político, que se centra en el poder, no en los ideales." Ello, y el liderazgo de Estados Unidos, queda claro en un discurso del Presidente B. Clinton en abril de 1993: "No podemos ser fuertes en el exterior a menos que seamos fuertes en casa. Y no podemos ser fuertes en casa a menos que estemos activamente vinculados en el mundo que está definiendo todos los eventos para los estadounidenses" (citado *ibíd.*: 5). Por lo que planteó un enfoque de política exterior orientado por el internacionalismo de Wilson y por principios económicos,³² moviendo el péndulo al que hago referencia más adelante en esta misma sección.

A partir del enfoque entre aislacionistas e internacionalista, K. Holsti y J. Rosenau (1990: 94) identifican dos dimensiones que caracterizan las actitudes de política exterior de los líderes estadounidenses: internacionalismo militante (IM) e internacionalismo cooperativo (IC), lo cual genera cuatro tipos de actitudes: conservadores de línea dura (apoyan IM, rechazan IC), los internacionalistas (apoyan IM e IC), los aislacionistas (rechazan IM e IC) y los adaptacionistas (rechazan IM y apoyan IC). A ello se suma lo que E. Luck (2003) denomina el "excepcionalismo estadounidense" y el pragmatismo de la política exterior que se mueve entre la acción unilateral/bilateral y la multilateral de las instituciones internacionales; lo cual no cambió tras el fin de la Guerra Fría, como señala el mismo autor (Luck 2003: 25-6) al anotar:

...los modelos de la ambivalencia estadounidense hacia las reglas y organizaciones multilaterales, nacidos de un sentido de excepcionalismo³³ profun-

³² K. Schonberg (2003: 178) expresa: "La Administración Clinton llegó al poder con algo parecido a un plan para una política exterior de posGuerra Fría coherente, enfatizando la política económica para la creación de regímenes comerciales liberales e institucionalizados alrededor del globo. En asuntos de seguridad, la política inicial de la Administración Clinton reflejó la tradición del internacionalismo liberal wilsoniano; enfatizó el 'multilateralismo firme' y el 'compromiso y difusión' de la comunidad democrática y liberal-capitalista de naciones. Asumió que Estados Unidos tenían importantes intereses en la estabilidad política y económica en todas partes del mundo y que la acción colectiva a través de las Naciones Unidas y otras instituciones internacionales sería el más eficiente y constructivo medio para lograr aquellos intereses." En donde se comprueba la importancia del contenido económico de los intereses estadounidenses es en el Caribe que bien se resume en la concepción de "*banana republic*" (Maingot & Lozano 2004: 2).

³³ Según E. Luck (2003: 27) lo que hace a un miembro de una organización intergubernamental

damente arraigado, permanece una característica definitoria de la política exterior y de seguridad de EEUU. Una estrecha mirada a los registros de la década de 1990 provee un sentido no sólo de cómo las tendencias divergentes hacia el excepcionalismo y el pragmatismo una vez interconectadas, sino también de cómo continúan moldeando las respuestas estadounidenses a un mundo transformado. Con el colapso de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría, la década de 1990 ofreció oportunidades sin precedente para la expresión del excepcionalismo estadounidense en las organizaciones internacionales y para un examen de sus límites. Fue un momento para construir nuevas instituciones internacionales mientras desobedecía las reglas de una, predicando la globalización mientras temía a sus implicaciones domésticas.

Por supuesto, hay que recordar que EEUU no es un actor monolítico, ni su política exterior es uniforme; lo cual no quiere decir que carezca de cierto grado de continuidad, sobre todo si se le compara con la de otras potencias. Al menos hay que identificar tres modelos de formulación de la conducta externa: burocracia de seguridad nacional, presidente y sus más cercanos asesores, y el amplio escenario de la política doméstica; cada uno de ellos repercute de distinta forma sobre la posibilidad de continuidad o cambio en la conducta externa de este país. De acuerdo con P. Schraeder (1994: 113), los primeros procuran la continuidad e influyen más en situaciones normales. Los segundos tienen un mayor protagonismo en situaciones de crisis, lo que permite reevaluar y cambiar la política. En el caso de los terceros, intervienen particularmente en momentos de crisis extendidas y complejas, como sucede cuando interviene el Congreso. Por ende, hay que diferenciar, como indiqué en uno de los capítulos anteriores, entre las situaciones normales o de rutina y las de crisis. En el primer caso, el pre-

excepcional es: 1) disposición a actuar sólo en una variedad de temas; 2) presunción que sus valores y prácticas nacionales son universalmente aceptadas; 3) tendencia a mirar las consideraciones y procesos políticos internos para definir cómo actuar en los foros internacionales; y 4) creer que los foros internacionales son una opción más que tienen los decisores domésticos para alcanzar el interés nacional. De ahí que "Los Estados excepcionales están menos dispuestos que otros a comprometerse en los foros multilaterales con el propósito de aprobar o mantener el consenso." Por ello, el interés estadounidense en introducir elementos domésticos en el diseño de la arquitectura del sistema internacional, particularmente de la ONU, como señala D. Malone (2003: 90): "No es sorprendente, o necesariamente malsano, que EEUU, más allá de sus lazos bilaterales claves, se reserve el derecho de elegir y escoger entre las organizaciones formando la 'arquitectura variable' del sistema institucional internacional para la toma de decisiones afectando sus intereses vitales. La campaña militar de la OTAN contra el presidente serbio Milosevic probó ser controversial al no ser autorizada por el Consejo de Seguridad. Pero un sistema internacional excluyendo absolutamente a EEUU de actuar en coyunturas críticas a causa de amenazas de veto no disfrutaría de ningún apoyo en Washington. Un sistema de seguridad carente del activo involucramiento de los EEUU no serviría ni a las Naciones Unidas como una institución ni la extensa comunidad de naciones."

sidente tiende a delegar la responsabilidad de las relaciones exteriores en la burocracia de seguridad nacional –Departamento de Estado, Secretaría de Defensa y la Agencia Central de Inteligencia, junto con agencias especializadas– (ibíd.). Mientras que en situaciones de crisis la toma de decisiones se centra en el mandatario, en su calidad de comandante en jefe, jefe de Estado, jefe diplomático y jefe administrativo (ibíd.: 121).³⁴

La política exterior estadounidense debe ser entendida teniendo en cuenta la idea ya mencionada de una elección y misión que le fue encomendada al pueblo estadounidense desde su fundación, que adquirió forma en el “destino manifiesto” –según W. Pfaff (2007: 60) un recurso para evitar “acogerse a un mandato divino”– que ha sido útil para la tendencia intervencionista. Esto se traduce en la práctica en “...un intervencionismo motivado por la creencia en una misión especial” (ibíd.: 67). Así se considera que “Estados Unidos es el único modelo a seguir y la nación elegida que está predestinada a llevar a cabo la utopía globalizadora.” (Molina & Iglesias 2005: 21)³⁵ Ello y el estilo hegemónico entre la coerción y la benevolencia se comprueba en América Latina, particularmente en el Gran Caribe –pues ninguna otra región en el mundo ha mostrado la relación entre el hegemón y sus aliados, como señalan A. Maingot y W. Lozano, puesto que junto con México es un área de gran interés geopolítico y geoestratégico hemisférico (2004: 1)–;³⁶ pero también evidencia lo

³⁴ Para P. Schraeder (1994: 124-25) la perspectiva global de la administración consiste en la perspectiva global que tienen el presidente y los asesores de política exterior (principalmente el secretario de Estado y el asesor de seguridad nacional, y se convierte en la base de las iniciativas de política exterior. Además, en situaciones de crisis la Casa Blanca tiende a revisar la naturaleza y objetivos de la política estadounidense hacia un determinado país o región, por lo que tales momentos “...sirven como oportunidades naturales para que el presidente influya en la opinión pública y haga las políticas parroquiales de las burocracias individuales más consistentes con las de las otras, también como con la visión global de la administración.”

³⁵ En el discurso sobre el Estado de la Nación del 28 de enero del 2008, el presidente G. Bush expresó: “Han transcurrido siete años desde que me puse de pie ante ustedes por primera vez en esta tribuna. En este tiempo, nuestro país ha sido puesto a prueba de maneras en que ninguno de nosotros se podría haber imaginado. Enfrentamos decisiones difíciles sobre la paz y la guerra, sobre la salud y el bienestar de nuestros ciudadanos, y mayor competencia en la economía mundial. Estos asuntos exigen un debate vigoroso, y considero que es justo decir que hemos respondido al llamado. Sin embargo, quedará grabado en la historia que, en medio de nuestras diferencias, actuamos con determinación. Y juntos le mostramos al mundo el poder y la capacidad de recuperación de la autonomía estadounidense.” Disponible: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/01/20080128-13.es.html>. Revisado: febrero 7, 2008.

³⁶ Para estos autores (Maingot & Lozano 2004: 1): “Ninguna otra región en el mundo ha tenido una relación similar con los EEUU a la del Caribe. Para uno, la asimetría dramática en el poder, acompañada por la proximidad geográfica, hizo a la región fácilmente accesible a una variedad de designios de EEUU. Porque estos dos factores, poder y proximidad, no han cambiado, ha habido un grado sustancial de continuidad en la naturaleza fundamental de las relaciones EEUU–Caribe. Para estar seguros, ha habido cambio en el contexto global y el estilo de la política doméstica de EEUU, los cuales han provocado cambios en el contenido y estilo de la política exterior de EEUU. Visto desde la perspectiva extranjera, las relaciones EEUU–Caribe han sido formadas, y a cambio, han dado forma a unas características muy especiales.”

complejo y altibajos del ejercicio de la hegemonía, como se deduce del siguiente planteamiento de A. Dobson y S. Marsh (2001: 74-5) que, a pesar de lo extenso, es válido citar:

Los EEUU simplemente no han estado motivados por una vía para sostener su dominio hegemónico en el Hemisferio Occidental para limpiarlo del comunismo y seguir el modelo de intervencionismo establecido por el exitoso golpe en Guatemala. Durante los primeros años de la Administración Carter, promover los derechos humanos, aún a un costo temporal para la influencia estadounidense en algunos Estados, fue una característica política importante. En 1978, a pesar de alguna oposición, el Presidente impulsó los Tratados de Panamá en el Senado: ellos cedieron gradualmente para retornar el Canal y la Zona a Panamá. Desde una perspectiva esto fue una sacrificada ordenanza altamente moral, desde otra un ajuste realista a las cambiantes realidades políticas y estratégicas: ambas parecen de alguna manera estar en desacuerdo con la idea del liderazgo hegemónico. En 1982, la Administración Reagan fue incapaz de poner a la Argentina bajo el zapato y provocó considerable oposición en América Latina por aliarse con Gran Bretaña y contra la junta militar anti-comunista en Buenos Aires durante la Guerra de las Malvinas.

Aún cuando los EEUU siguen políticas específicamente diseñadas para mantener su liderazgo hemisférico, no siempre prevalecen. La influencia económica y la socialización de las normas estadounidenses fallaron en Guatemala, Cuba, República Dominicana, Chile, Grenada y Nicaragua. Además, aún cuando la fuerza fue desplegada, no fue siempre exitosa, como Cuba ampliamente lo demuestra. Así, la hegemonía es una noción que necesita ser usada cuidadosamente. En la experiencia estadounidense en el Hemisferio Occidental, parecerá que en la búsqueda del control hegemónico, los medios llegan a minar los mismos valores e instituciones que el liderazgo hegemónico intenta preservar para el sistema.

Pero ya sea la tendencia intervencionista o la opuesta de aislacionismo, expresado en la reducción al mínimo de la injerencia en asuntos internacionales –lo que no quiere decir su abandono total–³⁷ mediante un

³⁷ W. Pfaff (2007: 68) señala: “Una política no intervencionista rechazaría la ideología y pondría el énfasis en la valoración pragmática y empírica de los intereses y necesidades de su nación y del resto, con confianza en la diplomacia y en la inteligencia analítica, y prestaría atención especial a la historia, ya que casi todos los problemas graves que se dan entre naciones son recurrentes o tienen importantes elementos recurrentes. Las crisis actuales en Afganistán, Irak, Líbano, Palestina-Israel e Irán son de naturaleza colonial

planteamiento pragmático, lo cierto es que la política exterior estadounidense aparece orientada por la búsqueda de una presencia y hegemonía regional y global. Esto se transforma en una posición privilegiada y legítima, porque Estados Unidos, según los fundamentos de la política exterior de los últimos gobiernos, “...ejerce un tipo de hegemonía benigna y, por tanto, no es esperable que una coalición de Estados busque contrabalancear su incuestionable y superior poder...” (Molina & Iglesias 2005: 13). Y ese ejercicio se basa más en la persuasión y difusión de los valores e ideales estadounidenses que en el poder duro (por supuesto, utilizado cada vez que sea necesario para garantizar la seguridad nacional), como los señalan C. Kegley y E. Wittkopf (1996: 31):

Paz y prosperidad, estabilidad y seguridad, democracia y defensa –estos son los valores e intereses de la política exterior estadounidense. Libertad de los dictados de los otros, ventajas comerciales y promoción de las ideas e ideales estadounidenses están entre los objetivos persistentes de política exterior ligados a esos valores e intereses. Aislacionismo e intervencionismo son estrategias competidoras que la nación ha tratado durante sus dos siglos de historia como medios para sus fines políticos. Históricamente estas estrategias también han estado estrechamente entrelazadas con idealismo y realismo, visiones competidoras de la naturaleza de la humanidad, de la política internacional y las motivaciones de la política exterior de los Estados, y de los problemas y perspectivas para lograr un orden mundial pacífico y justo.

Muchos de esos aspectos son contemplados en el memorándum NSC-68 de abril de 1950 sobre los objetivos y programas de la seguridad nacional de Estados Unidos, que no sólo definió la estrategia de contención de la Unión Soviética, sino en general los lineamientos de la política exterior.³⁸ En la práctica, de acuerdo con M. Mastanduno (citado Molina & Iglesias 2005: 13, *italica en original*),

o poscolonial, hecho que por lo general se ignora en las discusiones políticas y periodísticas en EE. UU. Esa política no intervencionista se basaría principalmente en el comercio y el mercado, más que en el control territorial o en la intimidación militar, para proporcionar los recursos y la energía que EE. UU. necesita. La actuación política y diplomática serían los instrumentos primordiales y esenciales de las relaciones y la persuasión internacionales; la acción militar, la última y peor de todas...”

³⁸ C. Kegley y E. Wittkopf (1996: 87) consideran que ese documento fue la base de la militarización de la política exterior de EEUU y sus efectos llegaron más allá del periodo de Guerra Fría. Según lo indicado en NSC-68 sobre el propósito fundamental de EEUU, a partir de lo establecido en la Constitución, es: “Nuestra determinación para mantener los elementos esenciales de libertad individual, como dispuesto en la Constitución y la Declaración de Derechos; nuestra determinación para crear las condiciones bajo las cuales nuestra libertad y sistema democrático pueden vivir y prosperar; y nuestra determinación para luchar si es

“...Estados Unidos, en las relaciones con otras potencias, ha estado jugando al mismo tiempo un *hardball económico* y un *softball de seguridad*. En otras palabras, su política exterior económica ha generado un ambiente de competencia para con las demás potencias, a la vez que su política exterior de seguridad ha procurado tranquilizar, comprometer y brindar reaseguro a las potencias del sistema con el objetivo de no provocar un contra-balance a su poder.”

Tras el fin de la Guerra Fría y, sobre todo, después de los eventos del 11 de septiembre del 2001, la política exterior sufrió un giro importante, lo cual no quiere decir que se hayan replanteado sus principios y fundamentos, sino que se ha reconceptualizado para enfrentar las nuevas amenazas y desafíos –proceso que de alguna manera se inició tras la salida de Vietnam y el cambio de la percepción entre sus aliados y adversarios estadounidenses acerca del rol de superpotencia (cfr. Ramberg 2009)–. En el caso del fin de la Guerra Fría por la incertidumbre acerca del orden que sustituiría al bipolarismo de la segunda mitad del siglo xx, que obligó a redefinir los principales objetivos de esa política.³⁹ Y en el de los atentados terroristas porque según los supuestos y lineamientos indicados en la “Estrategia de Seguridad Nacional”, emitida el 17 de septiembre del 2002 por el presidente G. Bush, se estaba ante una serie de nuevas amenazas a la seguridad nacional e internacional, lo que obligaba a EEUU a defender la “dignidad humana” en cualquier parte del mundo (Schonberg 2003: 214). Ante ello, el mismo mandatario expresó en el discurso sobre el Estado de la Nación de enero del 2008: “Nuestra política exterior se basa en una premisa clara: debemos confiar en que las personas, si se les da la oportunidad, optarán por un futuro de libertad y paz”; Por ello, agregó: “El 11 de septiembre emprendimos la lucha contra esos terroristas y extremistas. Permanecemos a la ofensiva, mantendremos la presión y llevaremos a nuestros enemigos ante la justicia.” Por lo tanto,

necesario para defender nuestro estilo de vida, según lo dispuesto en la Declaración de Independencia, ‘con una firme confianza en la protección de la Divina Providencia, mutuamente prometemos cada uno nuestras vidas, nuestras fortunas y nuestro sagrado honor.’ (Énfasis agregado). Disponible: <http://www.fas.org/irp/offdocs/nsc-hst/nsc-68-2.htm>. Revisado: febrero 7, 2008.

³⁹ Al respecto, A. Dobson y S. Marsh (2001: 104) expresan: “La asombrosa implosión de la Unión Soviética y el fin de la Guerra Fría revolucionó el contexto en el cual la política exterior de EEUU tenía que ser desarrollada. Los presidentes ya no se garantizaban el apoyo del Congreso para las intervenciones en el exterior y enfrentaron demandas públicas por un dividendo de la paz y largamente esperada reparación de los problemas domésticos. La estabilidad bipolar fue suplantada por una desorientada y potencialmente peligrosa multipolaridad naciente. Y la contención de pronto se volvió obsoleta. Esto significó que después de 45 años, EEUU tenían que redefinir sus objetivos de política exterior y el consecuente logro de sus intereses sería más difícil. Los líderes estadounidenses no podrían usar más la amenaza comunista para justificar casi cualquier acción...”

Estamos en el centro de la lucha ideológica que definirá al siglo **xxi**. Los terroristas se oponen a cada uno de los principios de humanidad y decencia que nosotros valoramos. Sin embargo, en esta guerra contra el terrorismo hay algo en lo que nosotros y nuestros enemigos concordamos: A largo plazo, los hombres y mujeres con la libertad de decidir su propio destino rechazarán el terrorismo y se rehusarán a vivir bajo la tiranía. Y es por eso, que los terroristas están luchando para negarle esta opción al pueblo en el Líbano, Irak, Afganistán, Pakistán y los Territorios Palestinos. Y es por eso, por la seguridad de Estados Unidos y la paz en el mundo, que estamos propagando la esperanza de la libertad.⁴⁰

Ello se complementa con la denominada “diplomacia transformacional” emitida por la entonces secretaria de Estado, C. Rice, el 18 de enero del 2006, centrada en los siguientes objetivos estratégicos: lograr la paz y seguridad; gobernabilidad justa y democrática; inversión en la gente; promoción del desarrollo y la prosperidad económica; y provisión de asistencia humanitaria. Ello se formula a partir de la siguiente consideración hecha por la funcionaria al proponer el plan de trabajo:

Estamos viviendo un periodo extraordinario, uno en el cual los siglos precedentes están siendo superados. La posibilidad de conflicto violento entre las superpotencias es más remota que nunca. Los Estados están crecientemente compitiendo y cooperando en paz, no preparándose para la guerra. La gente en China e India, en Sudáfrica e Indonesia y Brasil están introduciendo sus países en una nueva dimensión. La reforma –reforma democrática– ha comenzado y se está extendiendo en el Medio Oriente. Y Estados Unidos están trabajando con muchos de nuestros socios, particularmente nuestros socios quienes comparten nuestros valores en Europa y en Asia y en otras partes del mundo para construir una verdadera forma de estabilidad global, un balance de poder que favorezca la libertad.⁴¹

Por consiguiente, la diplomacia transformacional implica una búsqueda de reducción de costos del ejercicio hegemónico, ante los nuevos y no tradicionales desafíos que enfrentan las potencias en el siglo

⁴⁰ Énfasis en el original. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2008/01/20080128-13.es.html>. Revisado: febrero 7, 2008.

⁴¹ Todas las referencias en esta y la siguiente página al planteamiento de C. Rice sobre la diplomacia transformacional son tomadas de <http://www.state.gov/secretary/rm/2006/59306.htm>, febrero 6, 2008. Itálica agregada.

xxi; puesto que, de acuerdo con la secretaria Rice, esta diplomacia significa: “...trabajar con muchos de nuestros socios alrededor del mundo para construir y mantener Estados democráticos bien gobernados, que respondan a las necesidades de sus pueblos y se conduzcan responsablemente el sistema internacional.” Y a reglón seguido aclara que la diplomacia “...está arraigada en la alianza; no en el paternalismo. En hacer las cosas con la gente, no para ellos; buscamos utilizar el poder diplomático de Estados Unidos para ayudar a los ciudadanos extranjeros a mejorar sus vidas y a construir sus propias naciones y transformar sus propios futuros.”

Esa diplomacia transformacional se complementa con el impulso dado por la secretaria Hillary Clinton al *smart power* y a la diplomacia pública. En la audiencia de nominación en el Comité de Relaciones Exteriores del Senado, el 13 de enero del 2009, Clinton manifestó que en la continua búsqueda y consolidación del liderazgo estadounidense era necesario usar el “poder inteligente”, recurriendo a todo el amplio rango de recursos –diplomáticos, económicos, militares, políticos, legales y culturales– de que dispone EEUU, convirtiendo así a la diplomacia en la vanguardia de la política exterior. Por ello, agregó: “nos conduciremos con diplomacia porque es el enfoque inteligente. Pero también sabemos que la fuerza militar algunas veces será necesaria, y acudiremos a ésta para proteger a nuestro pueblo y nuestros intereses cuando y donde sea necesario, como último recurso.” Por ello, como indiqué en una sección anterior, hoy existe una estrecha coordinación entre el Departamento de Estado y el de Defensa (Gates 2010).

Por supuesto, de lo que tratan los cambios es de adoptar un enfoque que atienda, con prioridad, los nuevos retos, desafíos y amenazas –particularmente el terrorismo– identificados en la Estrategia de Seguridad Nacional; pero sin olvidar los reajustes y realineamientos. Por ello, la secretaria Rice agregaba en su oportunidad que pondrán “...nuevo énfasis en nuestras estrategias regionales y transnacionales” en la medida que “...en el siglo xxi, las regiones geográficas se están desarrollando aún más económica, política y culturalmente integradas. Esto crea nuevas oportunidades, pero también representa nuevos desafíos, especialmente desde las amenazas transnacionales como el terrorismo y la proliferación de armas y el narcotráfico y tráfico de personas y enfermedades.” Por lo que, de acuerdo con A. Dobson y S. Marsh (2001: 118), en realidad “...la estrategia de Washington cambió poco con el fin de la Guerra Fría”; es decir, continuó orientada por los principios de la hegemonía, sobre todo en América

Latina. Pero si introdujo algunas variantes en el uso de recursos y mecanismos, como señala D. Malone (2003: 91) respecto las Naciones Unidas: "...la administración [Bush] descubrió, en la onda del 11 de septiembre del 2001, que la ONU puede ser un importante instrumento para la política de EEUU, un canal clave a través del cual las principales crisis de seguridad internacional son interpretadas por el mundo."

Mientras que la administración Clinton, según lo manifestó la secretaria Clinton en su audiencia de nominación, entiende que la diplomacia es la pieza que articula el interés de seguridad nacional y los objetivos de la política exterior, combinando el *hard power* con el *soft power* y el *smart power*. Ello en un mundo en el que la "medida del poder es la conectividad" determinado por las redes que conectan a Estados y otros actores internacionales e influyen en la agenda global; en contraste con el siglo xx, que se caracterizó por un mundo de bolas de billar (Slaughter 2009: 94-5).

En este tipo de mundo, los gobiernos tienen más restricciones que otros actores no estatales, sobre todo las ONG para adaptarse a las nuevas reglas del juego. Esto hace que incorporen los cambios necesarios para una participación efectiva en las nuevas redes y procesos internacionales. De ahí que un elemento a considerar es la contribución de las vinculaciones y conexiones entre actores estatales y no estatales al juego de poder en el sistema internacional, el cual se manifiesta a través de las fronteras estatales. Esto, por ende, obliga a las grandes potencias –incluidas las hegemónicas– a combinar los recursos y adoptar nuevos cursos de acción para mantener su predominio.

Por eso, las distintas instancias en Washington vinculadas a esta temática tienen claro que no pueden continuar utilizando los instrumentos de política exterior sólo en esquemas bilaterales y multilaterales, sino que las estrategias regionales y transnacionales son recursos indispensables para mantener su dominio a escala global y, sobre todo, evitando que las decisiones aparezcan sólo basadas en la noción militar introducida por la *realpolitik*, que caracterizó la mayor parte de la confrontación durante la Guerra Fría.⁴² Por lo tanto, según la secretaria Rice, deben combinarse

⁴² Según C. Kegley y E. Wittkopf (1996: 89): "La lógica de la *realpolitik* asegura la práctica de la conducta externa coercitiva. El dominio potencial del pensamiento militar en la planificación de la política exterior es un síntoma de ese instinto. La militarización de la política exterior de Estados Unidos tras la II Guerra Mundial ocurrió, en parte, porque los decisores de la nación rutinariamente definieron los problemas políticos internacionales en términos de soluciones militares." Y agregan a renglón seguido: "La retórica de los líderes estadounidenses consistentemente ha enfatizado la visión marcial derivada de las presunciones del realismo político. En realidad, la premisa ha sido reiterada tan a menudo que ha llegado a ser un dogma."

los instrumentos políticos, económicos, militares y culturales en los distintos espacios geográficos, por lo que:

Nuestro tercer objetivo es localizar nuestra postura diplomática. La diplomacia transformacional nos demanda mover nuestra presencia diplomática fuera de las capitales extranjeras y extenderlas más ampliamente a través del país. Debemos trabajar en las líneas del frente de la reforma doméstica también como en las oficinas de los ministerios de relaciones exteriores. Hay cerca de 200 ciudades alrededor del mundo con más de un millón de personas en las cuales Estados Unidos no tienen presencia diplomática formal. Ahí es donde la acción es hoy y ahí es donde debemos trabajar.

Esta visión, típica de un hegemon moderno, se resume en el planteamiento de la Secretaria de Estado de la Administración Bush, puesto que para “...que Estados Unidos cumpla totalmente su rol en el mundo, debe enviarse al mundo una fuerza diplomática, un cuerpo diplomático que refleje [la] gran diversidad...” que caracteriza a esta potencia y que demanda la dinámica internacional de inicios del siglo xxi.

Esto es un reflejo de la revolución en las formas de poder, pues hasta el final de la II Guerra Mundial el poder fue relativamente homogéneo, centrado en los recursos militares, económicos y políticos; pero hoy se han sumado otros factores que han permitido la aparición de potencias sin tener el poderío militar que caracterizó a los grandes Estados de siglos anteriores, dando lugar a una revolución geopolítica y geoestratégica. Los medios tecnológicos y la revolución en el conocimiento y las tecnologías del transporte y las comunicaciones han introducido nuevas variables (Kissinger 2001: 24). Ello lo señalan D. Molina y M. Iglesias (2005: 27), cuando afirman que es necesario reconocer que Estados Unidos es el primer hegemon⁴³

...con conciencia de sí mismo y que cuenta con los conocimientos proporcionados por las ciencias sociales y en especial las Relaciones Internacionales como una herramienta más para su hegemonía. Así, a los medios militares, recursos económicos, alianzas diplomáticas e influencias culturales, se une el arsenal intelectual estadounidense de discursos, proyectos y análisis que proporcionan los *think tanks* y sus portavoces más destacados, los *policy makers*.

⁴³ El término utilizado por estos autores es “imperio global”; pero, como indico en este capítulo, hay importantes diferencias entre un imperio y un hegemon.

Pero también, si se le suma el surgimiento de otros retadores al poderío estatal no tradicionales, como grupos terroristas y otras formas de organizaciones violentas (carteles del narcotráfico, maras y crimen organizado –incluidas las clásicas mafias–), la dimensión de la hegemonía a inicios del siglo *xxi* resulta un fenómeno complejo, lo cual se manifiesta también en la posibilidad del desplazamiento del centro motor de las *rr* hacia el Océano Índico, como lo sugiere R. Kaplan (2009), el que EEUU enfrenta al menos tres desafíos geopolíticos.⁴⁴ Esto constituye un reto para los hegemones, pues introduce lo que Z. Brzezinski (2005) denomina el “poder de la debilidad” y agrega nuevos dilemas a la gestión de alianzas; complicando las jugadas en el llamado “tablero mundial” al tener que atender –en forma simultánea– los distintos frentes geopolíticos mediante una geoestrategia global, aunque sin olvidar las particularidades de cada región y bloque de aliados (cfr. Brzezinski 1998). Por eso, la consideración final de H. Kissinger (2001: 288) es que:

Mientras los patrones tradicionales estén en transición y la misma base de experiencia y conocimiento este siendo revolucionada, el último desafío de Estados Unidos es transformar su poder en un consenso moral, promover sus valores no por imposición sino por su aceptación voluntaria en un mundo que, ante todo esto parece resistirse, desesperadamente necesita un liderazgo ilustrado.

En gran medida esta tendencia se puede apreciar en el área del Gran Caribe, específicamente en el caso centroamericano, en donde el estilo hegemónico de EEUU dista hoy mucho del utilizado durante la Guerra Fría y sobre todo antes de 1945: especialmente en la denominada “era intervencionista” de 1904-1933, durante la cual se produjeron intervenciones en Cuba, Panamá, Nicaragua, Haití y República Dominicana, algunos de los cuales llegaron a ser prácticamente protectores estadounidenses (Gil 1975: 86);⁴⁵ sin olvidar que, a pesar de la citada

⁴⁴ R. Kaplan (2009: 24) considera que los desafíos geopolíticos que enfrenta EEUU en Asia son: la pesadilla estratégica del Medio Oriente; la lucha por influenciar el frente sur de la antigua Unión Soviética; y la creciente presencia de India y China en el océano Índico. Ante esa situación, Estados Unidos servirán como el “poder estabilizador”, y más que dominio la clave está en ser una potencia indispensable (ibid.: 32).

⁴⁵ De acuerdo con F. Gil (1975: 98-99), Nicaragua resulta estratégico para los EEUU por sus posibilidades geográficas para la construcción de un canal interoceánico, por lo que “[l]as circunstancias han hecho que de este país el centro de los intereses estratégicos nacionales de Estados Unidos, con preferencia a las demás naciones centroamericanas. La intervención en Nicaragua se cita como ejemplo destacado de la ‘diplomacia del dólar’.” Sin embargo, el punto focal de la acción estadounidense en la región es Panamá, cuyo interés “... empezó a desarrollarse a mediados del siglo *xix*, cuando empezó a comprenderse su importancia potencial como localización de un canal” (ibid.: 115).

proximidad geográfica y asimetría de las relaciones poder, la complejidad multinacional y multiétnica de la región constituyen limitantes al ejercicio hegemónico (Maingot & Lozano 2004: 3). Por lo que las doctrinas, corolarios y políticas, como la Monroe, Roosevelt, Taft y la del Buen Vecino, fueron los factores que guiaron esas intervenciones. Lo anterior cambió tras la II Guerra Mundial al replantearse la importancia de la seguridad como objetivo de la política exterior estadounidense, favoreciendo –en el caso centroamericano– el derrocamiento de las dictaduras que surgieron en la primera mitad del siglo xx, con excepción del régimen de A. Somoza en Nicaragua; de ahí que al disminuir “...la importancia estratégica del Istmo al terminar la guerra, la existencia de regímenes que garantizaran únicamente la estabilidad de la región se fue haciendo menos necesaria” (Cohen 1983: 265).⁴⁶ Esta interacción entre EEUU y Centroamérica se fundamenta, según lo señala L. Garita (1984: 9) al analizar el Informe Kissinger, en la “presencia continua y omnipresente de la gran potencia en los países del área”, que se ha dado desde la época de la independencia en 1821, aunque mostrando “patrones de continuidad y ruptura a partir de grandes tendencias históricas” (Rojas & Solís 1993: 5).⁴⁷ Presencia que se da bajo la tesis de “hegemonía no participada” y de una región concebida como de “hegemonía reservada” para EEUU (Gorostiaga 1987: 117).

Por consiguiente, es posible concebir la política exterior de Washington, en particular hacia Centroamérica, como un péndulo que se mueve entre el idealismo, que caracteriza a la mayoría de las administraciones

⁴⁶ Esa situación cambió hacia finales de la década de 1940, pues, de acuerdo con I. Cohen (1983: 265-66), “...la Guerra Fría provocó que la política exterior de Estados Unidos juzgara las transformaciones que estaba ocurriendo en el mundo a la luz de las alternativas bipolares que motivaban el enfrentamiento con la Unión Soviética. Esto se tradujo en un retorno al énfasis en la seguridad, ahora racionalizado en términos de contener el comunismo. En Centroamérica, esta política pronto se enfrentó al régimen revolucionario guatemalteco, que había ido más lejos en cuanto a las transformaciones internas que intentaba realizar.” Tal enfoque condujo al derrocamiento del régimen de J. Arbenz y de esa forma “...la transformación sociopolítica de Centroamérica, principia a adquirir las dimensiones de un juego de suma cero...”, caracterizado por el marcado anticomunismo (ibid.: 266).

⁴⁷ F. Rojas y L. Solís (1993: 6) consideran que “En el conjunto de América Latina, la política exterior de los EEUU ha sido descrita como ciclos recurrentes de ‘intervención y olvido’. Centroamérica, sin embargo, como subregión inserta en la Cuenca del Caribe, ha sido un área en donde el peso de la hegemonía norteamericana se ha expresado de manera constante, dada su importancia como zona de tránsito interoceánico. Esto explica la percepción de Centroamérica como área estratégica para los EEUU, y la recurrencia del intervencionismo norteamericano en un área carente de recursos estratégicos, de poca población y de una baja prioridad para las inversiones económicas. De allí que el factor político-estratégico sea el que ha orientado la política y la doctrina hacia esta área.” Como también, agregan a renglón seguido, explican los bajos niveles de tolerancia estadounidense ante las crisis ístmicas y la ampliación de “...la expresión política y militar de la hegemonía norteamericana... a los más diversos ámbitos de la vida social, económica y cultural del Istmo.”

demócratas, y las preocupaciones elementales de seguridad planteadas por los republicanos (cfr. Cohen 1983). Así, el Istmo por momentos es pieza clave en la estrategia de seguridad estadounidense, y en otros está ausente de la agenda de política exterior de la Casa Blanca; por lo menos hasta el triunfo de la Revolución sandinista que conduce a una política abiertamente intervencionista durante la administración Reagan (ibíd.: 271).⁴⁸ Tal triunfo revolucionario condujo a EEUU a revisar algunos de los mecanismos y tácticas hacia la región, como se propusieron en el Informe Kissinger, en un intento por "...fijar un límite político en América Central", reconociendo que "...la solución militar y una eventual generalización de la lucha armada son elementos claves" (Garita 1984: 19).

Para X. Gorostiaga (1987: 117 ss.), durante la década de 1980 los cuatro principios fundamentales de la política estadounidense hacia Centroamérica son: seguridad, desarrollo, democracia y paz; sin embargo, este autor (ibíd.: 119) considera que tal política ha sido "...un fracaso en sus objetivos, contraproducentes para los propios intereses del pueblo norteamericano, extremadamente costosa en términos financieros y políticos y errónea en los principios que la motivaron."

La administración Bush (1989-1993) introdujo algunos cambios en la política centroamericana a partir de un acuerdo bipartidista y del rumbo que siguió Centroamérica tras la firma de los Acuerdos de Esquipulas; sobre todo al disminuir la atención que Washington brindaba a la región y adquirir más importancia los temas generales de la agenda latinoamericana, pues desde el inicio de su gestión "...fue obvio que el gobierno del presidente Bush no iba a reducir su visión hemisférica a la Cuenca del Caribe" (Eguizábal 1992: 5).⁴⁹ Lo cual contrastó con la tesis de Reagan, cuyo objetivo central era "evitar la consolidación del Régimen Sandinista", pues los ideólogos de la Casa Blanca no se imaginaban "...un continente sitiado por aliados soviéticos en el Caribe (Cuba, Granada y Nicaragua) y perci-

⁴⁸ Para P. Gleijeses (1983: 277) dentro de la visión reaganista Centroamérica constituyó un escenario idóneo para demostrar la capacidad estadounidense a favor de la Pax Americana en su traspatio y así proyectarse al resto del mundo, pues "ni Afganistán ni el Golfo Pérsico eran los sitios adecuados para lograr un éxito fácil y rápido; pero Centroamérica, dada su cercanía geográfica con Estados Unidos, lo pequeño de las naciones amenazadas por la 'agresión comunista' y la facilidad con que tradicionalmente se había impuesto la voluntad norteamericana en la región, parecía ser viable para cumplir esa promesa."

⁴⁹ C. Eguizábal (1992: 5-6) señala: "En el aspecto militar, el énfasis estaba siendo cambiado hacia el control del tráfico de drogas. En el área económica, las discusiones en torno al mecanismo de la 'vía rápida', por medio del cual se agiliza la aprobación de los tratados comerciales, así como la propuesta del presidente Bush, presetando el 26 de junio de 1990, de creación de una zona hemisférica de libre comercio denotaban el cambio de énfasis hacia el establecimiento de una asociación madura basada en la libre circulación de mercancías y de capital."

bían un patrón de crecimiento en el Hemisferio Occidental” (ibíd.: 7). Así Centroamérica se convirtió en uno de los dos principales escenarios de la Guerra Fría (o, más exactamente, de la “segunda” Guerra Fría) –el otro era Afganistán tras la invasión soviética–, pues las “crisis centroamericanas” se definió en términos Este-Oeste (ibíd.: 11). Tal relevancia del Istmo en la agenda exterior estadounidense la resumen F. Rojas y L. Solís (1993: 5) en los siguientes términos:

A lo largo de la década de los años ochenta, Centroamérica ocupó un lugar preferencial en la agenda internacional y destacaba como uno de los puntos prioritarios de la política exterior norteamericana. La crisis en América Central fue el principal conflicto regional en el hemisferio occidental y su extensión geográfica y política fue más allá de los países del Istmo involucrando crecientemente al conjunto de las relaciones hemisféricas. De esta forma, durante las administraciones Carter, Reagan, y los años iniciales de Bush el *issue* centroamericano ocupó el lugar central en las relaciones entre Estados Unidos y América Latina

Mientras que la administración Bush redefinió los instrumentos diplomáticos y de coerción utilizados en la región, al mismo tiempo que continuó valorando cuáles recursos –unilaterales y multilaterales– y en qué proporción combinarlos para lograr alcanzar sus prioridades (Luck 2003: 25); así la Administración de G. W. Bush dio preferencia a los acuerdos de libre comercio, las presiones económicas en el marco de las instituciones financieras, la diplomacia transformacional y a impulsar iniciativas regionales en materia de seguridad, tales como el Plan Colombia, la Iniciativa de Mérida y la tesis de la “guerra contra las drogas”. No obstante ese cambio, la realidad es que la influencia hegemónica estadounidense en esta área del Gran Caribe, particularmente en los últimos años –lo que no parece haber variado en el primer año de la Administración Obama–, sigue siendo la pieza clave en las relaciones bilaterales y en la dinámica de los países centroamericanos; es decir, un enfoque regional que por momentos desconoce algunas de las particularidades de cada país, como se deduce de algunas de las manifestaciones oficiales en el caso de la Iniciativa de Mérida, orientada –según las declaraciones de T. Shannon como subsecretario de Estado para asuntos hemisféricos– a luchar contra el tráfico transnacional de drogas y la delincuencia organizada en México y Cen-

troamérica, enmarcado en el nuevo paradigma para la cooperación internacional en materia de seguridad.⁵⁰

Tal influencia aumentó durante la década de 1980, en que, tras la derrota en Vietnam, la política centroamericana de Washington se tornó en la pieza de disputa entre distintos sectores estadounidenses; esto generó una “pérdida del consenso” (Schoultz 1987: 4), que implicó fuertes luchas entre grupos de interés por la política hacia Latinoamérica y particularmente hacia Centroamérica, originadas en sus creencias y percepciones sobre el resultado de los cambios esperados en la región (ibíd.: 11) y en las expectativas acerca de las causas y consecuencias de la inestabilidad (ibíd.: 308).

Ahora bien, en la visión hegemónica estadounidense, los foros multilaterales, como la ONU –y sobre todo el Consejo de Seguridad–,⁵¹ constituyen un valioso recurso para lograr la estabilidad del sistema internacional, pero bajo la dirección y los principios orientadores de Estados Unidos, lo que evidencia que la hegemonía no es sólo militar, sino también económica y cultural. Ello consta en la conclusión del discurso del presidente G. Bush el 25 de septiembre del 2007 en la Asamblea General, cuando señaló:

...podemos crear un mundo donde las personas tienen la libertad de expresarse, reunirse y rendir culto como deseen; un mundo donde los

⁵⁰ El nombre oficial es “Iniciativa de Mérida: Cooperación en Seguridad Estados Unidos-México-Centroamérica” para enfrentar tres amenazas principales: bandas criminales, narcotráfico y tráfico de armas pequeñas (Fyke & Meyer 2008). Según las declaraciones T. Shannon ante la Comisión de Asuntos Exteriores de la Cámara de Representantes, el 14 de noviembre del 2007 (disponible en: <http://usinfo.state.gov>, revisado el 23 de junio del 2008), el objetivo es fortalecer la seguridad regional mediante una iniciativa que sea abarcadora, equilibrada y se lleve a la práctica en el momento adecuado para responder a una amenaza en tiempo real. De ahí que esta iniciativa, según el funcionario, “...es la combinación de los esfuerzos internos de cada país con la cooperación regional para multiplicar los efectos de nuestras sociedades.” Sin embargo, en opinión de J. Fyke y M. Meyer (2008) “La elección del SICA como el foro en el cual desarrollar un plan de seguridad regional es un viraje significativo, ya que en años recientes las discusiones sobre temas similares han tenido lugar entre los ejércitos de la región por medio de la Conferencia de Fuerzas Armadas Centroamericanas (CFAC) y durante las discusiones subregionales en el marco de la reunión anual de la Conferencia de Ministros de Defensa de las Américas. El desarrollo del plan dentro del SICA y la falta de un papel explícito para los militares son signos alentadores de que los países involucrados pueden apoyar finalmente una respuesta civil en vez de militar a sus preocupaciones de seguridad.” Mientras algunos críticos (cfr. Miranda 2008) consideran que se trata de una réplica del Plan Colombia y vinculada al Plan Puebla-Panamá.

⁵¹ D. Malone (2003: 73) señala: “...sobre temas clave de seguridad, los EEUU cada vez más vieron al Consejo de Seguridad más que a la Asamblea General como su foro de decisión en la ONU.” Tras el fin de la Guerra Fría, Washington agregó a su posición en el Consejo otros instrumentos para presionar a los estados sancionados por resoluciones de esa instancia, al mismo tiempo que presionó para que la democratización de los países intervenidos por contingentes de la ONU fuera un factor decisivo (cfr. ibíd.: 82s). Así, sobre todo en la década de 1990, ese órgano de Naciones Unidas fue parte del juego de poder hegemónico de los EEUU

niños en todos los países crecen sanos, reciben una buena educación y miran hacia el futuro con esperanza; un mundo donde las oportunidades trascienden todas las fronteras. *Estados Unidos dirigirá* esta visión en la que todos son creados iguales y libres de ir en pos de sus sueños. *Ésta es la convicción con la que se fundó mi país*. Es la promesa que constituyó a esta entidad. Y con nuestra determinación, puede ser el futuro de este mundo nuestro.⁵²

Desde la concepción –en la Carta del Atlántico– y el establecimiento de la ONU, Washington concibió a esta organización como una pieza clave de su estrategia exterior –y lo ratificó la secretaria Clinton en su audiencia de nominación, cuando advirtió que EEUU usará la ONU y otras instituciones internacionales de manera apropiada–, por lo que utilizó su posición de líder tras la II Guerra Mundial y la mayoría occidental en esos foros para que contribuyera al logro de sus objetivos de política exterior (Kegley & Wittkopf 1996: 195). Pero también como un mecanismo para valorar las alianzas y sus relaciones con los aliados en el esquema *hub and spoke*. Así, en el caso concreto de la ONU, la ley 101-246 (sección 406) sobre prácticas de voto en las Naciones Unidas establece:

El Secretario de Estado transmitirá al Presidente de la Cámara de Representantes y al Presidente del Comité sobre Relaciones Exteriores del Senado un completo informe anual que evalúe para el año calendario precedente, respecto a cada uno de los países miembros de las Naciones Unidas, las prácticas de voto de los gobiernos de esos países en las Naciones Unidas, y que evalúe las acciones de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad y la respuesta de aquellos gobiernos a la política de Estados Unidos sobre temas de especial importancia para Estados Unidos.

El propósito de la ley es definir algunas acciones para lograr una mayor efectividad en el uso de la asistencia oficial y definir mecanismos de persuasión hacia sus aliados, según la tasa de coincidencia de voto en la Asamblea General. Tasa que ha venido decreciendo en los últimos años (véase tabla 3.1 para las cifras hasta el 2005), aunque en los pasados cuatro años (2006-2009) la tasa en la votación general muestra altibajos: 23.6% para el 2006, 18.3% para el 2007, 25.6% para el 2008 y un aumento a 39.0%

⁵² Énfasis agregado. Disponible en: <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/09/20070925-4.es.html>. Revisado: febrero 7, 2008.

en el 2009 y a 41.6% en 2010. Pero en general ello parece evidenciar un distanciamiento en temas considerados clave por Estados Unidos.⁵³ Precisamente, estas tendencias han llevado al Departamento de Estados a buscar mecanismos para lograr recuperar influencia y dominio a escala global y regional, recurriendo a la diplomacia transformacional, al poder inteligente y a la diplomacia pública.

Tabla 3.1. Tasa de coincidencia de voto entre EEUU y el resto de miembros de ONU, según temas sensibles para los intereses estadounidenses				
En porcentajes 1995-2005				
Año	Control de armas	Medio Oriente	Derechos humanos	Votación en general
1995	60.9	35.2	81.0	50.6
1996	62.3	28.3	68.3	49.4
1997	65.8	26.2	61.9	46.7
1998	64.0	22.5	62.8	44.2
1999	57.9	22.7	52.5	41.8
2000	66.1	11.9	55.7	43.0
2001	50.4	29.0	33.9	31.7
2002	41.9	32.4	23.7	31.2
2003	30.7	16.5	34.3	25.5
2004	17.9	9.8	44.9	23.3
2005	31.7	9.8	44.9	25.0

Fuente: Departamento de Estado. <http://www.state.gov/documents/organization/65805.pdf>.

A ese mecanismo de seguimiento de votos en la AGNU se suman las iniciativas y programas con un enfoque regional antes citados. Esto último hace necesario reconocer que, en la visión hemisférica estadounidense, Centroamérica sólo es parte de las preocupaciones estratégicas continentales y sirve de puente entre propuestas como el Plan Colombia y la Iniciativa de Mérida. Sin embargo, no Por ello, el Istmo deja de tener relevancia en su enfoque geopolítico.

En definitiva, y aunque escrito hace más de una década, antes de los eventos del 11 de septiembre y en un momento de auge del denominado

⁵³ Sobre esta temática profundizo en el capítulo VI acerca de la gestión de los países objeto de estudio en la ONU.

“multilateralismo a la carta” de la Administración Clinton, las afirmaciones de C. Kegley y E. Wittkopf (1996: 249) sobre la hegemonía estadounidense son valiosas, pues no han cambiado en gran medida a la fecha, persistiendo EEUU en su visión como el hegemon global:

Ningún otro país ha emergido para asumir el rol hegemónico en la economía política mundial que Estados Unidos jugaron en las décadas siguientes a la II Guerra Mundial –y ninguno está en el horizonte. El poder, los principios y la política de Estados Unidos continuarán siendo pivotaes. Sin embargo, como la visión geoeconómica compite con la geopolítica como la característica definitoria de la política mundial, la ausencia de una única potencia preponderante y la correspondiente descentralización de la economía política mundial “requerirá mecanismos más complejos para la negociación y la implementación de las reglas”.

Precisamente eso es lo que ha obligado a Washington a buscar recursos y medios para lograr mantener su hegemonía en los distintos niveles, tratando de reducir los costos que implica el proveer los bienes colectivos en el sistema internacional. Esto no quiere decir que no haya perdido influencia hegemónica –tal y como la defino en este documento–, aunque sí enfrenta nuevos retos y desafíos que demandan instrumentos diplomáticos y propios del poder blando para conservar su rol global, como lo advierte R. Gates (2010). Ello es parte de lo que proponen F. Zakaria (2008) y R. Haass (2008b) al considerar que no se ha roto totalmente el orden internacional propuesto por EEUU a mediados del siglo pasado; pero tampoco ha surgido un mundo multipolar que desconozca el predominio estadounidense. Por ende, se está en un mundo pluripolar, en algunos ámbitos, apolar en otros e incluso unipolar de corte posestadounidense en otros,⁵⁴ construido sobre las bases introducidas por la Casa Blanca sesenta años atrás y mantenidas, en alguna medida, gracias al hegemonismo militar norteamericano; esto no ha evitado la pérdida de influencia de Washington en la conducta de los Estados, como se deduce de la tabla 3.1, lo cual obliga a una redefinición de la estrategia de seguridad y defensa balanceada entre las distintas manifestaciones del poder, para lograr un equilibrio entre las acciones

⁵⁴ Según R. Altman (2009: 14) a pesar de la crisis financiera y económica del 2008-2009 lo cierto es que EEUU permanecerá como el Estado más poderoso sobre en términos militares, aunque operando desde una “plataforma global más pequeña” al mismo tiempo que otras potencias van emergiendo.

para contrarrestar los conflictos y las contingencias, las capacidades institucionalizadas en materia de ejército y servicio exterior, y los valores y principios –sobre todo culturales– que han caracterizado a los EEUU y sus fuerzas armadas, según R. Gates (2009).

Por consiguiente, el hegemon en un sistema internacional sin una clara polaridad – según lo he analizado en varias secciones–, no puede mostrar la misma capacidad de acción y dominio que en un sistema con polaridad definida. Por eso, en la práctica, hoy Estados Unidos aparece más como un “hegemon interino”. Por eso requiere, en mayor grado, de la colaboración de sus aliados y no puede hacer todas las cosas por cuenta propia.

En síntesis, la política exterior de EEUU, sobre todo hacia los países objeto de estudio, continúa fundamentada en elementos propios de una potencia hegemónica; aunque haya disminuido su capacidad de influencia en la conducta de la mayoría de los Estados, sobre todo de las potencias intermedias y grandes; lo cual no quiere decir que haya desaparecido. Porque más allá de quienes argumentan la declinación de cualquier hegemonía en el sistema internacional o quienes consideran que permanece vigente gracias a la preponderancia militar (cfr. Maingot & Lozano 2004: 9-10), lo cierto es que Washington continúa siendo el principal referente global en todos los ámbitos y una potencia hegemónica sin contendiente en el Caribe y Centroamérica, no sólo por su capacidad para mantener e implementar una serie de reglas internacionales, sino por su voluntad y disposición para utilizar esa capacidad en todos los frentes.⁵⁵

Por lo tanto, la vigencia de esa política y su contribución al logro del interés nacional (cfr. Rice 2008),⁵⁶ en un contexto global caracterizado por

⁵⁵ Para A. Maingot y W. Lozano (2004: 10): “En pocas áreas del mundo las capacidades hegemónicas estadounidenses son más aplicadas. Al mismo tiempo, en otras pocas áreas el poder blando de EEUU parece trabajar sin problemas. La vasta mayoría de las élites en la región comparten con los EEUU los valores y la voluntad para usar las múltiples instituciones internacionales que hoy proveen la arquitectura de las relaciones internacionales. Todas las observaciones precedentes nos permiten hablar de un sistema hegemónico ‘modificado’ gobernando las relaciones entre EEUU-Caribe. Si definiéramos la hegemonía puramente en términos de los poderes relativos (especialmente militar y económico) de los participantes en cualquier relación dada, entonces la idea de que una relación hegemónica modificada exista en el Caribe no tendría sentido. Sin embargo, no estamos interesados sólo en la capacidad para establecer y mantener las reglas que gobernarían cualquier sistema particular de relaciones por amenazas o coerción directa sino también en el grado de voluntad de disposición para utilizar esa capacidad.”

⁵⁶ De acuerdo con C. Rice (2008) “Lo que no ha cambiado son nuestras relaciones con las grandes potencias tradicionales y emergentes, que aún importan para la conducción exitosa de la política. Así, mi admonición en el 2000 que deberíamos buscar obtener la correcta “relación con las grandes potencias” –Rusia, China y las potencias emergentes como India y Brasil– consistentemente nos ha guiado. Como antes, nuestras alianzas en las Américas, Europa y Asia permanecen como los pilares del orden internacional, y ahora estamos transformándolas para enfrentar los desafíos de una nueva era.” Y agrega a renglón seguido:

nuevas amenazas a su seguridad nacional y la presencia de potenciales re-
tadores hegemónicos, depende en parte de la creatividad del Departamento
de Estado y las otras instancias participantes en la formulación de la política
exterior estadounidense para adoptar cursos de acción –que le den conti-
nuidad al rol hegemónico, al mismo tiempo que se ajusten a las caracte-
rísticas de la nueva situación– en el marco de un orden pluripolar y apolar.

Política exterior de Rusia

Para comprender la política exterior rusa es necesario no sólo conocer
algo de la historia de su Rusia, sino su cosmovisión. Esta parte del hecho
que concibe como su autoimagen, la de una gran potencia; por ejemplo,
L. Shevtsova (citada Montes 2009: 1) considera que “Rusia es una gran po-
tencia o no es nada”. Desde esa perspectiva, tanto la Rusia poscomunista
como del imperio zarista se comporta como un jugador clave del sistema
internacional, al igual que durante el periodo soviético. Pero uno en el
que “[los] intereses estatales retienen la primacía sobre los intereses de
los individuos y la sociedad”, por lo que la institución del liderazgo es un
componente clave (ibíd.). Por eso, para O. Oliker *et al.* (2009: 4) entender
la política exterior rusa y sus fuentes es un desafío y tiende a generar
confusión para los observadores occidentales.

Ahora bien, la conducta externa de Rusia tiene dos raíces funda-
mentales: el imperio zarista y el régimen soviético, que complementan
la posición geopolítica del país y su dimensión euroasiática; una realidad
geográfica determinante del rol global de Rusia. Esto posibilita encontrar
elementos de continuidad y cambio en la política exterior, aunque con
la persistencia de un lineamiento similar al de otras grandes potencias,
incluso como parte de esquemas de alianzas bajo el modelo de balance
de poder –la Triple Entente y la Triple Alianza durante el gobierno zarista
y el Pacto de Varsovia en el periodo soviético– (Donaldson & Noguee 2002:
3; también Simonia 1995: 18); en los cuales Moscú se considera el polo

“Lo que ha cambiado, en términos generales, es cómo vemos la relación entre la dinámicas en los Estados y la distribución de poder entre ellos. Conforme la globalización fortalece a algunos Estados, expone y exacerba los fracasos de muchos otros –aquellos muy débiles o pobremente gobernados para enfrentar los desafíos en sus propias fronteras y prevenir de derramarse fuera y desestabilizar el orden internacional. En este ambiente estratégico, es vital para nuestra seguridad nacional que los Estados estén dispuestos y sean capaces para enfrentar todo el rango de sus responsabilidades soberanas, más allá de sus fronteras y dentro de ellas. Esta nueva realidad nos ha conducido a algunos cambios significativos en nuestra política. Reconocemos que la construcción del Estado democrático es ahora un componente vital de nuestro interés nacional.”

de poder y referente en la definición de la identidad e intereses del bloque. Una diferencia con esos dos periodos precedentes es que hoy Moscú formalmente no pertenece a ninguna alianza militar; sin embargo, sí ha mostrado una activa participación en la conformación de esquemas de cooperación regional, como la Organización para la Cooperación de Shanghai, la participación en algunas maniobras militares conjuntas y el impulso de lo que A. Duguin (ideólogo de la nueva escuela geopolítica rusa, fue asesor cercano del presidente Putin) ha denominado el eje Moscú-Teherán-Nueva Delhi-Beijing como parte del Movimiento de Eurasia, o neo-eurasianismo.⁵⁷ Por eso, persiste la idea de ser el centro de poder en la gran masa continental, que determina su conducta como potencia; pero, además, aunque algunos rusos, incluido el antiguo presidente Putin, nieguen que la Federación Rusa sea una superpotencia, y que realmente dejara de ser una superpotencia militar global. Pero la realidad es que “Rusia es hoy una superpotencia. Sólo que es una superpotencia energética” (Goldman 2008: 14). Aunque en la práctica ni el presidente Medvedev ni Putin, ahora como primer ministro, niegan que “...Rusia pueda llegar a ser, de nuevo, una pieza pivotal en el próximo realineamiento estratégico global” (Bayer 2008).⁵⁸ Más bien lo que hay, en palabras de J. P. Brossard (2008: 101) es un “reemergente deseo”

⁵⁷ Los planteamientos de A. Duguin, sobre todo contenidos en el “Manifiesto Eurasianidad”, se orientan en lo siguiente: “Desde el 2001, Moscú y Beijing han formado el núcleo de una nueva coalición regional: la Organización para la Cooperación de Shanghai. Inspirada por la Guerra del Terror, la alianza también incluye a cuatro repúblicas asiáticas: Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán y Uzbekistán. El 5 de julio fue que a través de la Organización para la Cooperación de Shanghai Uzbekistán demandó la salida de las tropas estadounidenses estacionadas en la base Karshi-Khanabad en el sur del país desde el 2001. Recientemente, el grupo ha concedido estatus de observador a Pakistán, India e Irán.” Además, “La creación de un eje Moscú-Teherán-Nueva Delhi-Beijing que garantice a Rusia, un país continental, ‘acceso a puertos de aguas cálidas’ mientras confiere sobre esto el estatus de una Tercera Roma (de acuerdo al Manifiesto de Eurasianidad creado por Alexander Duguin) es visto favorablemente por el Kremlin que está feliz de mostrar que puede girar hacia Oriente en caso de rechazo por los europeos. Es India, el más grande comprador de armas de Rusia, con quien Rusia mantendrá sus próximos ejercicios militares en gran escala en octubre [del 2005].” Disponible: <http://hootsbuddy.blogspot.com/2005/08/le-monde-moscow-tehran-new-delhi.html>.

⁵⁸ A. Bayer (2008) argumenta que la declinación estadounidense ofrece una oportunidad de oro para que Rusia recupere su rol de potencia global; pues “En los últimos ocho años, Washington ha tratado de imponer su voluntad a otras naciones. Esto ha sido un fracaso, reduciendo, no aumentando, la influencia de EEUU, y alarmando no sólo a los antiguos enemigos sino aun a los estrechos aliados. En el proceso, ha cambiado de dirección distanciándose de sus alardeados principios de democracia y libertad, también como de sus raíces conservadoras y aislacionistas. Ha violado las reglas y leyes internacionales que ayudó a implementar después de la II Guerra Mundial y minado su propia economía, produciendo enfado, resentimiento y un violento sentimiento anti-extranjero. Esto ha creado un distanciamiento con la comunidad internacional, que el próximo presidente no será capaz de cicatrizar, sea quien sea el candidato electo.” Y agrega a renglón seguido: “Rusia es la única nación con un arsenal nuclear para enfrentar el de Estados Unidos. A pesar de muchos aspectos desagradables del tándem del primer ministro Vladimir Putin y el presidente Dmitry Medvedev pueda tener para el resto del mundo, Rusia puede llegar a ser de nuevo una pieza pivotal en el próximo realineamiento estratégico global.”

para ser de nuevo una superpotencia; lo cual está ligado a la que podría considerarse la visión de Putin.

Tales planteamientos geopolíticos y geoestratégicos de A. Duguin no son desconocidos en la concepción rusa de potencia, pues su identidad está basada en la noción del gran poderío, de “...un extenso rol hegemónico en su vecindario...”, al mismo tiempo que del carácter único de Rusia como parte integral de Europa y de Asia, que le conceden un origen a partir de dos civilizaciones (Lo 2006: 59). De acuerdo con S. Secreiru (2006: 289), durante los últimos tres siglos “...los gobernantes rusos han visto su país como una gran potencia europea/eurasiática/global, ejerciendo enorme fortaleza militar. Formó coaliciones con otras potencias en Europa y más allá, pero estas coaliciones fueron usualmente de corta vida y no afectaron la independencia estratégica de Rusia.” Por eso, en la actual concepción de Moscú las relaciones con la UE constituyen un elemento clave no sólo en el marco bilateral, sino como parte de la dinámica global. En ese sentido, V. Likhachev (2008) señala:

La 21ª cumbre UE-Rusia celebrada en Janti-Mansi el viernes [27 de junio] fue histórica. Contrario a las predicciones de algunos excépticos europeos, se resolvieron un número de temas bilaterales e internacionales. Líderes rusos y europeos celebraron reuniones frente-a-frente por su gran responsabilidad mutua para garantizar que la globalización proceda democrática y equitativamente lo cual requiere una alianza estratégica de largo plazo entre Bruselas y Moscú.

Y agrega el autor (ibíd.) a reglón seguido:

Los participantes de la UE en la cumbre pusieron sería atención a la iniciativa de Medvedev sobre seguridad europea. Su propuesta para un nuevo pacto de seguridad UE-Rusia es muy oportuna. Ni la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa, ni la OTAN, ni la UE misma pueden individualmente resolver un número de temas urgentes relacionados a la administración de las crisis, la no-proliferación y la lucha contra el terrorismo internacional. Como Medvedev dijo, vivimos en una gran casa común y todos, sin excepción, tenemos la responsabilidad para mantenerla en orden. Su enfoque fue apoyado por todos los participantes en la cumbre.

Tal visión multidimensional y multicultural conduce a ajustes y realineamientos periódicos; Por eso, como parte de la definición de su po-

sición geoestratégica y de la respuesta a los dilemas estratégicos de la Rusia pos-soviética, se genera una “...política exterior altamente impredecible”, como señalo en varias oportunidades en esta sección; de ahí que “...la conducta internacional de Rusia se realineó varias veces durante los años 1990, evolucionando de la integración en un bloque de un Occidente multipolar e institucionalizado a una posición para contrabalancear la hegemonía estadounidense, de centrarse en la OTAN en Europa y oponerse a la globalización económica ‘salvaje’” (ibíd.: 290). El primer realineamiento, que tuvo características de cambio radical, fue el enfrentar el desafío, en 1991, de definir una política exterior hacia 14 Estados recién independizados, que un año antes eran parte de la estructura soviética; ante ello “un amplio rango de relaciones políticas, económicas y militares tenían que ser forjadas y los viejos lazos soviéticos desmantelados o reconstruidos” (Jackson 2003: 1). Ello implicaba también revisar y adaptar las instituciones de política exterior del periodo soviético, pero sin contar con el *expertise* e información para crear política exterior hacia sus nuevos vecinos, lo cual resultó complicado por las condiciones económicas propias y la crisis de identidad doméstica (ibíd.).⁵⁹ Pero ocurría en medio de la búsqueda de una identidad propia y de la clara definición de intereses sobre los Estados cercanos ante la confusión reinante; pues “Rusia, en sí misma un nuevo Estado, tenía que desarrollar relaciones con el resto del mundo y con los 14 nuevos Estados que emergieron de la Unión Soviética... Rusia enfrentaba una nueva situación geopolítica” (ibíd.: 2). Situación geopolítica que de una u otra forma estará condicionada por su histórica relación con Alemania. De acuerdo con C. Stelzenmüller (2009: 90), estos dos países “tienen profundos lazos históricos”, incluso “Alemania es el más grande socio comercial de Rusia y ha llegado a ser considerablemente dependiente de los suministros de energía rusos, adquiriendo un tercio de su petróleo y gas del país.” Por consiguiente, agrega esta autora (ibíd.: 91) que:

...el desafío clave para Occidente –y en particular para Alemania– es político, no militar. Alentado por el nacionalismo revisionista, una nueva y resurgente Rusia parece determinada a mantener a Europa y a Estados Unidos fuera de

⁵⁹ N. Jackson (2003: 1) señala: “El más serio desafío de la política exterior que Rusia enfrentó entre 1991 y 1996 fue cómo responder al estallido de conflictos en sus nuevos Estados vecinos. Poco después que la Unión Soviética se desintegró, muchas hostilidades surgieron, que van desde las pequeñas escaramuzas fronterizas a las guerras declaradas. El gobierno ruso fue confrontado con urgentes decisiones acerca de si reaccionaba o no a estos conflictos, y si lo hacía, por qué medios.”

su “vecindario cercano”, todo ello mientras hace negocios con Occidente. En el peor de los casos, las ambiciones regionales y globales de Rusia podrían poner fin a las reformas democráticas en las fronteras orientales de Europa –dividiendo la alianza trasatlántica en el proceso–.

En el periodo 1991-1996, según N. Jackson (ibíd.: 6) se pueden identificar tres orientaciones de política exterior hacia las ex repúblicas soviéticas compitiendo en los estratos de toma de decisiones en Moscú: occidentalistas liberales, nacionalistas pragmáticos y nacionalistas fundamentalistas. Los primeros consideraron la seguridad como una cuestión que incluía aspectos políticos, económicos y militares; los nacionalistas pragmáticos argumentaban la necesidad de un involucramiento ruso en la antigua URSS –incluido el uso de la fuerza– para lograr la paz en la región; mientras que los nacionalistas fundamentalistas lo plantearon en términos de conflictos suma cero, requiriéndose la fuerza unilateral para protegerse de la expansión del conflicto y de la diáspora (ibíd.: 6-7).

En gran medida esta situación es lo que le permitió al presidente Putin realizar giros importantes en la política exterior, como el del 2001 cuando “...cambió la política exterior de Rusia de una política basada en el balance contra la dominación internacional Occidental a una de cooperación con el Occidente” (Bukkvoll 2003: 223),⁶⁰ para luego girar en el 2007 hacia una mayor confrontación con las potencias occidentales, como indico más adelante. Por lo tanto, es posible identificar cinco fases en dicha política –K. Kosachev y A. Aslund (2005) identifican las cuatro primeras–: aquellas asociadas con la gestión de los ministros A. Kozyrev, Y. Primakov (su gestión se caracterizó por la búsqueda de una mayor multipolaridad y un acercamiento a Asia, sobre todo con China [Montes 2009: 10]) y el primer periodo del presidente V. Putin; la cuarta comienza en el 2005 y se ubica entre la *realpolitik* y los esquemas de cooperación en materia de seguridad internacional al estilo de la posguerra mundial; la quinta fase inicia en el 2007 con el citado endurecimiento en las relaciones con las potencias occidentales, que D. Trenin (2009: 142) resume en los siguientes términos: “...a partir de 2007, Moscú procura una política de no alineamiento, con una destacada independencia de Occidente, pero combinada con una renuencia a confrontarlo”; demandando que “nos acepten como

⁶⁰ El autor (Bukkvoll 2003: 224) considera que tal giro responde a las presiones domésticas de grupos pro-occidentales vinculados a la industria petrolera, de gas y metalúrgica; las preocupaciones de los servicios de seguridad; y el probable abandono de la coalición gobernante de sectores anti-occidentales (es decir, anti-europeos y anti-estadounidenses) por diversas razones.

somos, tratemos como iguales, y establezcamos cooperación basada en intereses mutuos” (ibíd.). En buena medida, ello responde, por una parte, a la necesidad de mantener el liderazgo, al que me referí al inicio de esta sección; pues, como señala M. Montes (2009: 10), el Kremlin enfrenta el dilema de cómo mantener el sistema político-económico de “autoritarismo patrimonial”, que requiere aislamiento, con el rol de potencia emergente que demanda una activa participación en el sistema internacional que se fundamenta en el “transimperialismo”.

Para Kosachev y Aslund (ibíd.) las primeras dos etapas se caracterizaron por la debilidad rusa y una política exterior reactiva; mientras que la tercera fue más activa gracias, en parte, al desarrollo del sector energético. No obstante esos cambios, para D. Trenin y B. Lo (2005: 19) la política exterior rusa se ubica entre dos categorías de percepciones: la constancia de sus fundamentos –que hacen que la tesis de G. Kennan mantenga vigencia– y el cambio radical en la naturaleza de la toma de decisiones que ocurrió en la segunda mitad del siglo xx.

De acuerdo con S. Secrieru (2006: 289) como parte de esos giros, desde el 2000 las prioridades y los intereses de la política exterior fueron definidos con mayor claridad, prefiriendo concentrarse más en su “vecindario cercano” y menos en una proyección global, de forma que busca consolidarse como hegemón regional.⁶¹ Ello porque “...el Kremlin considera el predominio regional vital para la preservación de su estatus de gran potencia en el mundo, [así] los países de la CEI llegan a ser la máxima prioridad de la política exterior multi-vectorial de Rusia” (ibíd.). Por consiguiente, la primera prioridad del Kremlin en sus relaciones exteriores es el área pos-soviética,⁶² excepto los Estados bál-

⁶¹ Sin embargo, la consolidación como hegemón regional pasa por las reconfiguraciones geopolíticas en las distintas subregiones de ese vecindario cercano, como, por ejemplo, en el Cáucaso y en Asia Central. Tales redefiniciones se producen en un periodo en el que han tenido lugar una serie de eventos significativos. De los eventos de los pasados cuatro años vinculados a Rusia, S. Grigoryan (2008: 102-03) identifica los siguientes: desarrollo de procesos democráticos en las exrepúblicas soviéticas; las nuevas políticas energéticas rusas; los cambios en la visión rusa planteados en la conferencia de Munich de febrero del 2007: suspensión o retiro de Moscú de tratados firmados durante la Guerra Fría; los intentos de UE y EEUU para diversificar sus fuentes de suministro de hidrocarburos; cambios en la estructura militar y económica de algunas subregiones del vecindario cercano; transformación del Cáucaso como región de tránsito de recursos energéticos y bienes entre oriente y occidente; cambio en los liderazgos alemán y francés; y transformaciones en algunas organizaciones regionales en el espacio pos-soviético.

⁶² Esta área o espacio pos-soviético no puede considerarse como algo homogéneo, puesto que se han constituido bloques subregionales –algunos con marcadas rivalidades y visiones opuestas– y la configuración de la CEI –que le serviría de marco institucional– ha fluctuado constantemente; a lo cual se suma la problemática de las fronteras pendientes de delimitación entre Rusia y las ex repúblicas soviéticas al momento de la desintegración de la URSS. (Nikitin 2007: 3). Esto fue reconocido también en el 2007 por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el documento “A Survey of Russian Federation Foreign Policy” (disponible:

ticos –para A. Nikitin (2007: 2) esto tiene sentido porque estos países se distanciaron rápidamente del estilo seguido por las otras antiguas repúblicas soviéticas–;⁶³ no así el Gran Cáucaso que es de “particular importancia para la política interna y externa, por lo que asegurar el desarrollo pacífico del país y logra su integridad nacional (Brossard 2008: 104). Dentro del área pos-soviética Asia Central es una pieza clave, no sólo por ser su traspatio, sino porque también es un área de interés para EEUU y posee importantes reservas energéticas; sin embargo, para Moscú esta región constituye un arma de doble, pues su gestión puede constituirse en una acción preventiva o ser el agente desestabilizador (cfr. Claes 2010: 1).

Esas ideas se plantearon básicamente en el año 2000 en el documento “The Foreign Policy Concept of the Russian Federation” (Putin 2000), en el que se advierte que la máxima prioridad de la política exterior es la protección de los intereses de los individuos y la sociedad, por lo que los principales objetivos de la acción externa serán: asegurar la seguridad nacional, preservando y fortaleciendo la soberanía y la integridad territorial, para “...alcanzar posiciones firmes y prestigiosas en la comunidad mundial” de acuerdo al interés ruso de gran potencia; influenciar los procesos mundiales para lograr un orden global estable, justo y democrático; crear condiciones externas favorables para el desarrollo ruso; “formar un cinturón de buen vecindario a lo largo del perímetro de las fronteras de Rusia” tratando de eliminar los potenciales focos de tensión y conflicto; y “promover una percepción positiva de la Federación Rusa en el mundo, popularizar el lenguaje ruso y la cultura de los pueblos de Rusia en el exterior”. Tales conceptos fueron reafirmados por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el 2007 en un documento intitulado “A Survey of Russian Federation Foreign Policy”, al reconocer que las amenazas ahora no son

<http://www.mid.ru>. Revisado: 2 de mayo de 2010) cuando señala que “Las relaciones con los países de la CIS es la principal prioridad de la política exterior rusa. Nuestros intereses de seguridad están concentrados aquí, y es de donde emanan los serios desafíos, la inmigración ilegal y el crimen organizado, entre otros.” Por ello, Moscú está interesado en tener “estados amigables, prósperos, democráticos y estables a lo largo del perímetro de sus fronteras.”

⁶³ Para K. Kosachev y A. Aslund (2005), “Rusia asumió que los Estados pos-soviéticos permanecerían amigables a causa de la historia compartida, pero ello fue un error. Estos países serían integrados dentro de la UE y la OTAN. La membresía en esas organizaciones puede unir una nación en torno a un proyecto común, haciéndola más fuerte. Los países pos-soviéticos también necesitaban asistencia financiera. Rusia no podía proveerles esas cosas. Pero puede proveer un mercado para los bienes producidos en los Estados pos-soviéticos, acceso al mercado de trabajo ruso y petróleo y gas subsidiado. Los países bálticos están cometiendo un error con su política anti-rusa, pero Rusia no está intentando sancionarlos. En procura de proyectos como el Gasoducto de Europa del Norte, Rusia está protegiendo su interés nacional sin romper las reglas.”

sólo internas, sino que muchas provienen del entorno, lo que demanda acciones colectivas en un sistema internacional multipolar.⁶⁴

La segunda prioridad rusa es Europa –en la que se ubican los países bálticos–,⁶⁵ seguida de Asia –particularmente China, India, Corea del Sur y Japón– (Kosachev & Aslund 2005). Estos autores (ibíd.) advierten que “...EEUU no es una prioridad en la política exterior rusa”, pues el Kremlin es muy sensitivo respecto a cómo es planteada la amenaza y si las acciones producirán resultados tangibles. Esto lo reconocen D. Trenin y B. Lo (2005: 19) afirman:

Hoy, la atmósfera y las prioridades en las relaciones de Rusia con Occidente son muy diferentes. Rusia puede todavía ser un “socio” difícil, con prejuicios arraigados, preconcepciones estratégicas de una clase y otra, intereses frecuentemente conflictivos y una cultura institucional disfuncional. Sin embargo, a pesar de estos problemas, permanece más un socio que un “rival”, el término usado por Kennan para describir a la Unión Soviética. Rusia puede ser un competidor local o regional de Estados Unidos o de la UE, pero esta competencia no es un juego de suma cero. En términos estratégicos la Rusia de Putin quiere “paz”, “estabilidad” y una “interacción mutua feliz” (si no más), aun mientras haya serios desacuerdos sobre la política individual y las bases normativas para la cooperación.

Sin embargo, lo anterior no quiere decir que Moscú haya desechado una visión global –como lo advierten en el documento del 2000 acerca de la política exterior que ya cité y lo reseña D. Trenin (2009: 142)–, sobre todo cuando se trata de constituirse en un proveedor de energía a escala mundial, al mismo tiempo que convertirse en un centro financiero neu-

⁶⁴ En este documento (véase nota 62), la Cancillería rusa advierte que es un mito la idea de un mundo unipolar y, por tanto, el método para la gobernabilidad de las RI es la diplomacia multilateral. Además, destaca: “En un mundo globalizado no puede haber islotes de estabilidad. La seguridad nacional de Rusia no puede ser asegurada fuera del contexto global y regional. En las condiciones de globalización, el éxito de la transformación interna depende en gran medida de la influencia de factores localizados allende nuestras fronteras. De igual manera, es obvio que Rusia puede existir dentro sus fronteras actuales como una activa potencia mundial sólo si formula una política hábil a través de todo el espectro de problemas internacionales sobre la base de una evaluación realista de sus propias capacidades.”

⁶⁵ En material energética, Rusia ha procurado incrementar la vulnerabilidad europea y hacerla cada vez más dependiente del gas natural y el petróleo siberiano; para ello, ha desarrollado un complejo sistema de gasoductos desde Siberia hasta Europa Oriental y Central, que conecta también las reservas del Mar Caspio (Goldman 2008: 7-8). Así, Rusia ha desarrollado un monopolio en el trasiego de gas y petróleo, que intenta ser contrarrestado por los europeos y estadounidenses construyendo un gasoducto por el Mar Caspio para conectar a Asia Central con Azerbaiyán y de ahí a Turquía a través de Georgia, con extensiones a Bulgaria, Hungría, Rumania y a Europa Occidental (ibíd.: 9).

rálgico en el nuevo mundo de inicios del siglo **xxi**.⁶⁶ En esa materia, las exportaciones rusas de recursos energéticos –gas natural y petróleo– hacia EEUU han mantenido una tendencia creciente, aprovechando el interés estadounidense en disminuir su dependencia de los hidrocarburos del Medio Oriente, al mismo tiempo que Rusia se convirtió en el 2006 en el productor más grande de petróleo en el mundo, por encima de Arabia Saudita (Goldman 2008: 3-4).⁶⁷ Esto no es nuevo en la historia rusa, más bien el petróleo ha tenido un rol significativo en la vida política y económica; (ibíd.: 11) utilizándolo muchas veces como un arma política para presionar o sancionar a sus aliados.⁶⁸

R. Donaldson y J. Noguee (2002: 5-6), teniendo en cuenta esas continuidades y giros en la conducta rusa, identifican los principales factores críticos en la política exterior:

- Cambio en la estructura internacional, pasando del bipolarismo al multipolarismo.⁶⁹
- La declinación de la capacidad militar rusa.

⁶⁶ S. Jennings (2008) advierte: “La influencia política y económica de Rusia se incrementará en el futuro, y las compañías del país serán más importantes en la economía global. Moscú crecerá en estatura como una capital financiera, llegando a ser uno de los seis o siete centros financieros más importantes del mundo en la próxima década. La naturaleza de las inversiones hacia dentro también cambiará, con incrementos de capital llegando de inversionistas en Asia, el Medio Oriente y otros PAD. Y, sin duda, la calidad de vida de los rusos –y sus libertades económicas y sociales– continuarán mejorando.” Nota: PAD es “países altamente desarrollados” o HGC: high-growth countries.

⁶⁷ M. Goldman (2008: 10) señala: “Mientras el presidente Putin niega cualquier noción de que a la Rusia de hoy ha llegado una superpotencia energética, en realidad lo es. Aunque estos recursos petroleros y gasíferos no son recientemente descubiertos. Sin embargo, el desafío siempre ha sido aprovechar esos recursos y usarlos efectivamente. Después de todo, como Rusia es el país geográficamente más grande en el mundo (once zonas horarias), era inevitable que bajo algunas de esas hectáreas hubiera grandes depósitos de crudo y gas natural. Pero Rusia, a menudo, ha tenido problemas localizando esos depósitos, trayéndolos a la superficie, y entonces transportándolos a los consumidores domésticos y extranjeros. Dada la latitud norte y la localización submarina donde muchos de los depósitos de energía están localizados, también como la distancia de los consumidores extranjeros, esto no ha sido una tarea fácil.”

⁶⁸ La República Checa argumenta que la reducción en las exportaciones de petróleo ruso se produjo tras la firma del acuerdo con EEUU sobre el plan de defensa anti-misiles, lo cual es percibido –junto con el veto de Moscú en el Consejo de Seguridad a la resolución sobre Zimbabwe y la firma de un acuerdo entre Gazprom e Irak– como el fin de la “luna de miel” del presidente D. Medvedev. Véase el artículo de M. Elder, “Czechs See Shenanigans in Oil Cuts”, *The Moscow Times*, 15 de julio del 2008, disponible: <http://www.themoscowtimes.com/article/600/42/368928.htm>.

⁶⁹ La relevancia de esta percepción se refleja en la declaración sino-rusa de la primavera de 1997, suscrita por B. Yeltsin y Jiang Zemin, cuando expresan: “La Guerra Fría ha finalizado. El sistema bipolar ha desaparecido. Las tendencias positivas hacia la formación de un mundo multipolar se están desarrollando a paso acelerado, y las relaciones están cambiando entre los principales Estados, incluyendo los antiguos adversarios de la Guerra Fría. Las organizaciones regionales para la cooperación económica están mostrando significativa vitalidad. La diversidad en el desarrollo político, económico y cultural de todos los países está llegando a ser firmemente establecido, y el rol de las fuerzas que favorecen la paz y la amplia cooperación internacional está creciendo.” (citado Donaldson & Noguee 2002: 8)

- La transición de la economía rusa.
- La mayor integración rusa en la economía global.
- El liderazgo político y la política doméstica, sobre todo de Yeltsin y Putin.

Por ello, resulta correcta la caracterización de los analistas de caracterizar la política exterior de Rusia en dos objetivos: el deseo de incrementar la influencia global y lograr la continua recuperación y fortalecimiento económico (Oliker *et al.* 2009: 83). Por supuesto, el país no está exento de amenazas en el contexto de los factores críticos enumerados, pero ninguna de ellas es existencial y pueden ser enfrentadas por Moscú, sobre todo en coordinación con la comunidad internacional (ibíd.: 84); a pesar que los rusos no tienen una visión unificada sobre los intereses nacionales y su futuro, excepto que son una “moderna gran potencia” (ibíd.: 88).

Los citados factores críticos deben ser entendidos en el complejo escenario ruso, que D. Trenin y B. Lo (2005: 18) resumen en los siguientes términos:

La declinación estratégica y económica de Rusia en las pasadas dos décadas ha asegurado que en asuntos internacionales es a menudo menos un actor que un seguidor. A pesar que las reservas de armas nucleares son aún significativas, la membresía del Consejo de Seguridad de la ONU y el G8 y la posición como uno de los grandes productores mundiales de energía, la influencia de Rusia en el extenso escenario mundial es irregular. Puede ser una “superpotencia regional” con relación a la antigua Unión Soviética, pero más allá del denominado Vecindario Cercano, su capacidad para proyectar el poder y la influencia es limitada.

Esa caracterización de Rusia y de su conducta externa hace que su política exterior resulte algo incompleta y de difícil definición para quienes no comprenden el estilo ruso—sobre todo su identidad construida a partir de la idea de ser una gran potencia (cfr. Tsygankov 2009)—;⁷⁰ además, según P. Kubicek (1999-2000: 547), “Desde 1991, su modelo general

⁷⁰ A. Tsygankov (2009: 2-3) señala que “Los mismos rusos a menudo han presentado su éxito como un históricamente inevitable retorno al rango de una gran potencia. Al menos durante la crisis económica global y ciertamente de manera inmediata tras la crisis en el Cáucaso, la narrativa dominante en Rusia ha sido la de ser una potencia creciente. Tal retórica fue apoyada por las declaraciones oficiales que postularon a Rusia como la quinta economía más grande libre de la dependencia de las exportaciones de petróleo y un miembro plenamente comprometido con un orden internacional multipolar para el 2020.”

se ha balanceado de uno de cooperación con el Occidente a uno de confrontación directa sobre temas tales como Bosnia, expansión de la OTAN y la reafirmación de una esfera de influencia de Rusia en otros Estados pos-soviéticos.” Para ello, además de sus recursos diplomáticos tradicionales, Moscú ha recurrido a una visión multidimensional del poder, combinando los instrumentos económicos, culturales y de relaciones públicas (Oliker *et al.* 2009: 88), usando el poder duro y el blando e incluso algunos elementos de la diplomacia pública, particularmente en su “vecindario cercano”.

A ello se agrega un trasfondo que no puede ser obviado; si bien Rusia asumió los compromisos y responsabilidades de la Unión Soviética en enero de 1992, lo cierto es que lo hizo bajo dos factores determinantes: un cambio radical del escenario en el cual interactuó el régimen soviético durante la Guerra Fría y una transformación incompleta de la política exterior durante el periodo de M. Gorbachov, quien introdujo ajustes significativos en la gestión externa.⁷¹ Sin embargo, las variaciones no fueron tan radicales como para eliminar muchas prácticas institucionales propias del periodo soviético, que crearon una cultura en materia de políticas exterior y de defensa centrada en la visión de suma cero, propia del mundo hobbesiano (Checkel 1995: 43; también Lo 2006: 60); Por eso, la actual visión rusa del sistema internacional continúa centrada en la anarquía geopolítica y la competencia geopolítica y geoeconómica, en cuyo escenario –dominado por el “Concierto de Grandes Potencias”– Rusia preserva una mentalidad elitista: “grandes potencias tratando con grandes temas” (Nixey 2006). Pero no hay que dejar de lado que el estilo ruso continúa siendo *sui generis*, que la historia, en este caso, de la política exterior es poco clara y formulada por entidades escamente unitarias.⁷² A ello se suma que la diversificación de la élite generó un extenso rango de objeti-

⁷¹ Esta situación la describen R. Donaldson y J. Noguee (2002: 121) en los siguientes términos: “Al momento que la Unión Soviética dejó de existir, a finales de 1991, Mikhail Gorbachov significativamente había alterado la política exterior de la URSS, en parte como una respuesta a estos cambios en el ambiente internacional. Él había jugado un rol importante en poner fin a la Guerra Fría y la virtual desaparición del subsistema comunista internacional. Como él se apresuró a moverse dentro de la antigua oficina del Kremlin de Gorbachov, el presidente de la Federación Rusa, Boris Yeltsin, heredó estas características de un sistema internacional modificado, como también con fronteras territoriales radicalmente diferentes no sólo de aquellas de la Unión Soviética, sino también de aquellas del Estado ruso previas a la independencia.”

⁷² D. Trenin y B. Lo (2005: 17) advierten que “En el diversificado ambiente de la Rusia pos-soviética, entidades tales como el Ministerio de Relaciones Exteriores, el ejército y las grandes empresas difícilmente son unitarias, sino que contienen en sí mismas muchas visiones e intereses conflictivos. Además, las actitudes hacia algunos temas pueden ser moldeadas por lealtades ideológicas o institucionales, sino derivadas de intereses específicos y agendas concretas.”

vos de política exterior, no sólo tradicionales, como seguridad y geopolítica, sino también económicos (Trenin & Lo 2005: 17).

La visión sobre el ámbito internacional fue alentada en julio del 2006 cuando Rusia fue el anfitrión de la cumbre del G-8 en San Petersburgo y reafirmada en el 2007 con una serie de recomendaciones formuladas por el Ministerio de Relaciones Exteriores en el citado documento “A Survey of Russian Federation”. Para B. Lo (2006: 57) en la perspectiva de V. Putin “...la cumbre representó un punto de referencia en la evolución de Rusia como una moderna gran potencia, formalizando su posición entre las economías y democracias líderes del mundo.” Esto forma parte de la visión rusa de *derzhavnosti*,⁷³ que sirve de fundamento para la recuperación durante el siglo XXI (Secieru 2006: 290). Esto le permite a D. Trenin (2009: 152) concluir que “Rusia se ha propuesto la revisión del orden global formado en la estela de la Guerra Fría. Moscú tiene muchas razones para aspirar a un más activo rol en los asuntos globales y una parte más sustancial de la gobernabilidad global.”

Parte del escenario está determinado por la consideración rusa, como lo expresó el presidente V. Putin el 10 de febrero del 2007 en su discurso ante la Conferencia de Munich sobre Políticas de Seguridad, de que “el mundo unipolar que había sido propuesto tras el fin de la Guerra Fría ya no existe.” Y agregó que considera que “...el modelo unipolar no sólo es inaceptable sino también imposible en el mundo de hoy. Y esto no es sólo porque si hubo un liderazgo individual en el mundo de hoy –y precisamente en el de hoy–, entonces los recursos militares, políticos y económicos no serían suficientes. Lo que es aún más importante es que el modelo mismo es imperfecto porque en su base no hay y no puede haber fundamentos morales para la civilización moderna.”⁷⁴ Pero además, la dinámica de la relación de fuerzas ha cambiado y no sólo se centra en lo militar, puesto que para el presidente Putin:

El PNB combinado medido en paridad de poder compra de países tales como India y China es casi más grande que el de Estados Unidos. Y un cálculo similar con el PNB de los países BRIC (Brasil, Rusia, India y China– sobrepasa el PNB acumulado de la Unión Europea. Y de acuerdo con expertos esta brecha se incrementará en el futuro.

⁷³ Una palabra rusa que significa gran poderío y expresa el deseo de ser una gran potencia en el largo plazo.

⁷⁴ Disponible: http://www.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml. Revisado: febrero 7, 2008.

No hay razón para dudar que el potencial económico de los nuevos centros de desarrollo económico global inevitablemente será convertido en influencia política y fortalecerán la multipolaridad.

En conexión con esto el rol de la diplomacia multilateral aumentará significativamente. La necesidad por principios tales como apertura, transparencia y predictibilidad en la política no es cuestionado y el uso de la fuerza será una medida realmente excepcional...”

Los factores domésticos condicionantes de la política exterior rusa son importantes en la medida que determinan esa conducta en dos formas: 1) las políticas y planes económicos, sociales y políticos nacionales compiten por recursos con las políticas exterior y de defensa; y 2) los grupos de interés y los individuos ejercen una influencia importante en la formulación de la política exterior; lo que se profundiza por la similitud en la visión de Gorbachov, Yeltsin y Putin sobre el rol ruso en el mundo. Ello porque para los tres “...los desafíos domésticos del desarrollo económico y político son panorámicos...” y luchan por crear un ambiente externo que no genere amenazas que atenten contra el desarrollo doméstico (Donaldson & Noguee 2002: 122). Esto le permite a N. Simoniya (1995: 17) afirmar que en el largo plazo “...la política exterior siempre depende de la política doméstica.” Mientras que J. Checkel (1995: 58) considera que la interacción entre las variables internacional y doméstica es tan estrecha en el caso ruso que no es fácil discernir su efecto independiente.

De acuerdo con el Ministro de Relaciones Exteriores, S. Lavrov, la política exterior está fundamentada en intereses nacionales comprensivos, el pragmatismo y el sentido común, complementado con un enfoque multi-vector y la voluntad para cooperar con quien esté dispuesto.⁷⁵ Por lo tanto, según el canciller, el país tiene más de ocho años de

“...fortalecer su condición de Estado, está modernizando su economía, confrontando extensas tareas sociales y asegurando su seguridad más efectivamente, particularmente a través de la participación en la amplia cooperación internacional. Y en efecto, por primera vez en la historia, tenemos la habilidad y resolución, los recursos financieros para enfrentar todas

⁷⁵ De acuerdo con B. Lo (2006: 59) precisamente esa visión pragmática ha sido muy criticada por los adversarios del presidente Putin, porque consideran que hay inconstancia en la política exterior, pudiendo ser descrita de diversas formas: como multi-vectorial, multipolar, independiente, nacionalista, imperialista, pro-Occidental, anti-Occidental, Eurocéntrica y centrada en los EEUU

estas tareas simultáneamente y basarse en el proceso de la nueva condición de Rusia, también preparado para atender con gran responsabilidad en los asuntos internacionales.”⁷⁶

En esa oportunidad, 23 de enero del 2008, el ministro Lavrov identificó, entre las principales tareas externas de Rusia, el fortalecimiento de la diplomacia multilateral, la atención de la estabilidad estratégica –sobre todo derivada de las relaciones ruso-estadounidenses– y sobre “...la necesidad de transformar cualitativamente la arquitectura de seguridad europea”. Por consiguiente, agrega el canciller: “Rusia continuará desempeñando activamente el papel equilibrante en los asuntos globales aprovechándose de sus posibilidades en el mundo actual” (Lavrov 2007). Además, no nos dejamos ni dejaremos involucrar en cualquier confrontación, nunca formaremos parte de nuevas “alianzas sagradas” contra nadie. Ello significa también la renuncia a la participación o al apoyo de las estructuras que encarnan lo que Fiodor Dostoyevski llamara ‘contradicciones europeas’.” (ibíd.).

Por ello, el objetivo principal del curso externo multi-vectorial está en función de desarrollar relaciones no conflictivas, de forma que se mantenga el rol dominante en el espacio de la CEI. Sobre esa base se restaurarían las posiciones de poder de Rusia, primero en el espacio cercano y a largo plazo más allá (Secrieru 2006: 289).

Desde esa perspectiva, la visión de Putin es la de Rusia como una “moderna gran potencia”, lo cual se fundamenta en la premisa que “...el poder real en el mundo pos-moderno del siglo XXI es multi-dimensional...”, razón por la cual el gobierno ruso el país “...no sólo debe ser fuerte en el sentido político-militar tradicional, sino también económicamente próspero, tecnológicamente avanzado, culturalmente influyente y poseedor de autoridad moral”; de manera que Rusia se expresaría como “...una gran potencia ‘blanda’ también como ‘dura’, un actor internacional influyente y constructivo” (Lo 2006: 59).⁷⁷ Es decir, como un hegemón benevolente, pero lo suficientemente capaz para ejercer un activo dominio que permi-

⁷⁶ Disponible: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/0/F18F960C1AA32C6DC32573DA003FC60F. Revisado: febrero 7, 2008.

⁷⁷ Por consiguiente, para V. Putin: “Rusia debe retener su identidad ‘natural’, independencia soberana y libertad de acción [propias de un hegemón]. En la práctica, esto significa buscar relaciones cooperativas con Occidente, pero no a costa de los lazos con los principales centros de poder no occidentales, tales como China, India y el mundo islámico. Trabajar con Occidente sobre temas de interés común tampoco significa permitirles dictar los términos del compromiso. Reconocimiento como un ‘Estado-nación normal’ no implicará una disminución del estatus como una de las grandes potencias del mundo o de su rol como la presencia estratégica dominante en el espacio de la antigua Unión Soviética” (Lo 2006: 59).

ta estabilizar el sistema y mantener su influencia en el escenario regional e internacional, como se conceptualizó la hegemonía en este capítulo.

Tal enfoque proactivo y pragmático de la política exterior rusa se origina, según el Consejo sobre Política Exterior y de Defensa de Rusia, en los siguientes intereses estratégicos en áreas vitales:

- Mantenimiento de la seguridad internacional, incluyendo los conflictos regionales y las operaciones para el mantenimiento de la paz.
- Desarme y control de armas, no proliferación de armas de destrucción masiva, incluidas las nucleares y lo relativo a tecnología de misiles y material fisible.
- Contención de las distintas formas de terrorismo internacional.
- Control del crimen internacional, incluyendo narcotráfico.
- Estabilidad internacional y su fundamento en el relativo bienestar económico.⁷⁸

Esto evidencia el creciente rol del ejército y del aparato militar en la formulación e implementación de la política exterior, constituyéndose en medio y fin de la conducta externa. Sobre todo como resultado de circunstancias objetivas producto del hecho que “...los nuevos problemas de política exterior tuvieron un importante trasfondo militar...” (Simonia 1995: 29) con el cambio de régimen y la recomposición de los bloques de poder y realineamientos internacionales tras el fin de la Guerra Fría y la desintegración del bloque soviético.

A ello se suma el denominado “legado de Yeltsin” en materia de política exterior, en el que destaca la prioridad dada, al calificar de “importancia vital”, a los esfuerzos destinados a los países que conforman la antigua Unión Soviética. Esto porque la consolidación de Rusia como una gran potencia pasa necesariamente por “...la creación de un nuevo sistema de relaciones positivas entre los Estados...” que constituirían el bloque soviético, de forma que sean vínculos estables, orientados por “...el mayor grado posible de integración, bajo el principio de participación voluntaria y recíproca” (Donaldson & Noguee 2002: 129-30).

Sin embargo, quizás la más clara referencia sobre el rol de Rusia en el mundo reside en la declaración del Canciller E. Primakov en enero de 1996, cuando expresó: “Rusia ha sido y permanece una gran potencia, y su política hacia el mundo externo corresponderá con ese estatus” (cita-

⁷⁸ Disponible: <http://www.fipc.ru/fipctest/partnership/cisimage.html>. Revisado: febrero 7, 2008.

do Donaldson & Noguee 2002: 131); y procedió a enumerar como tareas básicas de la política exterior rusa las siguientes:

- Creación de las condiciones externas que favorezcan la integridad territorial del Estado.
- Fortalecimiento de las tendencias centrípetas en el territorio de la antigua URSS.
- Estabilización de la situación internacional a escala regional, para complementar aquella a escala global.
- Desarrollo de relaciones fructíferas que prevengan la aparición de nuevos focos de tensión. (ibíd.)

En julio del 2000 se complementó ese planteamiento al definirse el concepto de la política exterior, al que ya me referí en esta sección, en concordancia con la estrategia de defensa, centrado en la necesidad de combatir la tendencia hacia el unipolarismo.

Tales elementos evidencian la política hegemónica de Moscú, centrada en el círculo más cercano (regiones fronterizas) y una proyección global de la cultura, la política y la economía rusa. Con ello ratificó sus intereses regionales y los esfuerzos por consolidar su dominio sobre sus vecinos más débiles, como señala A. Dawisha (1995a: 4) al indicar:

En su propio ambiente regional, vis-a-vis las repúblicas más débiles, Rusia actúa como la potencia que satisface la quintaesencia del *statu quo*, insistiendo en preservar el balance de la vieja relación de poder (la cual, por supuesto, fue hábilmente inclinada a su favor) y hacer todo lo posible para sabotear los esfuerzos por las repúblicas más pequeñas para romper la influencia de Rusia. Aun *vis-á-vis* los políticamente más estables y económicamente más poderosos Estados occidentales, Rusia se ha comportado como un país en desarrollo en la forma de emprender una masiva reestructuración de sus orientaciones política, económicas y de política exterior.

A partir de esa perspectiva, Rusia resulta un hegemon particular que adopta un imperativo situacional, basada en su estratégica posición geográfica, que le permite ofrecer un liderazgo y un esquema regional en cuyo centro aparece Rusia (ibíd.: 5); resultado de "...la continua preeminencia [rusa] en Eurasia como el coloso geográfico y la potencia económica dominante que le da una enorme ventaja natural" (Dawisha 1995b; 341-42). En ese esfuerzo, Moscú aprovecha las debilidades propias de Estados re-

cién independizados, con instituciones poco desarrolladas y economías aún dependientes de lo que hasta hace unos pocos años fue su centro de referencia, como ocurre en el caso de los Estados bálticos, ante el cual carecen de capacidad militar para contrarrestar; Por eso, Rusia continúa siendo el referente dominante de la situación geoestratégica de la mayoría de las exrepúblicas soviéticas –particularmente, los Estados de Asia Central– (Dawisha 1995a: 9).

Esto es posible por el reconocimiento de la validez del balance de poder en las RI, producto del abandono de las posiciones ideológicas soviéticas sobre la visión marxista de la historia y la política internacional. Para T. Bordachev (2009: 62) Rusia se fundamenta hoy al definir política exterior en: “[la] creencia en la tradicional soberanía westfaliana... como un principio central de la política exterior de Rusia y un punto clave de diferencia con el ‘intervencionismo liberal’ de Occidente. Las acciones y estrategias de Moscú en el escenario internacional están basadas en el realismo clásico.”

No obstante, un grupo de especialistas en la política exterior rusa, convocados por Chatham House en noviembre del 2006 (Nixey 2006) formulan las siguientes conclusiones sobre la actual situación de la conducta externa de Rusia:

- La política exterior de Rusia ha llegado a ser más claramente definida a través los últimos tres años. Está caracterizada por más grande y más específica ambición y es más proactiva. Moscú tiene aspiraciones a formular una estrategia básica, moviéndose más allá del pragmatismo. Pero la política exterior aún carece de coordinación y pensamiento coherente. Su formulación es inconexa.
- La política exterior de Rusia está caracterizada por excesiva autoconfianza en el espacio pos-soviético.
- Hay tres modelos de modernización en el contexto de la política exterior rusa: un modelo de total integración (carece de apoyo en la élite política); un modelo de modernización singular; y una Tercera Vía (defendida por los Realistas optimistas) por la cual Rusia puede retener soberanía mientras se moderniza a través del involucramiento en el sistema internacional.

Mientras que A. Tsyngakov (200: 5) argumenta a manera de conclusión que:

Mi evaluación no es ni optimista, ni escéptica, ni alarmista. Sugiere que Rusia se ha recuperado ampliamente de las enfermedades crónicas de los años 1990 por obtener una gran confianza y preservar los importantes atributos de una gran potencia. Por una parte, Rusia no ha llegado a ser y no está en posición de llegar a ser un gran potencia *emergente* relativo a los crecientes desafíos internacionales, tales como la continua expansión de la influencia Occidental y China en Eurasia. El hecho que Rusia continúe tratando de salir al paso no es una garantía que llegará a lograrlo en un futuro. Arribo a esta conclusión al evaluar los objetivos internacionales de Rusia en contraste con las condiciones y consecuencias de su política exterior.

Por supuesto, no se puede olvidar que Rusia posee armamento nuclear y mantiene con EEUU una relación paritaria, que le otorga un rol de potencia nuclear que desafía el unipolarismo estadounidense (Bordachev 2009: 62). Prueba de ello son las negociaciones para la firma de un acuerdo bilateral en materia de desarme nuclear, realizadas a inicios de 2010.

En la estrategia de política exterior de Rusia, la ONU, al igual que otros foros multilaterales, ocupa una posición importante. Por ello, según la manifestación de la misión rusa en Naciones Unidas, el propósito de Moscú es contribuir a los esfuerzos para consolidar el enfoque colectivo en la política internacional y el rol de la ONU.⁷⁹ Lo anterior se evidencia en el hecho que “Rusia ha sido un consistente proponente de los principios de multipolaridad y seguridad igual para todos los países. Ningún país tiene suficientes recursos militares, políticos o económicos para asegurar y mantener su exclusivo liderazgo en el mundo moderno.” Pero se opone a iniciativas multilaterales como la propuesta por el grupo GUAM (Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldova), que pretende introducir en la agenda de la ONU la problemática de los conflictos en esa región, argumentando que ello politizaría el tema e impediría los actuales esfuerzos para resolver situaciones complejas, o la firme oposición a la “independencia impuesta” de Kosovo; asuntos que considera como parte de su “espacio natural” de acción.

Acorde con la visión externa del presidente Putin y de la intención rusa de consolidarse como hegemón primero en su “espacio natural” o

⁷⁹ Por ello, el manifiesto sobre la posición rusa en la 62ª Asamblea General señala: “La ONU está llegando a ser significativamente relevante en el trasfondo de la globalización y la emergencia de varios centros de poder en el planeta. La respuesta a las actuales amenazas y desafíos, para que sea efectiva, tiene que ser comprehensiva. De ahí la creciente importancia de la diplomacia multilateral sobre la plataforma de la ONU.” Disponible: <http://www.un.int/russia/new/MainRoot/docs/interview/240807indexen.htm>. Revisado febrero 8, 2008.

“vecindario cercano” y luego a escala global, la delegación ante la ONU considera fundamental defender “...la preservación del rol central de la ONU en los esfuerzos colectivos para mantener la paz y la seguridad internacional en el desarrollo de una estrategia global para enfrentar los nuevos desafíos y amenazas, y en prevenir que las armas de destrucción masiva caigan en las manos de terroristas.” Pero además de esos esfuerzos, y como resultado de su visión multi-civilizacional, Rusia se unió al “Grupo de Amigos de la Alianza de Civilizaciones.”

El canciller S. Lavrov resumió el 23 de enero del 2008 como los principales lineamientos de la política exterior rusa lo siguiente:

Las persistentes contradicciones en los asuntos mundiales serán resueltas sobre la base de conversaciones honestas, directas y francas. Ése fue el mensaje del Presidente de Rusia cuando él habló el pasado febrero en Múnich. Estamos convencidos que sin tales discusiones abiertas no será posible alcanzar enfoques intelectualmente válidos, realistas y generalmente aceptables para la solución de los acuciantes problemas globales.

Como ya he dicho, consideramos la emergente multipolaridad y el desarrollo objetivo del rol de la diplomacia multilateral como las tendencias claves del desarrollo contemporáneo. Todo esto sugiere que afrontar los temas de estabilidad estratégica no puede permanecer más en la esfera exclusiva de las relaciones entre Rusia y Estados Unidos. Objetivamente el tiempo ha llegado para abrir el marco de las relaciones a otros Estados en el área de estabilidad estratégica, principalmente Europa, a fin de asegurar la seguridad común...

En el nuevo, entre las tareas claves identificamos, principalmente, la necesidad de transformar cualitativamente toda la arquitectura europea de seguridad..., y de crear un sistema contemporáneo abierto de seguridad colectiva...⁸⁰

En la última década los esfuerzos de Moscú se han centrado en consolidar el régimen político interno, sin descuidar el frente externo, logrando estabilidad en los dos ámbitos.⁸¹ En el plano exterior esto implica asegurar las

⁸⁰ Disponible: <http://www.un.int/russia/new/MainRoot/apec.html>. Revisado febrero 8, 2008.

⁸¹ Según F. Hill (2000) “La estabilidad y el control han suplantado el mercadeo y la democratización como los imperativos de la política de Rusia. Estabilidad, en la forma de paz, seguridad y orden legal, ha sido repetidamente señalada en las encuestas de opinión pública como el objetivo principal del pueblo ruso. Control implica restablecer un gobierno paternalista centralizado que supervisará la caótica devolución de la autoridad a la regiones de Rusia, fortalecer los poderes de la presidencia, incrementar la regulación estatal de la economía y fomentar los poderes de las agencias de aplicación de la ley, los servicios de seguridad y

áreas geográficas consideradas prioritarias, que incluyen a los Estados bálticos (Hill 2000); y que en este caso se considera una esfera de influencia con derechos y particularidades especiales en el marco de las políticas de seguridad y defensa rusas (Nielsen 2007: 109); aunque con las particularidades indicadas al inicio de esta sección. Lo cual no quiere decir que Moscú no esté tratando de desarrollar otras áreas y rutas alternas para garantizar su seguridad y defensa, como ocurre con el denominado “corredor norte-sur” que integraría el área del Mar Caspio (Spector 2002). Esta zona y particularmente el Cáucaso es estratégica en la historia rusa, tanto por los recursos energéticos, sobre todo petróleo (cfr. Goldman 2008) como por su salida al mediterráneo y a los países del Medio Oriente. Por esto en diversos momentos –finales del siglo xix, mediados del siglo xx y principios del siglo xxi– Moscú ha tratado de recuperar y mantener el control político y militar en la región.

Por consiguiente, el rol de los Estados bálticos en la visión rusa y la política exterior de Moscú hacia esos Estados debe ser entendido en el amplio contexto de la estrategia geopolítica de largo plazo (Bugajski 2007: 162) que se basa, como he indicado, en la intención de “...restaurar a Rusia como una gran potencia con un Estado fuerte, una posición dominante hacia sus vecinos y respetado como un jugador global clave” y teniendo a los Estados bálticos –al igual que los de Asia Central– como “Estados colchón” contra las intervenciones occidentales (ibíd.: 163).

Para ello, según J. Bugajski (ibíd.: véase también Karabeshkin 2007), Moscú ha recurrido a varios mecanismos para tratar de marginalizar, neutralizar y aislar a los Estados bálticos, evidenciando una política hegemónica, sobre todo en materia de fronteras con Estonia y Letonia. Entre esos recursos identifica: ofensiva diplomática, campañas de desinformación, apalancamientos económicos, contrabando energético, amenazas militares, subversión política y manipulación étnica; de forma que Rusia coloca a “...Estonia, Letonia y Lituania en una “zona neutral” indefinida entre la OTAN y la CEI y entre Europa Central y Rusia” (ibíd.: 166). Esto se ha manifestado en una política estratégica que L. Karabeshkin (2007: 157) denomina “reaseguro sin compromiso” para mantener a esos Estados como una carta en sus relaciones con Occidente; lo cual se evidencia en algunos eventos como describe este autor (ibíd.):

La política de Rusia hacia los Estados bálticos ha llegado a ser menos comprensiva que antes. Por una parte, como una respuesta a las crecientes

las fuerzas armadas para combatir el crimen y la corrupción y las amenazas de los separatistas.”

críticas anti-rusas y activismo en la CEI, Rusia empleó la opción de “marginalización” –presentando imágenes negativas de los bálticos (usando aspectos tales como ‘apología’ del Nazismo, intentos de reescribir la historia y aún situación problemática con la integración de las minorías de lengua rusa) al lado de la división de la “vieja” y “nueva” Europa, reforzando las relaciones tradicionales con los países europeos más grandes, ante todo, a través del vínculo Rusia-Alemania-Francia. Ha recordado eventos tales como celebración del 750 aniversario de Kaliningrado sin los líderes de los Estados vecinos, pero con la participación del Presidente Francés y Canciller Alemán y firmando acuerdos sobre la construcción del NEGP [Gasoducto de Europa del Norte]⁸²

Ello resulta de esa posición clave estratégica, política e histórica de los Estados bálticos, que hoy se expresa a través de sus membresías en la Unión Europea, la OTAN, la CEI, su experiencia de relaciones con la Unión Soviética antes de su integración como Estados soviéticos y su ubicación geográfica (cfr. Kempe & Grotzky 2007). En ese sentido, Estonia, Letonia y Lituania se han convertido en un factor condicionante de las relaciones ruso-europeas;⁸³ pero marcado por las relaciones bilaterales con Moscú, los temas pendientes ya citados y los intereses hegemónicos rusos. Una triangulación compleja que determinará el rumbo de las relaciones entre los países bálticos y la política exterior de Rusia en los próximos años.

Pero ese rumbo está marcado por un elemento de difícil manejo por parte del Kremlin: Kaliningrado.⁸⁴ El principal tema es el tránsito desde y hacia Kaliningrado a través de Lituania, que ha generado tensiones a pesar que desde 1995 está regulado por el Acuerdo Provisional

⁸² La empresa rusa Gazprom (dominada por el gobierno, es la empresa energética más grande del país) posee el 51% de las acciones del consorcio que construye el gasoducto (Goldman 2008: 157). Pero también ha logrado el control de la distribución de gas en países europeos, incluidos Letonia y Lituania (ibid.: 168). Esos dos países, junto con Estonia dependen totalmente de las importaciones de gas ruso (ibid.: 166).

⁸³ A raíz de la instalación de la tubería submarina para el gasoducto, los Estados bálticos expresaron su preocupación por el daño ambiental que podría causar y porque explotaran, durante la instalación, numerosos contenedores de gas que los alemanes hundieron durante la II Guerra Mundial; ante ello, Estonia decidió reconocer las doce millas de mar territorial como un recurso para obligar a Moscú a solicitar permiso para construir el gasoducto y ha negado autorización para investigaciones en su zona económica exclusiva (Goldman 2008: 159).

⁸⁴ Kaliningrado es un enclave ruso entre Lituania, Polonia y el Mar Báltico, con 15,100 km² y alrededor de un millón de habitantes (78% rusos, 8% bielorusos, 8% ucranianos y el resto de diversos grupos), distante 800 km de la ciudad rusa más cercana. Resultó de los acuerdos de Postdam (1945) y fue incorporado a la URSS en 1946. Para R. Kwon (2003) este “...oscuro territorio ruso anidado entre Polonia y Lituania” nunca logró llegar a ser el portal comercial que los rusos habían imaginado.

sobre el Viaje de Ciudadanos. Esta cuestión repercute en la relaciones UE-Rusia, por lo que en el 2002 se suscribió la Declaración Conjunta sobre el Tránsito entre la Región de Kaliningrado y el resto de la Federación Rusa, que afectaba los intereses lituanos y condujo a negociaciones entre Vilnius y la UE a fin de armonizar la política migratoria lituana con las regulaciones europeas.

La principal preocupación lituana y europea sobre este territorio radica en que se convirtió en una región “...infectada con la pobreza, la corrupción, el sida y una extensa variedad de contrabando, ranqueado desde la heroína afgana a las armas para Al Qaeda” (Kown 2003). Ello se complicó aún más cuando Lituania llegó a ser miembro de la OTAN –a pesar de la oposición rusa– y la posibilidad que en un futuro cercano Kaliningrado pudiera llegar a ser una especie de Chechenia (ibíd.).

Por otra parte, las relaciones Rusia-Estados bálticos están dominadas por la cuestión limítrofe, que se manifiesta, según I. Oldberg (2002: 19), en tres distintos aspectos: la localización del límite; la interpretación del trazado en el terreno; y el grado de apertura de la frontera. Un tema que no ha sido definido y sobre el cual se ahonda en un capítulo posterior.

Consideraciones finales

Una potencia hegemónica es el resultado de una construcción colectiva entre una superpotencia, que decide asumir los costos de proveer bienes públicos claves en el sistema internacional, y un grupo de aliados, quienes aceptan cierto grado de subordinación a cambio de disfrutar de esos bienes y de un sistema más o menos estable. Esta interacción implica el uso de recursos del poder duro y del blando –a los que se agregan hoy aquellos del poder inteligente. La relación se hace más compleja en el caso de los Estados pequeños con sistemas políticos penetrados, puesto que ven reducido, de manera significativa, su espacio de maniobra internacional, sobre todo en aquellas áreas consideradas sensibles por el hegemon. Por lo tanto, la relación entre el hegemon y los otros Estados –ya sea ubicados en su área de influencia o no– no se trata de una imposición coercitiva –porque no es un imperio, pero tampoco es un modelo de relación cooperativa– por parte del poderoso, ni una total subordinación por parte de los aliados –incluidos los más pequeños–; sino de una dinámica de intereses, percepciones y expectativas que responden a las identidades de cada uno. Dinámica que se caracteriza

por el interés de ambas partes –hegemón y aliados– de mantener una relación que los beneficia mutuamente, tanto en la modalidad coercitiva como la benevolente.

Esas particularidades de la hegemonía, global y regional, se pueden apreciar en el estilo de los dos hegemones considerados en esta investigación. Mientras Estados Unidos basa su influencia hegemónica en una combinación de recursos políticos, militares, económicos y culturales amparados a la idea de la civilización occidental; Rusia tiende a fundamentarse en su posición geopolítica y geoestratégica y en el predominio de la cultura rusa como factor dominante en la historia de Eurasia. En ambos casos la relación entre hegemón y aliados es percibida como acorde con la cultura predominante en cada uno de esos escenarios. Por supuesto, estas hegemonías han pasado por altibajos, propios de este fenómeno internacional; por lo que el uso de los instrumentos de poder e influencia disponibles ha variado a lo largo de esos periodos. Así, a inicios del siglo *xxi* la hegemonía estadounidense tiene una proyección global, con expresiones particulares en los ámbitos regionales, como el centroamericano, mientras que la hegemonía rusa es más de dimensiones regionales por la coyuntura doméstica/internacional de la década de 1990, lo cual no quiere decir que Moscú no tenga una visión hegemónica global, pues aspira a ella tras consolidarse de nuevo como una superpotencia.

En las relaciones entre esos hegemones y los dos grupos de Estados objeto de estudio en esta investigación, debo señalar que hay particularidades producto de esa construcción colectiva de sus interacciones. Así, en el caso centroamericano, Washington ejerce mayor o menor presión sobre esos Estados, según sus preocupaciones estratégicas y los desafíos globales que enfrente –sobre todo en términos de las nuevas amenazas a la seguridad nacional e internacional–, por lo que hay fases de relativo distanciamiento y otras de intervención armada, que prácticamente han convertido a esos países en especie de protectorados⁸⁵ estadounidenses.

⁸⁵ En RI el protectorado tiene dos connotaciones básicas: 1) régimen de tipo colonialista impuesto a un Estado débil por una potencia hegemónica o colonialista; y 2) un arreglo internacional entre potencias referente a un territorio en litigio que se coloca bajo administración de un tercero, como una organización internacional. En sentido general se trata de una relación entre dos Estados (uno poderoso y otro débil), en la que uno ejerce un control decisivo sobre el otro, que puede variar desde una condición de garantizar la seguridad del protegido hasta aquella de llevarlo al punto de anexión. Bajo esta condición de protectorado el Estado sometido, en la mayoría de los casos, tiende a conservar autonomía en asuntos domésticos, reteniendo su soberanía (lo que lo diferencia de un régimen colonial), pero pierde la gestión en política exterior, la cual queda bajo el control del Estado poderoso. Ejemplo de un protectorado fue Cuba bajo la Enmienda Platt.

Mientras que Moscú tiende a ejercer una presión constante sobre los Estados bálticos, teniendo en cuenta que durante buena parte del siglo xx fueron Estados soviéticos, lo cual les genera una relación *sui generis* con temas pendientes, como los asuntos limítrofes, los derechos de las minorías rusas en esos países, el tránsito hacia y desde Kaliningrado y el trasiego de gas e hidrocarburos por el Mar Báltico.

En definitiva, las potencias hegemónicas, ya sea que se analicen desde la perspectiva de la Teoría de la Estabilidad Hegemónica o desde el Constructivismo, constituyen un fenómeno clave en las RI y un factor determinante en la formulación de la política exterior, tanto del hegemon como del resto de países. En el primer caso porque su conducta externa debe responder a su interés y rol hegemónico, como se evidencia en este capítulo, mientras que en el caso de las otras potencias, incluidos los Estados pequeños, la mayor o menor cercanía y relación con un hegemon es un factor condicionante de su gestión exterior, como analizo en los dos siguientes capítulos.

Capítulo 4

Fortaleza de los Estados como actores internacionales: de los estados pequeños a las superpotencias

Al ser los Estados los principales actores en el sistema internacional y mantener una relación asimétrica, en términos de capacidades y recursos, uno de los temas que ha centrado la atención de especialistas en Relaciones Internacionales y Ciencias Políticas es la clasificación en términos de la fortaleza¹ de cada Estado. Tradicionalmente se ha hecho referencia a superpotencias, grandes potencias, potencias intermedias o medianas, pequeños Estados y micro Estados (véase figura 4.1). Sin embargo, existen importantes diferencias en lo que constituye un micro y un pequeño Estado o en lo que es una gran potencia y una superpotencia, que deben tenerse en consideración para determinar cómo afectan la toma de decisiones en política exterior, sobre todo cuando se desarrollan en contextos hegemónicos.

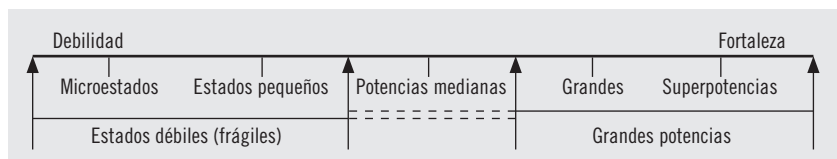


Figura 4.1. Clasificación de los Estados en el sistema internacional. Fuente: elaborado a partir de Handel 1990: 11.

¹ Desde la perspectiva racional-positivista, como se mencionó antes, el poder tiene una connotación de sumatoria de capacidades materiales, de fuerza física; de ahí que el Estado poderoso es aquel cuya sumatoria de recursos le permite tener un mayor poderío militar frente a sus adversarios. En ese sentido, un Estado que posea gran poder tendrá la capacidad para disminuir su vulnerabilidad ante las amenazas externas y adoptar una conducta exterior proactiva para introducir o incluso imponer sus temas en la agenda internacional. Al disminuir su vulnerabilidad aumenta su capacidad de acción externa. Por consiguiente, una potencia fuerte es aquella que cuenta con suficientes recursos militares para contrarrestar la influencia de los competidores. Mientras que un Estado débil es aquel que carece de recursos de poder para contrarrestar la presión externa. En resumen, la fortaleza y debilidad de los Estados se determina según sus recursos de poder, básicamente en sentido material, lo que no quiere decir que no haya que considerar los elementos del poder blando, como se definió en un capítulo anterior. Cabe señalar que R. Aron (1985: 81) hace una distinción entre *fuerza potencial* (conjunto de recursos materiales, humanos y morales), *fuerza actual* o recursos movilizados en función de la dirección de política exterior, y fuerza militar como el conjunto efectivamente destinados al uso en el campo de batalla en tiempos de guerra; así, señala "En época de paz, la fuerza actual no se confunde con la fuerza militar, porque las divisiones, las flotas o la aviación in being, pero no utilizadas, no son sino uno de los instrumentos al servicio de la política exterior."

El tema de los Estados pequeños –a pesar de no ser los actores más importantes– ha sido tratado con bastante profundidad desde hace décadas e incluso más de un siglo, si se recurre a los estudios filosóficos y de las Ciencias Políticas, lo que se explica por ser la categoría más grande y heterogénea en el sistema internacional –ello porque generalmente este tipo de Estados tienen relevancia por uno o dos factores, pero el denominador común es su relativa debilidad (Handel 1990: 30)–. Por otra parte, a lo largo de la historia de la Filosofía y la Ciencia Política se han referido al tamaño y la unidad de las comunidades políticas (*polity*), reconociendo, desde Platón, que un territorio pequeño conduce a una mayor unidad y homogeneidad. Se comprende que el tamaño incide en los fenómenos, estructuras y eventos que ocurren en las entidades políticas. Mientras que en la política internacional se enfatiza que “...el tamaño de los Estados influye la conducta de los Estados, por ejemplo, en asuntos de seguridad y en las opciones de alianzas” (Ankar 1999: 29). Incluso algunos autores (R. Dahl y E. Tufte, citados *ibíd.*: 30) van más allá y sugieren una relación directa entre tamaño y democracia, porque al ser comunidades más pequeñas hay mayor homogeneidad respecto a valores y objetivos, lo que favorece la convergencia de criterios sobre el sistema político.

Sin embargo, aún persisten diferencias de criterios acerca de los atributos de cada Estado, que se utilizan para determinar la fortaleza de cada uno como actor internacional. Ello porque no hay un criterio de consenso acerca, por ejemplo, de cuál es el techo en materia de habitantes para que un Estado sea pequeño o mediano; o el de la superficie territorial necesaria para ubicarlo en una u otra categoría. Incluso si se agrega lo relativo a desarrollo económico la diversidad de criterios es mucho más extensa. En este último sentido el Banco Mundial (citado Liou & Ding 2002: 1289) señala que “Los Estados pequeños en desarrollo claramente han mostrado ser un grupo muy heterogéneo con relación a PNB per cápita y al crecimiento per cápita del PNB”; pero es necesario reconocer que tales Estados sí constituyen una categoría particular, puesto que, por ejemplo, “...comparten un número de características que plantean desafíos especiales al desarrollo, sobre todo su vulnerabilidad a eventos o choques, sean desastres económicos o naturales” (*ibíd.*).

Esa falta de consenso sobre lo que es un Estado pequeño o una potencia intermedia se extiende al ámbito de la política exterior, lo que impide tener claridad sobre las similitudes en la conducta externa y la capacidad para influenciar los procesos internacionales; aunque está claro que

los roles de los Estados pequeños y de las grandes potencias son distintos, lo cual no se basa en aspectos jurídicos –pues los Estados son iguales y soberanos–, sino que se trata de otro tipo de diferencias (Thorhallsson & Wivel 2006: 652). Esto había sido señalado por D. Vital (1967: 3) décadas atrás cuando advertía que “...las diferencias de tamaño tienen consecuencias políticas para las naciones grandes y pequeñas”, pues “...una nación pequeña es más vulnerable a la presión, más probable que cedan bajo presión, más limitados respecto de las opciones políticas que se les presenten y sujetos a una más estrecha conexión entre los asuntos domésticos y externos”. Por lo que este autor (ibíd.: 8) considera que los Estados pequeños resultan de la falta de recursos y habilidades para enfrentar los desafíos que genera el ambiente internacional en forma independiente.

En realidad ello resulta, como detallo en este capítulo, de la construcción colectiva de la realidad internacional, que es conducida por las grandes potencias; de la definición de las normas y los marcos institucionales por los poderosos; y por la definición de la identidad de los pequeños Estados en función de los otros –los grandes–, al aspirar a incrementar sus recursos para obtener poder y enfrentar los desafíos que genera la interacción en un sistema anárquico. Esto no es algo dado, como suponen las teorías dominantes en RI, sino una cuestión de percepción y de imágenes que inciden en la construcción de las identidades y roles en un ámbito descentralizado y sin la presencia de una autoridad central que regule las conductas de los Estados.² Por eso, es que hay que reconocer que, junto con el tamaño del Estado, hay otros factores determinantes de su capacidad de acción; algunos corresponden a los atributos del Estado y otros se derivan de sus interacciones con sus contrapartes en el sistema. En ese sentido, D. Vital (ibíd.) identificaba desarrollo económico y social, proximidad geográfica a áreas de conflicto y tensión, naturaleza del ambiente en el que está colocado, cohesión de la población y el grado de apoyo interno al gobierno, lo cual incide en “...la habilidad del Estado para lograr ser más resistente que vulnerable, más activo que pasivo, miembro de la comunidad internacional.”

² Tal construcción de las identidades, intereses, conductas y roles de los Estados, grandes y pequeños, se produce en un sistema anárquico, que existe porque los Estados quieren que así opere el escenario internacional. Por ello, A. Wendt (1992: 394) expresa que las prácticas reconocidas constituyen a los sujetos y permiten que los procesos se fundamenten en concepciones intersubjetivas; es decir, el sistema internacional opera en la forma en que lo hace no porque la estructura determine la conducta de los actores (sobre todo los estatales) sino porque los procesos –construidos colectivamente– definen los marcos de acción de los agentes; de ahí que la anarquía sea lo que los Estados hacen de ella.

Sobre este particular, M. Handel (1990: 31) advierte que el problema son los criterios para determinar la clasificación, pues el tamaño de la población y la superficie no reflejan la fortaleza del país; de ahí los diversos intentos para establecer criterios que combinen población y PNB, que no resultan precisos. Esto hace necesaria la utilización de criterios múltiples para lograr determinar la fuerza relativa de los Estados, considerándose como débiles aquellos Estados que tienen niveles bajos en la mayoría de los criterios usados. Y agrega este autor (ibíd.: 36) que uno de los aspectos que mejor reflejan la debilidad de un Estado es el componente militar, que conduce al Estado pequeño a percibir que no tiene capacidad para garantizar su propia seguridad, por lo que descansa en la ayuda de otros Estados e instituciones. La asimetría entre grandes potencias y actores pequeños ha aumentado en las últimas décadas por el desarrollo de armamento de destrucción masiva.

A pesar de las numerosas clasificaciones que se han propuesto, lo cierto es que durante mucho tiempo se ha evadido una auténtica y apropiada caracterización de los Estados pequeños, limitándose a considerarlos como distintos de las grandes potencias; o bien partiendo de las capacidades y posesión de recursos, tanto en términos absolutos como relativos. Éstos van desde los diez elementos identificados por N. Spykman³ y los tres factores –políticos, sicológicos y económicos– de G. Fischer (véase Aron 1985: 84), hasta los ocho factores clásicos de H. Morgenthau (1986): geografía, recursos naturales, capacidad industrial, Estado de preparación militar, población, carácter nacional, moral nacional, y calidad de la diplomacia. O la propuesta de R. Aron (1985: 87) de tres factores fundamentales: espacio ocupado por las unidades políticas, materiales disponibles y saber o capacidad de acción colectiva. Más allá de las particularidades de cada propuesta, la conceptualización o medida de la fortaleza de los Estados ha utilizado básicamente cuatro indicadores geográficos y económicos principales: 1) tamaño de la población; 2) área geográfica; 3) indicadores relacionados al PNB; y 4) términos de comercio (Liou & Ding 2002: 1290). Si bien el primero es el que aparece como punto de referencia básico, los parámetros usados para definir cada categoría varían notablemente; así se ha utilizado un techo entre 10 y 15 millones de personas o uno de un millón (ibíd.: 1291), o incluso reconocer como micro Esta-

³ Los factores de Spykman son: superficie del territorio, naturaleza de las fronteras, volumen de la población, ausencia o presencia de materias primas, desarrollo económico y tecnológico, potencia financiera, homogeneidad étnica, grado de integración social, estabilidad política y espíritu nacional; algunos de los cuales son incorporados en el índice de potencias que se propone en este trabajo.

dos a países con poblaciones de menos de tres millones en los años 1980 (ibíd.: 1293-94); por su parte, C. Taylor (citado Dommen 1985: 10) lo define a partir de un país con menos de 142,822 km², una población menor a 2.9 millones y un PNB menor a \$1583 millones.

Con el propósito de abordar esta problemática, en este capítulo analizo la cuestión de los Estados pequeños y una breve referencia a las grandes potencias. Luego se presenta una propuesta de clasificación mediante un índice para determinar la fortaleza de cada Estado, combinando una serie de indicadores (geográficos, políticos, estratégicos y económicos). Esto permitirá determinar que los Estados objeto de estudio en esta investigación son Estados pequeños y que las potencias hegemónicas identificadas efectivamente son grandes potencias.

Estados pequeños

Como indiqué, uno de los temas de RI en los que no existe consenso es el de los Estados pequeños –a pesar que desde inicios del siglo XIX (Tratado de Chaumont) se comenzó a hacer referencia a grandes y pequeñas potencias (East 1973: 556)–;⁴ sobre todo en la última década, porque tras el fin de la Guerra Fría este tipo de actor internacional adquirió mayor protagonismo, al mismo tiempo que al aumentar su número, incrementó la complejidad de las relaciones transnacionales –como señalé en un capítulo anterior– y de interacciones entre actores con grandes disparidades en términos de tamaño y fortaleza. Incluso los teóricos de RI orientados hacia la Economía Política Internacional, como C. Kindleberger, consideran que los Estados pequeños no tienen ningún impacto en el sistema internacional, en evidente contraste con las grandes potencias que pueden estabilizarlo y las medianas que tienen capacidad para dañar y desestabilizar el orden internacional (Neack 2003: 127); pero además porque enfrentan desafíos particulares para alcanzar niveles de desarrollo importantes en comparación con los Estados más grandes.⁵ Sin embargo, como reseñé antes, la

⁴ El Tratado de Chaumont fue firmado de marzo 1814 por Austria, Prusia, Rusia y Gran Bretaña para establecer una alianza tendiente a derrotar a Napoleón.

⁵ Según F. Liou y C. Ding (2002: 1291) se han identificado como las principales características de los Estados pequeños que tienen implicaciones en su desarrollo: "...apertura, insularidad (o remotidad y aislamiento), debilidad en materia de seguridad, dependencia de capital externo, susceptibilidad a los desastres naturales y cambio ambiental, limitada diversificación, pobreza y capacidad limitada." A partir de ello, los autores desarrollan el índice compuesto de vulnerabilidad a partir de esos indicadores, agregando medida de vulnerabilidad, tamaño de la economía y limitación de la producción doméstica (ibíd.: 1293).

condición de pequeñez—básicamente a partir de población y territorio—no significa carencia de poder; por lo que en ciertas circunstancias —particularmente en escenarios multilaterales— los Estados pequeños pueden influir en la dinámica internacional y condicionar las decisiones de política exterior de las grandes potencias; y en situaciones extremas hasta generar lo que se denomina la “dictadura de los Estados pequeños”.

La pregunta elemental en este caso continúa siendo, a pesar de algunos esfuerzos, ¿qué define un Estado pequeño? Las instituciones financieras internacionales parecen conformarse con indicadores económicos y demográficos (Julien 1992); Por ello, recurren a criterios como población, superficie y actividad económica. Esto a pesar que la cuestión no es reciente, pues el citado Tratado de Chaumont (1817) introdujo una primera clasificación de Estados, y a lo largo de todo el siglo xx el discurso internacional estuvo impregnado por la idea de superpotencias, grandes potencias, potencias medias, pequeños Estados y micro Estados (Misra 2004^a: 129). Sin embargo, no ha sido clarificado conceptualmente. Ni J. Rosenau en su artículo seminal sobre política exterior, ni otros autores realizan precisiones conceptuales sobre esta condición de los Estados (Neack 2003: 127), generándose múltiples intentos de definición.

Por lo tanto, se trata de un término contradictorio tanto semántica como lógicamente. “La principal característica de los Estados débiles es, en realidad, su *falta* de poder o fuerza, y por lo tanto están continuamente preocupados con la cuestión de sobrevivir” (Handel 1990: 10). Por su parte, R. Aron (1985) y la escuela alemana prefieren la concepción de “Estado pequeño” y no de “pequeña potencia” porque en el sistema internacional lo que importa es la fuerza relativa y no el tamaño, lo cual hace pensar más en términos de fortaleza/debilidad que en el tamaño. Sin embargo, en la práctica se califica a grandes Estados en función del territorio comparándolos con Estados pequeños, por lo que Aron (ibíd.) considera que Estados pequeños se refiere a pequeño en cuanto tamaño territorial. Por ello, adopta la idea de “Estado débil”, pues eso le permite referirse a Estados territorialmente grandes o países con escasa superficie e incluso a mini-Estados, reconociendo que se trata de Estados débiles y vulnerables.

Esa confusión ha conducido a que la mayoría de las definiciones de Estados pequeños tengan una connotación negativa, por lo que en la mayoría de los casos se definen en función de lo que no son, incluso en alemán el concepto es *Nichtgrossmachten* (potencia no grande); ello porque no se define con claridad qué es una gran potencia (ibíd.: 11).

En alguna medida ese abandono es producto del énfasis de la literatura clásica en RI, que se centra en el rol internacional de los Estados poderosos y evita a los países débiles, al considerar que no tienen relevancia en la arquitectura sistémica. Sin embargo, los Estados pequeños constituyen casos de prueba para el estudio de los fenómenos internacionales. Incluso hoy se considera que la participación de este tipo de Estados en esquemas de seguridad internacional evidencia lo insuficiente de las teorías clásicas de RI como el Neorrealismo (cfr. Lieb 2004).⁶

Por su parte, M. East (1973: 557) argumenta que los principales rasgos que identifican a un Estado son: superficie terrestre; población total; PNB total; y nivel de capacidad militar. Mientras que en el caso de los Estados pequeños se caracterizan por:

- Escasa participación en asuntos mundiales.
- Alta participación en organizaciones intergubernamentales.
- Alto respaldo a las normas internacionales.
- Evitar el uso de las fuerzas como una técnica estatal.
- Evitar conductas y políticas típicas de los alineamientos de las grandes potencias.
- Limitado rango funcional y geográfico de actividades de política exterior.
- Frecuente uso de posiciones morales y normativas en asuntos internacionales.

Ello se complementa con las cinco características básicas de un Estado pequeño, identificadas por D. McCraw (1994: 7-8), que son: bajo nivel de participación en asuntos mundiales, estrecho escenario de política exterior, ejecución de política exterior centrada en lo económico, énfasis en internacionalismo o participación en organizaciones internacionales y regionales, y énfasis moral en los lineamientos de política exterior. Y el autor agrega una sexta, sobre la que no hay consenso: evitan conductas que los alineen a los Estados más poderosos. En gran medida ello ocurre

⁶ Desde la perspectiva neorrealista, el margen de maniobra de los Estados pequeños es limitado, pues prácticamente sólo les adopta conductas que les permiten escoger entre el balance y el *bandwagon* ("saltar al tren del poderoso) o desempeñarse como *free riders*. El primero es "...el alineamiento conducido por el deseo de encontrar seguridad en resistir o derrotar la amenaza más intensa de uno"; mientras que el otro es "...el alineamiento conducido por el deseo de encontrar seguridad al aplacar la amenaza más intensa de uno" (Lieb 2004). La presunción Neorrealismo es que los decisores de política exterior están exentos de las limitaciones domésticas, pues tanto las políticas nacionales, como las instituciones internacionales y las afinidades ideológicas o culturales entre Estados, tienen poca relevancia en la toma de decisiones de esta política (ibíd.).

por la escasez de recursos asignados a la política exterior y las prioridades de su agenda exterior, que responden a los objetivos nacionales limitados, y un predominio de los temas domésticos, considerados más relevantes.

Sobre la primera característica de McCraw, D. Vital (1967: 17, 19) señala que uno de los principales indicadores del tamaño del Estado es su aparato diplomático (cantidad de Estados con los que mantienen relaciones y cantidad de funcionarios diplomáticos acreditados); pues las grandes potencias tienden a tener una presencia casi universal y gran cantidad de personal, en contraste con los Estados pequeños. Mientras que en el caso de estos últimos, si bien mantienen relaciones con un número importante de Estados, no en todos acreditan funcionarios; limitando las misiones a los países que consideran más relevantes; en donde sus principales intereses yacen (grandes potencias y Estados vecinos) o bien mantienen una amplia red de pequeñas misiones, cuyas funciones se limitan a capacitar en los principales asuntos políticos, comerciales y consulares y no labores de inteligencia y de otra naturaleza.⁷ Por consiguiente, "...una de las principales características de un Estado débil es la incapacidad para asegurar su propia existencia, especialmente contra una gran potencia." (Handel 1990: 20) Otro rasgo es la magnitud de sus intereses, que son limitados en contraste con los de las grandes potencias que son de proyección mundial; por lo que "la percepción global de las grandes potencias es en parte una función de su habilidad para actuar en una escala mundial para defender sus intereses" (ibíd.: 21).

En ese sentido, M. Handel (ibíd.) acota: "Irónicamente, las condiciones que más vitalmente afectan la existencia de un Estado débil yacen fuera de sus fronteras y en gran medida más que para las grandes potencias. Estas condiciones de auto-preservación, en efecto, son principalmente las influencias ejercidas por las mismas grandes potencias"; Por consiguiente, "Cuanto más débil el Estado, menos su influencia en el sistema internacional y mayor el impacto de las grandes potencias sobre él."

Sin embargo, tradicionalmente, la concepción de Estados pequeños se fundamenta más en aspectos materiales (territorio y población);⁸

⁷ En ese sentido, "...las grandes potencias tienden a tratar de respaldar sus intereses y actividades globales con una recolección de información a escala mundial. Las potencias pequeñas, si se comprometen en operaciones de inteligencia, tienden a limitarlas a los objetivos de preocupación inmediata" (Vital 1967: 20). Un aspecto crítico de estas diferencias es la calidad de la información e inteligencia, el conocimiento sobre los diversos temas y la disponibilidad de material para enfrentar los retos que enfrentan. Así de "...la comparación de la maquinaria diplomática de las grandes y las pequeñas potencias lo que emerge es una vasta disparidad en la información disponible y en la calidad y tamaño de la maquinaria diseñada para tratar con esta a nivel especializado." (ibíd.: 22)

⁸ Para P. Hein (1985: 18) uno de los problemas es que al utilizar unos pocos criterios hay Estados que muestran variaciones importantes en alguno de ellos, como Estados con poco territorio, pero gran población en comparación con otros con una relación inversa.

mientras que la idea de Estado débil proviene de dos reflexiones: quienes consideran la posición y conducta de los Estados según sus limitados recursos políticos y económicos; y quienes se basan en razones de seguridad, que determinan la capacidad para la auto-defensa y vulnerabilidad frente a las amenazas y la penetración externa y la capacidad para proteger los intereses y valores centrales que lo caracterizan como actor internacional. Es decir, los Estados pequeños se caracterizan por la falta de poder, lo que los hace débiles; de ahí que "...no es el tamaño de un Estado lo que determina su lugar y rol en el sistema internacional; más bien es su fuerza relativa" (Persaud 2001: 14).⁹

Por ello, M. Handel (citado *ibíd.*: 14) concluye que "mientras una de las más importantes características de las grandes potencias es su fortaleza militar y capacidad de auto-defensa, los Estados débiles están continuamente preocupados con la cuestión de la sobrevivencia." Por consiguiente, el aspecto central del Estado pequeño/débil es "capacidad", entendida como "el grado/habilidad de los Estados, definido en términos de alcance y efectividad, para actuar independientemente en el sistema internacional" (*ibíd.*: 16). Tal carencia de capacidad en parte se deriva del limitado *expertise* de los Estados pequeños, que en la mayoría de los casos comprende sólo su área geográfica; mientras que las grandes potencias poseen ventajas tácticas, competencias operativas y prestigio en todos los asuntos internacionales y, en general, están en una mejor posición para conocer y evaluar los movimientos y acciones de los otros (Vital 1967: 23). Esto les permite decidir cuáles temas son sensibles y requieren mayor atención; lo cual no pueden hacer los Estados pequeños, para quienes todos los temas internacionales que los afectan son relevantes y demandan gran atención y asignación de los escasos recursos, aumentando su débil posición en la jerarquía internacional, al no poder incorporar sus prioridades en la agenda mundial.

Ello hace que en áreas como la de seguridad, la influencia de los Estados pequeños es mucho más pequeña, jugando un rol marginal en comparación con otras áreas. Esto conduce a los Estados pequeños a priorizar áreas temáticas en las que tienen mayor influencia e intereses particulares, sobre todo en materia económica y política en donde pueden asumir posiciones proactivas; en contraste con aquellas reactivas en ám-

⁹ Considerando que el poder es en parte una cuestión de relación, la fuerza de un Estado no sólo se mide por la sumatoria de las capacidades como supone el racional-positivismo, sino por su interacción con otros Estados, aliados y adversarios.

bitos en donde su capacidad de acción es muy limitada. En contraste con las potencias que tienden a ser proactivas en todas las áreas; de ahí que “los Estados pequeños enfatizan la influencia positiva cuando tratan de presionar por sus propios intereses...” (Thorhallsson & Wivel 2006: 659).

Desde esta perspectiva, debido a que la baja capacidad resulta de la carencia de recursos, “...los Estados pequeños se ven forzados a concentrarse en un estrecho rango de temas. Esto los conduce a relaciones exteriores más selectivas y finalmente a bajos niveles de participación internacional”; Por consiguiente, el alcance de la política exterior es la principal diferencia entre los pequeños y las grandes potencias. De ahí que mientras que en Europa los Estados se preocupan más por integridad y soberanía territorial, los Estados pequeños se centran en “...el control y desarrollo económico en el ámbito doméstico, y la búsqueda de una distribución más equitativa de la riqueza global en el sistema internacional” (Persaud 2001: 20).

Por otra parte, según R. Persaud (ibíd.), tal falta de capacidad genera “...modelos identificables de conducta diplomática”; por lo que la diplomacia multilateral tiende a ser la preferida y se logra a través de organizaciones regionales e internacionales; y agrega que “la principal razón para esta estrategia parece ser que dado que estas organizaciones son los bastiones de las reglas, normas y principios de la sociedad internacional, los Estados pequeños tienen una gran oportunidad para ser escuchados ahí.” Pero esa preferencia resulta de la escasez de recursos diplomáticos y de la percepción de debilidad que incide en la toma de decisiones de política exterior; pues una maquinaria diplomática y de inteligencia eficiente aumenta la autoconfianza de los decisores y “...puede imbuirlos con un sentido de bienestar y con una ilusión de poder que es estimulante” (Vital 1967: 24-5). Ello hace que la formulación de la política exterior y su toma de decisiones en Estados pequeños se desarrollen en una escala distinta a la de las potencias.

Ahora bien, el problema de las definiciones fundamentadas en o limitadas a las capacidades y recursos, según B. Thorhallsson y A. Wivel (2006: 653), es que: primero, sin contextualizar los casos, es poco lo que se puede conocer acerca de la conducta de los Estados pequeños y los desafíos que enfrentan en el sistema internacional; así, por ejemplo, “...medir el producto interno bruto (PIB) de un Estado no necesariamente nos dice algo acerca de cómo este Estado se comportará, qué influencia tendrá y cómo es percibido por los otros Estados”, lo cual no se resuelve con incorporar al análisis el tamaño de la población o el gasto militar. El segundo

aspecto es que esa conceptualización del poder está ligada a la política de seguridad; pues “...el PIB y el gasto militar son importantes indicadores de la habilidad de un Estado para participar y ganar guerras; pero nos dice poco acerca de la habilidad de un Estado para influenciar la política ambiental” (ibíd.: 654). De ahí la relevancia de las variables identificadas por M. East (1973), ya citadas.

No obstante, no se puede negar que el punto de partida para definir, clasificar y comprender a los Estados pequeños son los componentes materiales del potencial de los actores estatales; pues son agencias con una profunda y bien definida expresión espacial, que difícilmente podrían ser estudiadas sin considerar su expresión territorial. De ahí que la fortaleza de un Estado está determinada por: 1) datos geográficos; 2) datos materiales; 3) recursos humanos; y 4) capacidad organizacional. La suma de todos esos factores internos determina la parte doméstica de la fortaleza de un Estado, la cual no se produce en el vacío político o social, porque “Los Estados tienen la capacidad para interactuar con otro y, por lo tanto, en la mayoría de las ocasiones aprovecharse de una fuente externa de fortaleza”; Por consiguiente, “...la única forma realista de evaluar el poderío de un Estado es combinar sus fuentes internas y externas de fortaleza...” (Handel 1990: 68), que se muestran en la figura 4. 2.

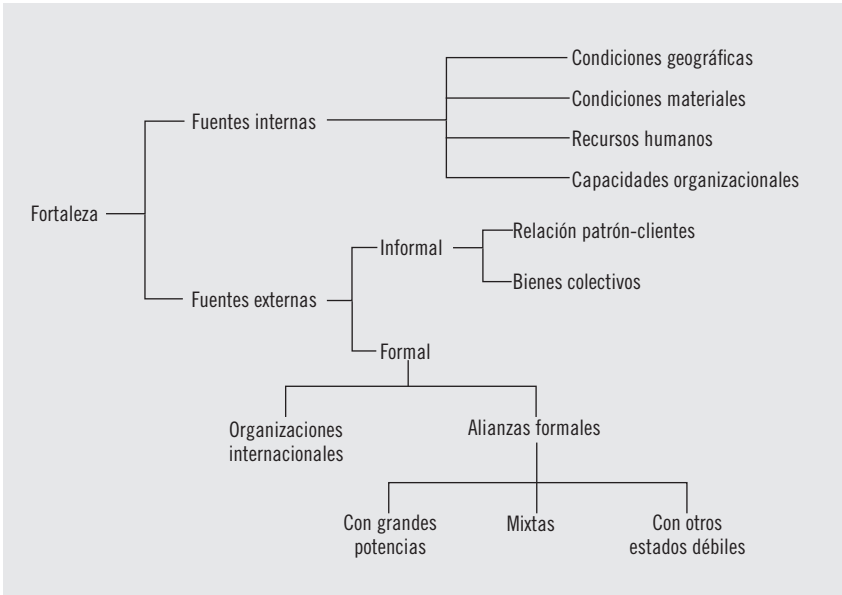


Figura 4.2. Determinantes de la fortaleza de los Estados. Fuente: Handel 1990: 69.

La diferencia estriba en que los Estados pequeños derivan la mayor parte de sus fortalezas de fuentes externas, lo que les genera mayor dependencia –sobre todo de las grandes potencias en su región–, lo cual se traduce en altos niveles de vulnerabilidad y bajos niveles de sensibilidad –en términos de la propuesta de la interdependencia compleja de R. Keohane y J. Nye (1989)–, perdiendo la autonomía que es generada por las fuentes domésticas. Por su parte, las potencias intermedias tienden a hacer una combinación de los recursos de ambas fuentes, tratando de obtener una ventaja comparativa en algún bien específico, que le otorgue cierto reconocimiento y prestigio global, al mismo tiempo que hace dependientes en algún grado a las otras potencias. Por el contrario, las grandes potencias asientan su fortaleza en los componentes internos –que corresponden a recursos autónomos– y menos en los externos (véase figura 4.3). De acuerdo con M. Handel (ibíd.: 68-70) la fortaleza resulta de la sumatoria de los recursos provenientes de ambas fuentes –en el caso interno tanto de los recursos movilizados como los potenciales–, generando una función del poder del Estado en términos de poder interno (movilizado y potencial) + poder externo. Ahora bien, en el caso de los Estados pequeños la situación se complica porque no sólo el aporte de los recursos domésticos es menor, sino que en comparación con aquellos de las grandes potencias son mucho más escasos, generando el círculo vicioso al que he aludido antes; pero se enfrentan, además, a un escenario internacional construido a partir de las normas impulsadas por los poderosos.

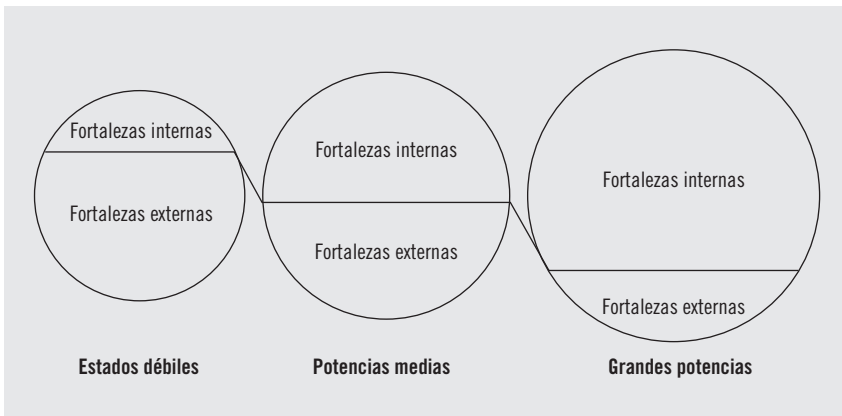


Figura 4.3. Composición de la fortaleza de los Estados. Fuente: elaboración propia a partir de Handel 1990: 70.

Ahora bien, la cuestión es que la pequeñez es relativa, y si se habla de una relación pequeño-débil, se pueden encontrar dificultades para identificar un Estado con estas características, sobre todo porque "...el Estado es débil en relación a otros actores estatales" (ibíd.); es decir, el tamaño del actor no lo hace débil por naturaleza, sino que resulta de su percepción de enfrentar a contrapartes poderosas, incrementando su debilidad.¹⁰ Por ejemplo, V. Federspiel (2001: 1) considera que Dinamarca es más que un país pequeño, una "pequeña potencia"; esto complica la clasificación, pues en la Unión Europea (Ingebritsen 2004) se consideran como Estados pequeños a Suiza, Austria y algunos países nórdicos. Incluso se habla de "doctrina de los Estados pequeños" (propuesta, entre otros por Olof Palme), que alude a la autodeterminación (Nillson 1991); o la "doctrina tradicional de la diplomacia de Estado pequeño" (Esmark 2005). Así aparece el denominado "síndrome de Lilliput".

Ahora bien, más allá de ese síndrome y de la relatividad de la pequeñez, lo cierto es que el tamaño es un factor que incide en la concepción del rol y en las percepciones de los Estados como actores internacionales. Por consiguiente, "La geografía es una restricción primaria para la sobrevivencia de los Estados", pues el tamaño territorial influye en la cantidad de recursos disponibles y en la situación militar y estratégica, por lo que "los Estados, controlando un espacio pequeño, son más vulnerables a ataques..." (Handel 1990: 70).

Otro factor relevante en cuanto a la posición geográfica es su distancia de los centros neurálgicos de poder; no es lo mismo ubicarse en la periferia del sistema internacional que en un punto relevante del sistema o incluso en una localización clave para las superpotencias (ibíd.: 72). Entonces, un Estado pequeño en una posición geográfica estratégica puede convertir esto en una fortaleza en sus relaciones con las superpotencias, porque la aprovecha para demandar algunas concesiones a cambio de las ventajas de tenerlo como aliado (caso de Israel y EEUU) o de los "Estados tapón" ubicados en zonas de paso estratégico, como los Estados a ambos lados de la "cortina de hierro" durante la II Guerra Mundial. Un caso típico es Panamá por la importancia del canal interoceánico, que le ha permiti-

¹⁰ Según D. Vital (1967: 33, 36) "La debilidad es la más común, natural y penetrante visión de sí mismo en los Estados pequeños y aflige a los líderes e influencia sus conductas en muchas formas, generando un conglomerado de juicios preparados sobre lo que es y lo que no es posible en varias circunstancias. Es el factor dominante de la existencia internacional del Estado." Por consiguiente, la asimetría y desbalance militar, político y económico entre los dos tipos de Estados, afecta a ambos en sus consideraciones. Para las potencias "...el Estado pequeño es irrelevante para sus propósitos, un factor marginal de apoyo, o un impedimento (pero no una barrera) para el logro de sus intereses. Puede ser un oponente, pero no un rival."

do mantener una relación bilateral particular con EEUU Algo similar en el caso turco por el control de los estrechos o de Egipto en el canal de Suez.

Otro componente geográfico importante es la topografía del territorio, por una parte para la movilización de tropas mecanizadas y por otra para el desarrollo del sector primario. Así, el tipo de fronteras es otro factor fundamental que hace a un Estado más o menos vulnerable, lo mismo que si se trata de una isla o de un territorio rodeado de montañas de difícil acceso (Chile), de igual forma respecto al número de países con los que mantiene fronteras (ibíd.: 74-5).

No es lo mismo la posición de Costa Rica y Panamá con fronteras con sólo dos países, que la de Nicaragua con tres países y un golfo calificado de bahía histórica (Golfo de Fonseca) según la denominación de la CNUDM, y ninguna frontera con la potencia hegemónica, que la de los países bálticos con fronteras en disputa con Rusia y en una posición que controla el ingreso a los puertos rusos en el golfo de Finlandia y separan a Kaliningrado del resto del territorio ruso. O países mediterráneos rodeados por varios países como algunos de Europa Oriental. Cada una de las posibilidades genera ventajas o desventajas (véase tabla 4.1).

Tabla 4.1 Estados pequeños Ventajas/desventajas de posición geográfica	
Ventajas	Desventajas
Gran territorio: posibilidad de mayor cantidad de recursos naturales estratégicos y mayor espacio de maniobras estratégicas	Pequeño territorio: baja probabilidad de variedad de recursos naturales y serias limitaciones estratégicas
Combinación de fronteras naturales fáciles de defender y territorio impenetrable	Carece de fronteras naturales fáciles de defender y terreno que permite la rápida movilización de tropas
Aislamiento geográfico (isla) o un número bajo de vecinos adyacentes y débiles, preferiblemente no hostiles	Gran número de países fronterizos, más poderosos y con intereses conflictivos
Localizado en la periferia del sistema, distante de centros activos, localización no estratégica	Localización central en un sistema o subsistema en conflicto, localización estratégica de importancia para las potencias

Fuente: Handel 1990: 76.

Por consiguiente, está en juego la percepción del estatus y condición del Estado. Así, en parte el “síndrome de Lilliput” es el resultado de sen-

tirse pequeño, lo que conduce a la idea de vulnerabilidad que caracteriza a los Estados pequeños, que resulta la principal variable explicativa de la conducta de estos Estados (Katzenstein 2003: 11); es decir, este tipo de Estado presupone que no tendrá éxito en los asuntos internacionales, por lo que asumen que tienen un espacio limitado de acción en ciertos tópicos, en contraste con las potencias. De esa forma se enfatiza que la disparidad de recursos está históricamente demostrada, por lo que se profundiza la idea de que carece de capacidad para influenciar a los líderes de los Estados grandes y los procesos de “alta política internacional”, cayendo en el círculo vicioso de que su limitada fuerza física y sus escasos recursos le impide implementar una política exterior proactiva –porque carece de redes diplomáticas, propaganda e inteligencia que contribuya a la toma de decisiones– al restringir sus roles y propósitos como actores internacionales (Vital 1967: 37-8). Por ello, al estudiar los Estados pequeños es necesario entender que no se pueden utilizar los mismos criterios que para las grandes potencias. La percepción de vulnerabilidad y debilidad que caracteriza a los pequeños los coloca en una posición *sui generis* en un orden internacional implementado y controlado por las potencias. Por eso, es necesario reconocer que una forma de estudiarlos es en comparación con los grandes, sobre todo en materia de incapacidad económica, potencial de intercambio comercial y el componente crítico de defensa;¹¹ y la otra es compararlos entre sí y a partir de la posición de cada uno, pero teniendo en cuenta sus identidades e intereses.

La cuestión es que en ambos enfoques los Estados pequeños caen en un círculo vicioso que termina afectando los programas domésticos, al tener que destinar mayores recursos económicos a las políticas exterior, de seguridad y de defensa (en este caso por el acelerado desarrollo tecnológico) si aspiran a tener una mayor presencia internacional y mayor margen de maniobra. Esto tiene dos consecuencias serias: aumenta la dependencia de sus potencias por asistencia militar y económica; y crear mayor inestabilidad política y social por el descontento de la población.

¹¹ La defensa es el componente crítico de los Estados pequeños, porque mientras las potencias “... pueden intentar presionar el perímetro del conflicto lejos de sus centros de población y de su suministros industriales y agrícolas”; por su parte los Estados pequeños “...deben esperar al enemigo a las puertas, en el límite exterior de sus centros vitales...”, pues la “...defensa en profundidad no es una estrategia viable” (Vital 1967: 60). Además, conforme se desarrolla la tecnología militar, un aparato militar moderno se hace más necesario, lo que constituye una debilidad para los pequeños, aumentando su vulnerabilidad, las presiones externas y el grado de interdependencia de las potencias por la incapacidad económica para atender esa demanda por sus limitaciones absolutas; este dilema lo tienen todos los Estados; pero en el caso de los pequeños las dificultades son mayores por sus limitaciones estructurales y de recursos (ibíd.: 67-8).

Esto se mide por los gastos de defensa como porcentaje del PNB, los gastos de defensa per cápita y el promedio de gastos de defensa por soldado. Además, ello está condicionado por cuatro inconfundibles e inevitables tendencias en materia de defensa: (1) crecientes costos y complejidad técnica de los sistemas de armamentos; (2) creciente costo de investigación y desarrollo; (3) creciente escala óptima de la producción de armas modernas; y (4) los elementos de riesgo e incertidumbre propios de los sistemas de defensa (Vital 1967: 69).

El primer enfoque, y que resulta el de mayor auge, pues la mayoría de las definiciones tienden a comparar a los pequeños con las grandes potencias, genera conceptualizaciones como la planteada por D. Andersen (2006: 3) cuando señala que los Estados pequeños son aquellos que carecen de los recursos típicos de las grandes potencias, pero buscan obtener apalancamiento en asuntos internacionales en distintas formas. Para ello, este autor aprovecha algún atributo que considera una fortaleza, como en el caso de Costa Rica que destaca su carencia de fuerzas armadas y asume posiciones de mediador en conflictos armados y negociaciones de paz. Es importante atender estos aspectos complementarios porque no hay que olvidar que en el siglo xx la mayoría de las confrontaciones que tuvieron los Estados pequeños fueron entre sus similares o con potencias intermedias y no con las superpotencias; y en la mayoría de los casos, las principales amenazas a la seguridad de los Estados pequeños provienen de sus similares, pues la brecha de poder desaparece o se reduce (Handel 1990: 36-7).

Sin embargo, la literatura tradicional considera que no se trata sólo de una cuestión de la fortaleza y el poder, sino del nivel del desarrollo que establece interacciones condicionantes entre pequeños y en desarrollo con los grandes desarrollados. En ese sentido, G. Liska (1968: 4) señala que: “La postura de los países menos desarrollados en los asuntos mundiales es asistida y distorsionada por su coexistencia con las potencias más avanzadas e industrializadas. Las potencias industriales de Occidente y Oriente suplen a los países menos desarrollados con modelos para acción política y organizacional positiva, también como para alguna ayuda dirigida a implementar tal acción.” Y agrega este autor (ibíd.) que tal interacción se extiende a las relaciones entre Estados pequeños, pues las grandes potencias intervienen en los diferendos y conflictos en aquéllos, lo que genera una situación paradójica en el sentido de participar, por conveniencia y necesidad, en las alianzas, al mismo tiempo que lo hacen en condiciones asimétricas y sujetos a la influencia de los poderosos en sus asuntos internos.

En la práctica, el trato legal igualitario, reconocido por la comunidad internacional, ha favorecido las demandas de los pequeños –sobre todo en foros multilaterales– para lograr concesiones que desde una perspectiva clásica del poder en RI no resultan acordes con los intereses de las grandes potencias; no obstante –señala A. Fox (1959: 2)–, persiste la idea de que el único curso de acción que tienen los Estados pequeños es ajustarse a las decisiones de los grandes, que son quienes conducen la política mundial. Agrega este autor (ibíd.) que en alguna medida ello resulta de considerar que la capacidad militar es el factor decisivo en el sistema internacional; cuando en realidad “...la habilidad del Estado para asegurar lo que quiere a través del uso de la violencia es sólo una marca del poder político. Hay otros medios que, bajo ciertas circunstancias, pueden ser efectivos en ejercer influencia o resistir la coerción. Tanto grandes Estados como los pequeños pueden emplear métodos económicos, ideológicos y diplomáticos también como medios militares.” Así, para un Estado pequeño la diplomacia es el instrumento más valioso. Por lo tanto, “el éxito o fracaso en asegurar sus propias demandas o en resistir las demandas de los otros Estados es la prueba de la posición de poder de cualquier Estado” (ibíd.: 3).

Por ello, en opinión de M. Handel (1990: 120), los Estados pequeños “...tratarán de manipular y comprometer, si pueden, la fuerza de otros Estados (principalmente las grandes potencias), a fin de asegurar sus propios intereses.” Para ello pueden recurrir a alianzas formales o acuerdos informales con socios que tengan intereses comunes. Las alianzas pueden ser bilaterales con una gran potencia o con un o unos Estados pequeños; en el otro caso son alianzas multilaterales mixtas (gran potencia y Estado pequeño). Las alianzas bilaterales (incluidas aquellas entre un reducido grupo de Estados pequeños y una superpotencia) pueden ser voluntarias o de libre escogencia y concluidas bajo presión o amenaza, tales como los denominados “tratados del gato y el ratón” o “alianzas Al Capone”, como la suscrita en octubre de 1939 entre URSS y los Estados bálticos (ibíd.: 121). Por eso, “el intento de un Estado débil para aumentar su propia fuerza interna con fuerza externa –aquella de otro Estado, usualmente uno más poderoso– es el resultado de la necesidad y no de la preferencia” (ibíd.).

Otra variable a considerar es la regional, las particularidades que cada uno de estos escenarios presentan. No es lo mismo un Estado pequeño en Europa que en el Caribe o África. De ahí que en términos del contexto se debe atender a la dinámica y el orden del sistema internacional del mo-

mento, porque la concentración/difusión entre polos de poder condiciona el rol de los Estados pequeños y las potencias intermedias.

Ello tiene lugar porque hay diferencias estructurales que separan estos dos tipos de Estados, a lo que se agrega la distinta capacidad de aprendizaje de los pequeños, que responde a su estilo particular de política (cfr. Katzenstein 2003: 15-17). En ese sentido parece que los Estados pequeños requieren de un tiempo menor para cambiar sus preferencias que los grandes; sobre todo porque los actores domésticos muestran una mayor propensión a aprender y adaptarse (ibíd.: 18). Esto ocurre porque los Estados pequeños "...generalmente buscan alcanzar sus objetivos de política exterior a través de la cooperación con otros Estados, más que actuando solos"; pues tal tipo de Estado "...reconoce que no puede obtener su seguridad principalmente por usar sus propias capacidades, y debe basarse fundamentalmente en la asistencia de otros Estados, instituciones, procesos o desarrollos para lograrlo" (McCraw 1994: 17). Sin embargo, por una parte se considera, tradicionalmente, que los pequeños "...exhiben conductas que producen la menor cantidad de riesgo para ellos..."; aunque cada vez más se acepta que este tipo de Estados "...son realmente más propensos a llegar a estar involucrados en conflictos que los Estados grandes, porque están menos equipados para prever los problemas y tomar medidas preventivas" (ibíd.: 23).

Hay que considerar que el desarrollo institucional doméstico y la carencia de recursos para obtener y procesar información de fuentes primarias tienen consecuencias negativas para la formulación de la política exterior. Esto porque "debido a la investigación mínima y las pocas o inexistentes redes de inteligencia, los decisores están usualmente desinformados o trabajan con información de segunda mano" (Persaud 2001: 20).

M. Singer (1976), a partir de la idea de que los tres componentes básicos del poder son riqueza (humana y material), organización (forma e informal) y estatus (adscrito y adquirido), construye una categorización de 120 actores internacionales (Estados y grandes corporaciones multinacionales) basada en el Producto Nacional Bruto y el PNB per cápita. En este planteamiento, por ejemplo, Costa Rica, Nicaragua y Panamá aparecen en las posiciones 88, 93 y 83, respectivamente. Mientras que autores como R. Keohane recurren a una cuestión de percepción, considerando que una pequeña potencia es aquella en la cual los líderes consideran que actuando individualmente o en pequeños grupos no tendrán im-

pacto significativo en el sistema internacional.¹² Sin embargo, la construcción de un modelo que identifique cuáles Estados son pequeños es una tarea pendiente y una debilidad significativa del análisis de política exterior de este tipo de países, que procura subsanarse en el desarrollo de esta investigación.

Sobre lo que sí hay consenso es que existen micro Estados y Estados pequeños que tienen rasgos y condiciones particulares, como lo reconoció Naciones Unidas al emitir la Resolución 44/511 (1989) sobre “protección y seguridad de los pequeños Estados”. Ello porque además de pequeños y en situación compleja, la mayoría son débiles y más susceptibles a amenazas externas (Misra 2004b). En ese sentido, J. Rosenau (1982: 239 y 240) señala que “todos los países centroamericanos son pequeños, aun minúsculos, en comparación con la mayoría de los Estados del mundo, sus actuales convulsiones no son menos complejas por la falta de tamaño. Pequeño no significa simplicidad.” Y agrega a reglón seguido que “...la pequeñez se puede agregar a la complejidad de los procesos de cambio, porque las repercusiones de cada variable pueden ser más grandes por virtud de la pequeña escala en la cual ocurren los cambios en sus valores.”

No obstante, el número de Estados pequeños (son la mayoría en el sistema internacional [Henrikson 1999: 1])¹³ y el protagonismo de algunos en ciertos contextos regionales, lo cierto es que el significado de pequeñez permanece un asunto impreciso (Payne 2004: 626). Ello a pesar de ser un tema ya analizado por los filósofos griegos –como se mencionó–, quienes lo consideraban el tipo ideal de comunidad política; aunque luego perdiera importancia durante largos periodos de la historia universal ante la hegemonía de los grandes imperios.

Como señalé antes, el fin de la Guerra Fría redefinió el sistema internacional al fragmentarlo y crear nuevos escenarios, no pudiéndose hablar hoy de primer mundo o de tercer mundo, sino de un sistema multipolar, resultando en un “mundo en flujo” como el de un caleidoscopio (Henrikson 1999: 9). En este mundo *sui generis* en la historia universal, la pregunta –desde una perspectiva normativa– es ¿cuál es el tamaño óptimo de un país? (ibíd.: 4). ¿Los micro Estados del Pacífico Sur, los pequeños que proliferan en muchas regiones del planeta, las potencias medias o incluso las grandes potencias con grandes extensiones territo-

¹² Agradezco esta referencia a Asbed Kotchikian, comunicación personal fechada 11 de julio del 2006. Él es de Armenia y especialista en política exterior del Cáucaso.

¹³ Este trabajo se cita con autorización expresa del autor, quien es profesor de Fletcher School of Law and Diplomacy, Tufts University, Massachusetts, mediante comunicación personal de diciembre del 2005.

riales, pero poblaciones en reducción –*v. gr.* Rusia–? Las respuestas han sido múltiples y se identifican, básicamente dos categorías: (1) absoluta: corresponde a las características inherentes (físico-geográfica, insularidad, vulnerabilidad, población, desarrollo económico); y (2) relativa: meramente comparativo que hace referencia más a debilidad que a características físicas (ibí; 12-3).

Por ejemplo, la Commonwealth y la Joint Task Force on Small States del Banco Mundial –creada en 1998– formularon un índice de vulnerabilidad de los Estados pequeños (Easter 1999), determinado por remotidad o aislamiento, apertura, susceptibilidad a desastres naturales y cambio ambiental, diversificación económica limitada, concentración de exportaciones, pobreza, volatilidad del ingreso y acceso a capital externo.¹⁴ Estos planteamientos se basan, en gran medida en lo establecido en el informe de 1997 de la Commonwealth, *A Future for Small States: Overcoming Vulnerability*. El problema con este enfoque es que se fundamenta en hechos (factores) observables y medibles, reconociendo a los Estados algún grado de “individualidad internacional” (Hindmarch 1996). La cuestión con este tipo de indicadores (*v. gr.* población) es que pueden variar en un periodo relativamente corto, provocando que un país pequeño hoy no lo sea mañana por el simple hecho de superar el límite establecido por una entidad internacional.¹⁵

Para A. Henrikson (1999: 14-5), el factor definitorio del estatus de Estado pequeño no debe ser cuantitativo (población), sino uno orientado políticamente y de naturaleza conductual, lo cual implica la consideración de sí mismos y la percepción de los demás. Ello quiere decir que la definición de pequeñez no es un asunto absoluto, sino que responde a cuestiones de identidad, intereses y percepciones; al mismo tiempo que a la interacción entre la agencia (en este caso el Estado) y la estructura re-

¹⁴ Estos criterios fueron incorporados por la Asamblea General sobre un programa de acción a favor de los países insulares en desarrollo (A/RES/37/206, diciembre de 1982), expresa en los considerandos: “Teniendo presente que hay que realizar nuevos esfuerzos a fin de aplicar las medidas específicas necesarias para ayudar a los países insulares en desarrollo a salvar los principales obstáculos que retrasan su proceso de desarrollo, en particular a los países que han de hacer frente a obstáculos debidos especialmente a su pequeña extensión, su alejamiento, la frecuencia con que los afectan los desastres naturales, lo discontinuo y disperso de su territorio, sus limitaciones en materia de transporte y comunicaciones, las grandes distancias que los separan de los mercados mundiales, el tamaño limitado de sus mercados internos, la falta de experiencia en materia de comercialización, la escasez de recursos, la falta de recursos naturales, su fuerte dependencia de unos pocos productos básicos para obtener sus ingresos en divisas, la escasez de personal administrativo capacitado y sus grandes cargas financieras.”

¹⁵ Pudiéndose dar el caso contrario de disminución de la población, como ocurre en Rusia, y es probable que ocurra en países como Alemania y Japón, con altas tasas de envejecimiento de la población.

gional/internacional.¹⁶ Esto lo reconoce el enfoque constructivista (Hindmarsh 1996), el cual considera que el Estado pequeño es construido por la población y en función de la interacción con los demás. Por lo tanto, las condiciones de pequeñez y de estatidad son relativas y responden a lo que la comunidad considera el tamaño y estatus ideal de Estado, lo cual parece variar a lo largo de la historia de las RI

Ahora bien, los Estados pequeños tienen ventajas y desventajas; así como efectos estabilizadores y desestabilizadores a lo interno y en el plano regional; mientras que en el mundial un número elevado de actores puede tener un efecto “balanceador” en las rivalidades entre grandes potencias. De acuerdo con el citado reporte de la Commonwealth, “la principales preocupaciones de los Estados pequeños no son las atenciones no queridas de las grandes potencias, sino el temor de ser marginalizados” (citado Henrikson 1999: 24) y el mayor peligro el de la “exclusión económica”.

En el ámbito de la política exterior e internacional los Estados pequeños tienden a mostrar, en comparación con las grandes potencias, conductas como:

- Bajos niveles de participación en asuntos mundiales.
- Altos niveles de participación en organizaciones internacionales.
- Altos niveles de apoyo a normas legales internacionales.
- Evitan el uso de la fuerza como técnica de estado.
- Evitan conductas y políticas que se alineen con los estados más poderosos.
- Estrecho rango funcional y geográfico de las actividades de política exterior.
- Utilización frecuente de posiciones morales y normativas sobre temas internacionales (ibíd.: 25).

Su condición de pequeñez no quiere decir que tengan, necesariamente, que ser débiles como actores internacionales; pues hay Estados pequeños en términos absolutos (Singapur, Taiwán, Dinamarca) que muestran fortalezas importantes como agentes en el ámbito mundial. En gran medida es, como indiqué, una cuestión de percepción y de coordinación internacional. Bajo la idea del síndrome de Lilliput, la organización

¹⁶ Sobre la problemática de la agencia-estructura en relación con el análisis de política exterior, véase W. Carlsnaes (1992: 250) quien señala que “los agentes y las estructuras sociales interactúan recíprocamente para determinar la conducta de política exterior de los Estados soberanos”.

y coordinación puede provocar la desestabilización del poderoso, como le ocurrió a Gulliver en la novela de J. Swift. Lo anterior lleva a A. Henrikson (ibíd.: 38-55) a identificar varias díadas de tipos de diplomacia utilizados por los Estados pequeños: (1) silenciosa / de protesta; (2) grupal / de nicho; (3) diaspórica / multicultural; (4) empresarial / regulatoria; y (5) de cumbres / cibernética.

Sin embargo, más allá de esas díadas, los Estados pequeños enfrentan dos desafíos diplomáticos relevantes: maximizar la utilidad de su participación en los foros multilaterales, en donde pueden minimizar la influencia de las potencias –sobre todo hegemónicas– y lograr una mayor coordinación para contrarrestar los efectos del síndrome de Lilliput; y la participación e interacción con los bloques de poder, especialmente en periodos de bipolarismo. En este segundo reto, una de las situaciones más difíciles para los pequeños es pretender permanecer fuera de esos bloques o adoptar una posición de no alineamiento, alejándose de la zona de influencia de la potencia dominante, particularmente cuando se trata de su socio principal. Según D. Vital (1967: 113) esta situación es condicionada por los factores de tiempo, tales como el tiempo para instituir las medidas de coerción por parte de la potencia, para adoptar medidas de emergencia, para los efectos internos, para que la asistencia externa sea organizada, para que los efectos del primer choque sean sufridas, y para que el embargo, boicot u otra medida genere los efectos esperados.¹⁷

Los Estados pequeños conservan un margen de acción limitado dentro del área de influencia de las potencias. En ese escenario, el pequeño tiene tres políticas o estrategias: pasiva, activa y defensiva (Vital 1967: 121). La primera conduce a la renuncia a conductas tendientes a incrementar su grado de libertad y acción, con lo que reconoce que no tiene capacidad de actuar como una entidad internacional independiente.

La estrategia activa procura modificar el ambiente externo a través de: 1) reducir las discrepancias frente a las fuerzas externas; 2) ensanchar los límites de libertad de elección de acciones y maniobras; y 3) incrementar los recursos totales del Estado, fortaleciendo su posición externa. Esto depende, en primer lugar, de la habilidad del gobierno para asegurar su autoridad en todo el territorio nacional; el grado de autoridad ejercida sobre y aceptada por la población; y la cohesión interna como entidad unitaria

¹⁷ Esto se evidencia en los casos de Guatemala en la década de 1950 y de Cuba en la de 1960. En el primer caso, el gobierno de Arbenz no tuvo oportunidad de encontrar apoyo externo para sustituir la dependencia de EEUU, como sí ocurrió en el caso cubano; además su posición geoestratégica es distinta, por tratarse el segundo país de un territorio insular ubicado a la entrada del Golfo de México.

(Vital 1967: 125). También, ese espacio de maniobra se logrará a costa de los Estados pequeños vecinos, que muestren mayor grado de debilidad.

La estrategia defensiva se orienta a conservar el *statu quo* mediante el aumento de su fortaleza interna. Es viable en el corto plazo; pero en el largo cada vez el Estado requerirá mayores recursos para contrarrestar las presiones externas (ibíd.: 122). Cuando los Estados pequeños carecen de los recursos necesarios para adoptar la estrategia activa, o el ambiente externo es muy restrictivo, entonces tenderá a adoptar una estrategia defensiva. La que consistirá en tratar de evitar, mitigar o posponer la confrontación y resistir a la fuerza superior de la potencia (ibíd.: 143).

La implementación de estas estrategias está condicionada por: 1) el ambiente internacional; 2) los recursos humanos y materiales del Estado; y 3) la naturaleza de la sociedad doméstica y su visión de largo plazo (ibíd.: 122). Pero también por una realidad innegable en un mundo anárquico como el sistema internacional: la fuerza es un factor que condiciona la capacidad de acción de los Estados como actores internacionales, lo que se convierte en un elemento clave de las RI. Como advierte S. Hoffmann (1963: 410), es un asunto relativo pues “...el impacto de la fuerza depende de la tasa entre su propio tamaño y de las fuerzas a ser contenidas, separadas o disuadidas.” Ello conduce a este autor (ibíd.: 411) a formular preguntas claves como ¿quién decide recurrir a la fuerza cuando se genera una situación compleja que desafía los intereses de los Estados? Por consiguiente, en el sistema internacional se genera una situación del tipo “Cama de Procusto”¹⁸ del orden mundial, resultado de la búsqueda del tamaño apropiado o estandarizado del tamaño de Estado ideal como competidor en el sistema internacional.

Por consiguiente, los Estados pequeños, como Costa Rica, Estonia, Letonia, Lituania, Nicaragua y Panamá, adoptan procesos de toma de decisiones en política exterior que muestran características y dinámicas particulares,¹⁹ en contraste con las de las potencias medianas y grandes. A ello se suma, en este caso, la interacción en un escenario regional con una influencia significativa de una superpotencia hegemónica (EEUU); de ahí la necesidad de analizar un tema de política pública que responde a

¹⁸ Procusto era un bandido del Ática que asaltaba a los viajeros y los acostaba en una cama de hierro, adaptándolos al tamaño del lecho, estirándolos o cortándoles las extremidades.

¹⁹ Esas dinámicas particulares van desde no manifestarse sobre temas de la agenda internacional que pueden colocar al país en ruta de colisión con el hegemon –excepto cuando formen parte de sus prioridades y reivindicaciones históricas o cuestiones consideradas básicas para su sobrevivencia nacional– hasta la alteración de los principios rectores de la política exterior para coincidir con la posición del hegemon.

condicionantes distintos a aquellos que inciden en la formulación de las políticas domésticas.

La cuestión de los Estados pequeños es una de las áreas temáticas que requieren mayor desarrollo teórico y planteamiento de modelos que permitan clasificar a los Estados considerando no sólo aspectos de superficie y población, sino otros componentes que intervienen en la dinámica del poder. Es necesario crear categorías que conduzcan a identificar los principales rasgos de los Estados pequeños, diferenciándolos de los micro Estados y de las potencias medianas o Estados intermedios. Ello requiere la formulación de un conjunto de indicadores y categorías que permita identificar, con mayor precisión a la desarrollada hasta el momento, la condición de Estado pequeño con un sistema político penetrado, como también la de Estado pequeño sin sistema político penetrado.

Por consiguiente, un intento, propuesto por B. Thorhallsson y A. Wivel (2005: 654), para superar las debilidades de la definición de Estados pequeños es combinar factores objetivos (recursos materiales y cuantificables del poder) con factores subjetivos (percepción del poder), pasando de la posesión del poder a su ejercicio, por lo que este tipo de Estados están ligados a un contexto espacio-temporal y su condición no constituye una característica general de estos actores internacionales, por lo que "... un Estado puede ser débil en una relación, pero simultáneamente poderoso en otra." Además, estos Estados también disponen de poder blando (ibíd.: 664-65), por lo que tienen algún grado de influencia en los asuntos internacionales, especialmente cuando se trata de procesos de votación en organizaciones intergubernamentales.

Esto último porque los métodos tradicionales de votación (mayoría simple y unanimidad) favorecen, por su número, a los Estados pequeños. En el primer tipo de votación porque todos los Estados tienen el mismo peso y en el segundo porque se requiere la aquiescencia de todos los miembros, lo que les otorga a todos la misma posibilidad de rechazar propuestas que no se ajusten a sus intereses. No así cuando se trata del poder de veto, pues la amenaza de esta opción favorece a los miembros más grandes, que muestran una doble probabilidad de recurrir a este mecanismo para oponerse a una propuesta dada (ibíd.: 660). Esto lo analizo con mayor detalle en el siguiente capítulo.

En relación con este asunto de la participación en organizaciones internacionales gubernamentales de carácter global, los Estados pequeños son, en la práctica, una especie de "cazadores de oportunidades" y "maximizadores de utilidades", para compensar en parte sus limitados

recursos; por lo que adoptan conductas propias de los “viajeros gratis” o *free riders*. Por ello, tienden a no votar en contra o abstenerse, excepto en aquellas decisiones que son claramente contrarias a sus intereses y en las que a pesar de ello no obtendrán ningún beneficio colateral, en términos de ayuda de las potencias. También tienen que valorar cómo será interpretada una abstención o una ausencia, a fin de evitar consecuencias negativas directas o indirectas en sus relaciones con las potencias.

Desde esa perspectiva, un Estado pequeño es aquel que al realizar un cambio en su conducta exterior no genera una alteración significativa en el entorno que obligue a un reacomodo en las relaciones de poder en una región o en el sistema internacional en general. De igual forma, la repercusión de estos Estados en la introducción y reformulación de normas en esquemas institucionales es muy limitada. Ya sea que se mida el impacto monetario, como sería una cuota en una organización internacional, o el aporte al contingente militar en una coalición.

En definitiva, los Estados pequeños no formulan política exterior de Estado, en el sentido de adoptar lineamientos de largo plazo, como ocurre con las grandes potencias, sino que tienden a favorecer la política exterior de gobierno, que adapta a los intereses del partido en el gobierno y a sus vinculaciones con la potencia hegemónica. Por eso, en países como Costa Rica hay periodos de un mayor acercamiento y comunicación con Washington y otros de menor perfil en las relaciones bilaterales.

Según G. Liska (1968: 7), este tipo de Estados enfrentan problemas en materia de política exterior como los encontrados en el desarrollo económico y político doméstico; ello porque “la adición de las tradiciones y habilidades de política exterior es una parte integral del desarrollo político; Por consiguiente, sería un error tratar las políticas de alineamiento de los países menos desarrollados en relación a las grandes potencias y entre ellos como una distracción redundante de problemas más reales y apremiantes.”

Además, como Estados pequeños son buscadores de oportunidades según la dinámica dominante en el sistema internacional, Por eso, en el periodo de Guerra Fría de confrontación bipolar los Estados pequeños priorizaron las relaciones bilaterales para obtener algunas ventajas de la confrontación este-oeste y en momentos de menores tensiones o en la fase de posGuerra Fría estos Estados dan mayor espacio a las relaciones multilaterales y a su participación en foros internacionales en detrimento de las relaciones bilaterales con las potencias hegemónicas.

Por tanto, los Estados pequeños son seguidores de posiciones de Estados poderosos, en procura de lograr mejores condiciones para alcanzar

sus objetivos e intereses, maximizando las oportunidades que les concede la necesidad que tienen las potencias de hacer concesiones a cambio de legitimar sus planteamientos y posiciones y lograr apoyo (debilitando al bloque opositor). Por supuesto, esto depende de la posición estratégica que ocupen en la propuesta hegemónica (poder relativo) y de las áreas temáticas en donde tengan alguna relevancia.

Grandes potencias

En contraste con el caso de los Estados pequeños, la conceptualización de las grandes potencias ha enfrentado menos problemas, pues sus atributos y características parecen constituir el tipo ideal de actor internacional; es decir, parece adaptarse a las medidas de la “cama de Procusto”. Ello ocurre porque hacer referencia a este tipo de actores es prácticamente hacer mención de la concepción dominante de poder en RI; la cual ha sido determinada, casi en su totalidad, por los enfoques racional-positivistas como el Realismo Político de H. Morgenthau y el Neorrealismo de K. Waltz, que responden a la noción de *Realpolitik*, a partir de la cual se supone que “...el poder da al Estado habilidad para promover y proteger los intereses nacionales, ganar en situaciones de negociación y moldear las reglas que gobiernan el sistema global” (Kegley & Wittkopf 2001: 457). Por ende, el poder se expresará respecto a la capacidad de un actor estatal para influir en la conducta y las acciones de otro agente, persuadiéndolo a actuar de forma que beneficie al primero; de ahí que resulta válido cuestionarse acerca de quién es más fuerte y quién más débil.²⁰ Tal consideración se hace teniendo en cuenta la “mezcla de muchos ingredientes”, tanto naturales como industriales, de legitimidad moral, preparación militar y apoyo popular, entre otros, que se agrupan en recursos de poder y capacidades de poder, y cuya combinación varía de un Estado a otro, determinando la fortaleza de cada uno (Goldstein 2001: 63).

Por consiguiente, el poder se expresa como una cuestión de relación e influencia a partir de la combinación de diversas capacidades (políticas, sociales, culturales, geográficas, demográficas, económicas, tecnológicas

²⁰ Por supuesto, desde esta perspectiva, el poder tiene una dimensión estática en función de las capacidades materiales; pero también una dinámica al depender de la relación con las contrapartes. Ello hace necesario hablar de un poder potencial, lo que dificulta la definición de los elementos del poder (Kegley & Wittkopf 2001: 459). Sin embargo, en la práctica la identificación de tales elementos se hace en función de las grandes potencias.

y militares), conteniendo un importante factor de credibilidad. Desde esta perspectiva, P. Viotti y M. Kauppi (1997: 96) definen poder como "...la influencia o coerción real o potencial que un Estado u otro actor puede ejercer respecto a otros Estados y actores no estatales a causa de la posesión de capacidades políticas, geográficas, económicas, financieras, tecnológicas, militares, sociales, culturales y otras."

En la medida que, especialmente por la naturaleza del sistema internacional, el poder no es sólo una cuestión material, sino que las ideas y las instituciones también son determinantes autónomos de los eventos, procesos y conductas que ocurren en ese ámbito, se hace necesario comprender que la distribución del poder depende tanto de las capacidades como de la relación entre los intereses de los Estados y de la acumulación de conocimiento que éstos han hecho a lo largo de siglos de interacción en un escenario anárquico (cfr. Wendt 1990: 106-109). Por consiguiente, se debe tener en cuenta que si bien el poder tiene una base material,²¹ ésta interactúa con los intereses y la cultura para dirigir las acciones y los sistemas en cierto rumbo; así, la *interacción* es clave puesto que implica que ciertas fuerzas materiales tienen efectos causales sobre la sociedad y la conducta de los agentes. Ello quiere decir que "Las fuerzas materiales no son constituidas sólo por significados sociales, y los significados sociales no son inmunes a los efectos materiales... [E]s sólo a causa de su interacción con las ideas es que las fuerzas materiales tienen los efectos que tienen...", por lo que las relaciones entre dos Estados no están condicionadas sólo por cuestiones materiales sino también por aspectos ideacionales (ibíd.: 111-12).²²

Entonces, al analizar el caso de las superpotencias hay que comprender la naturaleza de poder en el ámbito internacional, reconociendo que su distribución no sólo resulta del componente material, como lo considera el Neorrealismo, sino que también es producto de los intereses y preferencias de los agentes. En ese sentido A. Wendt (1999: 135) señala:

²¹ A. Wendt (1999: 110-11) identifica tres formas en que las fuerzas materiales brutas afectan la vida internacional: 1) la distribución de las capacidades materiales condiciona ciertos resultados de las acciones de los actores, pues "Los Estados militarmente débiles típicamente no pueden conquistar a los poderosos, los Estados poderosos típicamente pueden conquistar a los Estados débiles, y un balance de poder militar hace cualquier conquista difícil..."; 2) la composición de las capacidades materiales y el carácter de la tecnología tienen restricciones y efectos similares sobre las conductas de los actores; y 3) los recursos geográficos y naturales que afectan las acciones.

²² De acuerdo con A. Wendt (1999: 112) "...el hecho material que Alemania tiene más poder material que Dinamarca impone límites físicos a la política exterior danesa hacia Alemania, pero aquellos límites serán irrelevantes a su interacción si no pudieran considerar la guerra con el otro. Así, la relación entre fuerzas materiales e ideas trabaja en ambos sentidos..."

...el significado de la distribución de poder en la política internacional es constituido en parte importante por la distribución de intereses, y en cambio el contenido de los intereses es constituido en parte importante por las ideas... El planteamiento no es que las ideas sean más importantes que el poder y los intereses, o que sean autónomas del poder y los intereses. El poder y los intereses son tan importantes y determinantes como antes. El planteamiento es que el poder y los intereses tienen los efectos que tienen en virtud de las ideas que les dan sentido. Las explicaciones de poder e intereses presuponen ideas, y esa medida no son rivales a las explicaciones ideacionales en general.

La credibilidad es un factor clave en el ejercicio del poder por parte de las grandes potencias, puesto que las capacidades implican objetos físicos—como los citados—talento y calidad de la acción realizada, de forma que logren afectar en el mayor grado posible las percepciones de los otros; de ahí que entre los instrumentos comunes de la influencia están las promesas y amenazas, las cuales para que sean efectivas deben ser creíbles (Russett, Starr & Kinsella 2000: 92). Por lo tanto, no es una cuestión sólo de poseer recursos y capacidades, sino que es necesaria la disposición a usar y también a mantener “...las estructuras políticas, sociales y económicas que permitirán movilizar para uso gubernamental los recursos... y convertirlos en instrumentos de influencia de política exterior” (ibíd.: 101). Ello implica recurrir a una serie de elementos intangibles de las capacidades de un Estado, tales como inteligencia y recursos diplomáticos, a fin de lograr una eficaz y efectiva influencia política, diplomática, económica y militar sobre los actores más débiles en el sistema internacional.

Lo anterior quiere decir que los Estados que poseen más capacidades y tengan más disposición a utilizarlas para promover y defender sus intereses y objetivos nacionales tendrán mayor influencia sobre los otros actores y los eventos y procesos en el sistema internacional; constituyéndose así una élite de grandes potencias, complementada con un segundo grupo igualmente limitado de potencias intermedias (ibíd.: 87).²³ Para C.

²³ Según J. Goldstein (2001: 87) como grandes potencias se consideran generalmente “...la media docena o poco más de los Estados más poderosos. Hasta el siglo pasado [XIX] el club de las grandes potencias era exclusivamente europeo. Algunas veces el estatus de gran potencia es formalmente reconocido en una estructura internacional tal como el Concierto de Europa del siglo XIX o el Consejo de Seguridad. En general las grandes potencias pueden ser distinguidas por el criterio que pueden ser derrotadas militarmente sólo por otra gran potencia. Las grandes potencias también tienden a compartir una mirada global basada en los intereses nacionales lejos de sus propios territorios.” Esta autora considera que a inicios del siglo XXI las únicas grandes potencias son: EEUU, China, Japón, Alemania, Francia, Gran Bretaña y Rusia.

Holbraad (citado en Handel 1990: 28-9) una potencia intermedia es “... un Estado ocupando una posición intermedia en una jerarquía basada en el poder... un país mucho más fuerte que las naciones pequeñas, aunque considerablemente más débil que los principales miembros del sistema de Estados.” Sin embargo, este tipo de actores no han ocupado un rol destacado en el análisis de la política internacional, porque los planteamientos realistas consideran que ocupan una posición secundaria y existen para proteger a los Estados más poderosos o al menos para favorecer algunas políticas de los hegemones tendientes a mantener la estabilidad del sistema internacional (Christie & Dewitt 2006: 1). Tras el fin de la Guerra Fría esto parece estar cambiando, pues un número creciente de potencias intermedias ha mostrado mayor protagonismo en el escenario internacional.²⁴ Ejemplo de ello son algunas de las economías emergentes, como Brasil e India, y de actores estatales aspirantes a potencias intermedias como México y Sudáfrica.

Por consiguiente, se tiende a definir a las grandes potencias por la posesión de armamento nuclear. Sin embargo, en general los criterios utilizados no son estáticos o permanentes. Por ello, las grandes potencias del siglo XIX hoy se consideran potencias intermedias o apenas grandes potencias y en otros casos potencias regionales han sido fragmentadas o han perdido su capacidad de influencia. Al mismo tiempo han aparecido otros Estados que tienen un mayor grado de autoridad, ejemplo de esto son Estados con tecnología nuclear, pero que no se consideran grandes potencias. Incluso algunos Estados con esta tecnología encuentran más limitaciones y ven reducido su espacio de acción por las restricciones que el pequeño club de potencias nucleares impone sobre el sistema internacional en esta materia. Por consiguiente, no se puede limitar la clasificación de gran potencia o de superpotencia a la posesión de un recurso considerado estratégico.

Lo que se debe tener claro es que los criterios usados para clasificar a los Estados varían conforme se produzcan cambios en algunos ámbitos internacionales. Así, las diferencias entre superpotencias y grandes potencias, que en las últimas décadas se basan en cuestiones tecnológicas y cantidad de armamento nuclear y su capacidad de uso, pueden variar,

²⁴ Para estos autores (Christie & Dewitt 2006: 7) en los últimos años la literatura ha reconocido la existencia de un número significativo de potencias medias no-occidentales, como Argelia, México, Nigeria, Brasil, Argentina, Indonesia e India, cuyos roles estuvieron muy limitados durante la Guerra Fría por la arquitectura internacional. La nueva generación de potencias intermedias se caracteriza por ejercer roles de liderazgo más allá de sus respectivas regiones. Ello desafía a las grandes potencias.

incorporando otros elementos (Handel 1990: 12). Además no se puede utilizar un sólo criterio, como el nuclear, para definir una condición de los Estados –en ese caso sólo constituirían un “club nuclear”–; algo similar ocurre con el criterio clásico de tamaño de la población, por ejemplo en los años setenta lo relevante era la denominada “población efectiva”: “...la parte de la población que puede ser armada y educada para operar las armas modernas sofisticadas” (ibíd.: 13). Por lo tanto, otros criterios son necesarios, el PNB y el PNB/per cápita permiten comparaciones entre Estados, pero no es una medida totalmente satisfactoria para determinar el poder relativo de los Estados. Uno de los problemas con este indicador es que no revela la estructura de la economía; así, un PNB puede ser alto, pero basado en agricultura y otro bajo, pero con una industria moderna sofisticada, más relacionada con la industria militar (ibíd.: 14). Tal relación con el complejo militar doméstico –que se convierte en un actor influyente en la toma de decisiones de política exterior– resulta del hecho que una de las características de las grandes potencias es la preponderancia de la fuerza militar en su conducta externa, en evidente contraste con los Estados pequeños, quienes “...no tienen suficiente poder para determinar su propio futuro” (Hoffmann 1963: 418).

Los Estados poderosos se caracterizan por: 1) mostrar suficiente interés y preocupación por la conducta exterior de los Estados pequeños y débiles que lo conduzcan a utilizar recursos financieros y diplomáticos; 2) disponer de instrumentos condicionantes para inducir a que los pequeños adopten cierta conducta; y 3) instrumentos condicionantes flexibles para combinar recompensas y penalizaciones según el grado de obediencia (Moon 1985: 299). Ello les permite generar un mayor número de eventos internacionales, al tener un amplio rango de temas en la agenda exterior y poder dedicar más habilidades y recursos diplomáticos (East & Hermann 1974: 275); pero al mismo tiempo tener un mayor control sobre los acontecimientos al poseer poder de veto, que constituye uno de los medios tradicionales que caracterizan a las grandes potencias (Handel 1990: 22).

Esos recursos y los intereses de las potencias conducen a que éstas ejerzan de manera significativa influencia en los procesos de toma de decisiones de la mayoría de los países más pequeños (Singer 1972: 313). El principal canal es el diplomático; pero también existen otros medios de persuasión, tales como presiones económicas, amenazas y sanciones. Esto se hace más evidente y en mayor grado en el caso de los países débiles que requieren gran apoyo externo en todas las áreas temáticas; sobre todo cuando existen técnicos de la potencia en el ejercicio de ase-

sores técnicos; por lo tanto, hay diferencia entre “influencia política percibida” e “influencia política real”. En el primer caso, la percepción sobre la potencia puede ir desde la idea de una fuerza omnipresente hasta un valioso aliado que garantiza la seguridad externa y apoya el desarrollo doméstico, incluso D. Singer considera que “muchos decisores en los países débiles adoptan posiciones políticas domésticas o se comportan internacionalmente en la forma en que ellos piensan que la potencia querrá que se comporten, aunque la potencia puede no cuidar qué posición es adoptada en ese tema particular” (ibíd.: 314-15).

Lo anterior ocurre como resultado de la “retórica de recompensa y penalización” que utilizan las grandes potencias, sobre todo Estados Unidos, al utilizar criterios políticos para decidir los presupuestos de asistencia al desarrollo y así “...tratan de explotar la dependencia financiera a fin de alterar la política...” de los más pequeños (Moon 1985: 300).

El rol de gran potencia se da sin consideración de sus preferencias y cuestiones ideológicas o de intereses específicos, sino que responde a su capacidad de influencia y su estatus en la jerarquía internacional, adoptando una visión panorámica al tener un horizonte global del sistema; esto hace que sus intereses en algún Estado pequeño específico sean efímeros (Fox 1959: 181) y sólo respondan a intereses estratégicos destinados a su seguridad y defensa, complementados con lo que D. Singer (1972: 90) denomina “memoria histórica” –que hace referencia al tiempo que dos Estados han mantenido relaciones y la solidez e intensidad de esos vínculos– y con las relaciones perceptuales.²⁵

Precisamente esa “memoria histórica” y la construcción de identidades a partir de las percepciones y roles asignados en la relación agente-estructura a las grandes potencias, hace que éstas actúen, según T. Oguzlu (2007: 82), como “potencias duras” independientemente de sus preferencias militares o civiles, sino porque consideran que “...tienen una agencia fuerte y tenderán a ver los desarrollos externos desde un ángulo de seguridad: cuanto más poderoso sea el actor, más probable que los temas de interés serán ‘seguridizados’.” En contraste, agrega este autor (ibíd.), las potencias medias se comportarán como duras si las amenazas a la seguridad aumentan considerablemente; de lo contrario, y sobre todo para

²⁵ Según este autor (Singer 1972: 172) las relaciones entre Estados no son estáticas, así que “El grado al cual una relación afecta las percepciones e identidades de un individuo, grupo o Estado varía de acuerdo a cuán significativa o marginal se la relación para las unidades involucradas. La naturaleza de las relaciones perceptuales y de identidad también depende de la naturaleza de la relación de poder entre las unidades.”

los temas no relacionados con seguridad, se comportarán como potencias blandas.

Ahora bien, el ejercicio del poder por las grandes potencias no está desligado de las áreas temáticas, pues las capacidades tienen diferentes grados de importancia según la naturaleza del tema y las preferencias e intereses del Estado en cada ámbito. Por ejemplo, la utilidad de la capacidad militar no es la misma en asuntos estratégicos que en cuestiones comerciales (Viotti & Kauppi 1997: 106). Es decir, en la medida que el ejercicio del poder por parte de las potencias implica influencia –lo cual es, en parte, un fenómeno psicológico– están en juego las percepciones de los decisores; sin embargo, no se trata sólo de coacción o coerción directa, sino que los Estados poderosos no necesariamente tienen que incidir en forma directa sobre la conducta de otro Estado para hacer uso del poder, también pueden hacerlo a través de condicionar el menú de opciones de los Estados más pequeños, lo que se denomina “poder estructural” (ibíd.: 91). Esto hace referencia a “...la habilidad del Estado A para influenciar el contexto o ambiente en torno a las decisiones del Estado B –es decir, la estructura de la situación en la que B se encuentra” (ibíd.).

El trasfondo de esto, particularmente en el caso de las superpotencias, es la cuestión de seguridad y defensa. Es más relevante respecto a los Estados más poderosos porque, como indiqué en la sección anterior, los Estados pequeños prácticamente enfrentan las amenazas a su integridad en sus puertas. Por ello, las superpotencias tienden, gracias a sus capacidades, a establecer las fronteras de seguridad y defensa lo más distantes posibles de sus territorios; de forma que protejan sus recursos naturales y su aparato institucional. Sin embargo, como advierte B. McSweeney (1999: 101), “La seguridad no puede ser reducida a defensa, a un balance de amenazas y vulnerabilidades, o a cualquier ecuación objetiva y material... La seguridad y la inseguridad son una cualidad de una relación, y refleja la estabilidad o cambio en la identidad de las colectividades involucradas... [la] seguridad se relaciona a intereses que necesitan ser asegurados.” De ahí que las grandes potencias procuran introducir en el sistema internacional normas que garanticen el *statu quo* y así conservar su identidad como principales y dominantes agentes mundiales.

En definitiva, lo que caracteriza a una gran potencia –ya sea grande o súper– es la combinación de sus recursos materiales, disponibles en cantidades considerables, y sus habilidades y capacidades intangibles –especialmente diplomáticas, coactivas y coercitivas– para determinar la agenda internacional, condicionar la arquitectura sistémica, adoptar e im-

plementar las normas e instituciones que condicionan la dinámica global y, sobre todo, influyen la conducta de los actores más débiles a fin de mantener el *statu quo* y garantizar su seguridad y defensa.

Índice de potencias

A pesar del desarrollo de la literatura sobre la clasificación de los Estados según su poder y capacidades y de la caracterización de los Estados pequeños y las grandes potencias, lo cierto es que no se ha formulado una categorización que permita, con algún grado de certeza, establecer límites para cada uno de los distintos tipos de Estados. En esta sección formulo una propuesta de índice para determinar la posición de cada Estado en la jerarquía mundial, a partir de cuatro grupos de variables.

El propósito es lograr una escala que conduzca a identificar a un país en una categoría específica, para ello combino las capacidades de los Estados en cuatro grupos de variables: recursos generales (territorio, población e índice de desarrollo humano), elementos políticos (domésticos y de relaciones exteriores), cuestiones estratégico-militares y aspectos económicos (internos y de relaciones comerciales). Esas categorías agrupan un total 34 variables relacionadas con los elementos más relevantes que enumeré en la sección sobre Estados pequeños. Los aspectos técnicos de la construcción del índice lo reseño en el anexo 1, sobre todo aquellos relativos al valor relativo de cada una de las variables, que determiné teniendo en cuenta la importancia que los enfoques clásicos otorgan a los componentes materiales del poder, pero sin obviar su carácter relativo y la relación con las ideas y los intereses de los Estados en cuanto actores internacionales. A la categoría general le otorgué un peso relativo de 25%, a la política de 15%, la estratégico-militar de 25% y a la económica de 35%. Esta última tiene un mayor valor porque le permite a los actores estatales disponer de recursos para proyectarse en el ámbito internacional, ya sea en lo diplomático como en lo militar.

Respecto a los Estados incluidos, tomé como referencia la membresía en Naciones Unidas, aún cuando reconozco que hay actores estatales –como Taiwán– que ejercen importante influencia sobre países pequeños y micro Estados y poseen características propias de un actor estatal mucho mayores que las que tienen entidades políticas con membresía en la onu. Taiwán no es comparable ni en territorio, población, recursos y capacidad de proyección y formulación de política exterior que países

como Santa Lucía, Vanuatu o Mónaco. Ello evidencia que los intereses de las grandes potencias y las normas adoptadas para mantener el *statu quo* determinan quién es reconocido como Estado, más allá de si cumple con los criterios que utilizo en el índice de potencias.

Siguiendo la clasificación tradicional citada al inicio de este capítulo, determiné que para ser una superpotencia el Estado debe tener un índice igual o superior a 0.901: mientras que las grandes potencias se ubican entre 0.651 y 0.900. La categoría de potencias intermedias va de 0.501 a 0.650. Por debajo de esta están los Estados pequeños (0.301 a 0.500) y los micro Estados (0.300 o menos).

Por supuesto, en la medida que el poder es relacional y depende de los intereses, expectativas y percepciones de los actores en una relación, el hecho de ubicarse en una categoría no permite determinar el grado de influencia que tiene el Estado A sobre el Estado B en un marco bilateral, lo cual induciría al agente subordinado a modificar en cierta medida su conducta para adaptarla a los intereses y preferencias del poderoso, sino que intervienen otros factores que no he cuantificado en esta oportunidad, por tratarse de una propuesta preliminar y por razones de espacio. Porque, como señala D. Singer (1972: 323) a manera de hipótesis:

...cuanto más fuerte los lazos políticos informales entre un Estado débil y uno poderoso, mayor probabilidad que el Estado débil apoyará la conducta política internacional del mentor. Lo que es más, uno puede argumentar que el grado de apoyo político informal variará en relación directa a la fuerza de los otros lazos que existen entre los países. Esto no quiere decir que el Estado débil automáticamente apoyará toda acción del mentor en exactamente el mismo grado. Sin embargo, significa que relativamente a través de prolongados periodos de tiempo, en un amplio rango de temas, aquellos Estados con lazos informalmente más fuertes tenderán a apoyar al mentor más fuerte y consistentemente.

Hay que tener en cuenta, como ya he indicado, que en algunas áreas temáticas la relación entre el Estado pequeño y la gran potencia puede ser de dependencia y en otras de interdependencia, según la importancia estratégica que le otorgue la potencia a la relación en el ámbito específico y la falta de información que tenga la parte más débil sobre la materia. Esto no se refleja en la presente clasificación; pues se trata de una relación particular entre poderosos y pequeños construida en un ámbito de acción específico; Por consiguiente, para observar esta situación debe

hacerse un análisis de una década específica, como la que propongo en un capítulo posterior.

A continuación hago referencia a los principales aspectos de cada una de las categorías que conforman el índice, incluida la clasificación general. No se trata de un recuento exhaustivo de los elementos y factores que ubican a cada actor estatal en las distintas categorías.

De las superpotencias a los micro Estados

El resultado general de las 34 variables incorporadas al análisis condujo a una clasificación encabezada por Estados Unidos y cerrada por Islas Marshall,²⁶ evidenciando que el grueso de los actores estatales corresponde a la categoría de Estados pequeños (tabla 4.2). Los indicadores y los detalles para la elaboración de este índice lo resumo en el anexo 1, en donde también enumero las fuentes consultadas; por esa razón en los siguientes apartados sólo hago referencia a algunas variables y cruces que se resultan del análisis de los datos mostrados al final del documento. Cabe señalar que en el índice algunos Estados se ubican en una posición que pareciera no ser el reflejo de sus capacidades; ello resulta o bien de que se carece de algunos datos en ciertos casos o bien que en realidad, como indiqué antes, el Estado posee tales recursos, pero históricamente no ha mostrado interés en utilizarlos en sus relaciones exteriores.

Los Estados objeto de estudio en esta investigación son Estados pequeños, con índices de 0.491 para Estonia, 0.442 en el caso de Lituania y 0.430 de Costa Rica, seguidos de Letonia con 0.414, Panamá con 0.394, y cerrando con Nicaragua (0.305), como nuestro en la tabla 4.2.

El resultado de esta clasificación contrasta abiertamente con la categorización de las grandes potencias considerando los factores del poder que pueden denominarse tradicionales, como son territorio, población y PNB. En este caso, según lo señalado por C. Kegley y E. Wittkopf (2001: 459) y por J. Goldstein (2001: 88), la clasificación de las mayores potencias sería: Estados Unidos, China, Japón, Alemania, Gran Bretaña, Francia y Rusia. Sin embargo, cada vez es más difícil identificar el potencial de los Estados sólo restringiéndose a esos aspectos. Por su parte, W. Clemens (1998:

²⁶ Si bien el último Estado en la lista es Montenegro, esto se debe a que no existen cifras para la mayoría de los indicadores utilizados en este estudio para ese país, lo cual genera una distorsión al determinar el índice.

145) considera que a finales del siglo xx la única superpotencia es EEUU, e identifica cuatro grandes potencias: Japón, China, Alemania y Rusia.²⁷

Tabla 4.2. Índice de potencias: clasificación general Según categorías					
Estado	Índice	Estado	Índice	Estado	Índice
Superpotencias					
Estados Unidos	0.971	Italia	0.924	Francia	0.916
Japón	0.935	Italia	0.922		
Grandes potencias					
Canadá	0.895	Suiza	0.814	Rusia	0.677
Australia	0.894	Finlandia	0.804	Israel	0.668
Reino Unido	0.892	Noruega	0.797	Luxemburgo	0.666
España	0.889	Corea del Sur	0.792	Brasil	0.665
Países Bajos	0.840	Irlanda	0.789	Nueva Zelanda	0.660
Suecia	0.840	Singapur	0.745	China	0.656
Bélgica	0.828	E. Árabes Unidos	0.713		
Austria	0.814	Kuwait	0.705		
Grecia	0.813	Portugal	0.704		
Potencias intermedias					
Arabia Saudita	0.639	Polonia	0.594	Croacia	0.538
Islandia	0.639	Liechtenstein	0.593	Rumania	0.535
Qatar	0.628	Chipre	0.592	Tailandia	0.533
Eslovenia	0.621	Irán	0.567	Sudáfrica	0.531
República Checa	0.613	Eslovaquia	0.559	Colombia	0.523
Turquía	0.613	Argentina	0.556	Malasia	0.520
México	0.605	India	0.556	Perú	0.513
Brunei Darussalam	0.599	Chile	0.545	Indonesia	0.508
Hungría	0.596	Bahrein	0.540		

²⁷ Este autor (Clemens 1998: 145) identifica como potencias medias a Reino Unido, Francia, India e Italia; como grandes fuerzas potenciales a: Unión Europea, Kazajstán y Ucrania; mientras que como potencias regionales a: Argentina, Brasil, Egipto, Indonesia, Irán, Irak, Israel, Pakistán, Sudáfrica, Corea del Sur y Taiwán.

**Tabla 4.2. Índice de potencias: clasificación general
Según categorías**

Estado	Índice	Estado	Índice	Estado	Índice
Estados pequeños					
Venezuela	0.500	Saint Kitts y Nevis	0.423	Suriname	0.352
Argelia	0.496	Jordania	0.423	Santa Lucía	0.349
Estonia	0.491	República Dominicana	0.419	Kenya	0.348
Omán	0.491	Bosnia y Herzegovina	0.418	Mauricio	0.348
Bahamas	0.485	Filipinas	0.416	Azerbaiyán	0.347
San Marino	0.484	Letonia	0.414	Grenada	0.342
Andorra	0.483	El Salvador	0.412	Etiopía	0.340
Kazajistán	0.476	Nigeria	0.411	Yemen	0.340
Mónaco	0.475	Cuba	0.405	Sudán	0.339
Barbados	0.475	Marruecos	0.403	Dominica	0.339
Egipto	0.471	Belarús	0.400	San Vicente-Granadinas	0.335
Malta	0.470	Panamá	0.394	Bolivia	0.334
Ecuador	0.468	Jamaica	0.391	Mongolia	0.333
Bulgaria	0.461	Serbia	0.390	Guatemala	0.332
Trinidad-Tobago	0.454	Bostwana	0.387	Uzbekistán	0.330
Uruguay	0.452	Macedonia	0.386	Guinea Ecuatorial	0.328
Pakistán	0.447	Viet Nam	0.384	Georgia	0.324
Antigua-Barbuda	0.446	Bangladesh	0.382	Madagascar	0.324
Lituania	0.442	Sri Lanka	0.378	Mauritania	0.320
Ucrania	0.432	Turkmenistán	0.375	Tanzania	0.319
Líbano	0.432	Namibia	0.374	Paraguay	0.317
Costa Rica	0.430	Siria	0.363	Irak	0.316
Seychelles	0.429	Fiji	0.362	Malí	0.315
Libia	0.424	Belice	0.359	Mozambique	0.314
Albania	0.424	Angola	0.356	Corea del Norte	0.314
Afganistán	0.312	Senegal	0.308	Nicaragua	0.305
Zambia	0.312	Palau	0.307	Rwanda	0.304

**Tabla 4.2. Índice de potencias: clasificación general
Según categorías**

Estado	Índice	Estado	Índice	Estado	Índice
Nauru	0.310	Uganda	0.306	Congo (Rep. Democrática)	0.303
Honduras	0.309	Camboya	0.305	Maldivas	0.303
Nepal	0.309	Ghana	0.305	Burkina Faso	0.302
Micro Estados					
Camerún	0.300	Laos	0.278	Vanuatu	0.245
Zimbabue	0.300	Eritrea	0.276	Samoa	0.245
Costa de Marfil	0.299	Lesotho	0.276	Somalia	0.244
Moldova	0.299	Haití	0.273	Bhután	0.239
Myanmar	0.299	Sierra Leona	0.272	Santo Tomé y Príncipe	0.239
Malawi	0.296	Congo	0.271	Islas Salomón	0.237
Níger	0.296	Togo	0.269	Comoras	0.236
República Centroafricana	0.294	Tayikistán	0.267	Tuvalu	0.233
Papúa Nueva Guinea	0.292	Liberia	0.266	Timor-Leste	0.227
Chad	0.291	Guyana	0.265	Micronesia	0.219
Burundi	0.290	Swazilandia	0.254	Islas Marshall	0.191
Kirguistán	0.285	Djibouti	0.251	Montenegro	0.128
Benin	0.283	Gambia	0.249		
Cabo Verde	0.283	Guinea-Bissau	0.249		
Guinea	0.282	Tonga	0.246		

Fuente: elaboración propia a partir del índice de potencias.

Incluso C. Kegley y E. Wittkopf (2001: 457-59) consideran necesario hablar del poder potencial en términos relativos de los países,²⁸ que incluyen gasto militar, fuerzas armadas, territorio, población, PNB, porción del mercado de las exportaciones mundiales y personal dedicado a in-

²⁸ Estos autores (Kegley & Wittkopf 2001: 457) definen el poder potencial como "...las capacidades relativas o recursos mantenidos por un Estado que son considerados necesarios para ejercer su influencia sobre otros."

vestigación y desarrollo. Al utilizar estos indicadores, aparecen entre los grandes Estados, países como Brasil e India, que se suman a los anteriores.

Ahora bien, según señalé antes, lo que pretendo medir aquí no es el poder, principalmente material en términos sumatoria de capacidades – como lo concibió el Realismo y el Neorrealismo –, respecto de las grandes potencias, sino la fortaleza y el potencial de los Estados para actuar en el sistema internacional. Esto introduce otros elementos que responden no sólo a recursos, sino a la voluntad y disposición de los Estados para interactuar en el sistema internacional y ejercer su influencia.

Recursos generales de las potencias

Tradicionalmente, como indiqué en la primera sección de este capítulo, se tiende a determinar la categoría de cada Estado a partir de tres factores: territorio, población y PNB. Sin embargo, como se deduce del anexo 1, la combinación de los dos primeros factores no resulta acorde con la fortaleza real del Estado, puesto que en algunos casos hay Estados territorialmente grandes y poblacionalmente pequeños, por lo que si se considera la densidad demográfica, algunos Estados aumentan o disminuyen su poderío. A partir de esos componentes del poder en realidad no se obtiene un panorama apropiado de la realidad internacional.

Ahora bien si se estima que el número de fronteras constituye un reflejo de la vulnerabilidad estratégica de un Estado, puesto que a mayor número de Estados fronterizos mayor número de frentes militares en caso de conflictos armados, tampoco puede establecerse una relación directa entre la superficie territorial y las fronteras. Además, las islas constituyen un caso especial, por cuanto si bien no tienen límites terrestres, los espacios marítimos (mar territorial, zona económica exclusiva, plataforma continental y aguas archipelágicas) que las rodean generan otro tipo de amenazas a la seguridad y defensa para el Estado insular.

Hay factores domésticos que limitan o favorecen la unidad nacional como uno de los elementos del poder estatal. Sociedades con alto nivel de heterogeneidad étnica tienden a ser comunidades que difícilmente se unen frente a un adversario externo, sobre todo si la sociedad del Estado que ataca tiene vínculos étnicos; situación contraria cuando son sociedades altamente homogéneas.

Con el índice de desarrollo humano se agrega otro elemento a este análisis, que demuestra que la clasificación no se puede basar en los tres

factores arriba citados, pues no hay una relación directa entre territorio y población respecto al desarrollo socio-económico de la población. Algo similar ocurre con el índice de Gini, que permite considerar la solidez de la sociedad a través de una baja o alta concentración de la riqueza.

Por consiguiente, hay variaciones importantes si se atiende a los diferentes indicadores. Por ejemplo, en términos de superficie territorial los 10 principales Estados se muestran en la tabla 4.3, en contraste con los 10 actores estatales más pequeños; pero si se clasifican por población hay algunas variaciones importantes, lo cual refleja los contrastes entre agencias estatales si se observan en ámbitos específicos.

Tabla 4.3. Grandes y micro Estados respecto a territorio y población					
	Estado	Superficie (km ²)		Estado	Población (miles) Año 2009
Grandes Estados					
1	Rusia	17,098,242	1	China	1,338,613.0
2	Canadá	9,970,610	2	India	1,156,897.8
3	Estados Unidos	9,629,091	3	Estados Unidos	307,212.1
4	China	9,596,961	4	Indonesia	240,271.5
5	Brasil	8,514,877	5	Brasil	198,739.3
6	Australia	7,741,220	6	Pakistán	174,578.6
7	India	3,287,263	7	Bangladesh	156,050.9
8	Argentina	2,780,400	8	Nigeria	149,229.1
9	Kazajstán	2,724,900	9	Rusia	140,041.2
10	Sudán	2,505,813	10	Japón	127,078.7
Micro-Estados					
10	Grenada	344	10	Andorra	83.9
9	Malta	316	9	Dominica	72.6
8	Maldivas	298	8	Islas Marshall	64.5
7	Saint Kitts y Nevis	261	7	Saint Kitts y Nevis	40.1
6	Islas Marshall	181	6	Liechtenstein	34.8
5	Liechtenstein	160	5	Mónaco	33.0
4	San Marino	61	4	San Marino	30.2
3	Tuvalu	26	3	Palau	20.8
2	Nauru	21	2	Nauru	14.1
1	Mónaco	2	1	Tuvalu	12.3

Fuente: Elaboración propia a partir del índice de potencias.

Ahora bien, hay que tener en cuenta que en términos territoriales esos 10 Estados grandes constituyen el 49.58% de la superficie terrestre mundial; en contraste con los 10 más pequeños que apenas el 0.00125% de la extensión planetaria; y la mitad de los Estados miembros de la ONU ocupan el 2.26% del territorio planetario. Respecto a la población, los 10 países enumerados en la tabla anterior poseen el 59.02% de los habitantes del planeta; mientras que el 50% de los agentes estatales del planeta apenas representa el 3.37%, evidenciando que la gran mayoría de Estados se ubican en la categoría de pequeños y micro Estados. Ello crea profundas y complejas asimetrías en las relaciones entre los actores estatales; pero también, como analizo en el siguiente capítulo, genera una relación *sui generis* respecto al peso de los votos en la Asamblea General de la ONU. Por consiguiente, el esquema de “un Estado un voto” crea una distorsión en la representatividad de cada comunidad nacional; aunque reconozco que la intención es buscar un equilibrio entre la cantidad de miembros de las Naciones Unidas –recordando la noción realista del Estado-nación– y así evitar las distorsiones que eventualmente puedan tener mecanismos de representación usados en otras organizaciones intergubernamentales.

Factores políticos de las potencias

Si el poder en el ámbito internacional es básicamente político, necesariamente los elementos políticos tienen que ser incorporados en la determinación del potencial de los Estados, tanto factores domésticos –sobre todo de solidez y estabilidad del régimen político– como externos, logrando una construcción colectiva. En la primera categoría utilizo la fecha del último cambio de gobierno y los índices de libertades políticas y civiles y el de derechos políticos.

En cuanto a la proyección internacional del Estado, que refleja la amplitud en el y la posibilidad de uso de los instrumentos diplomáticos y la presencia en foros multilaterales, recurro al número de países en donde el Estado ha acreditado misiones diplomáticas. Utilizo este indicador y no el de relaciones diplomáticas, porque se considera que, en la mayoría de los casos, los Estados pequeños evitan incurrir en gastos elevados enviando misiones diplomáticas a todos los países con los que mantiene vínculos diplomáticos y consulares. Esto refleja la proyección del Estado a escala mundial, lo cual le permite poseer una red de inteligencia propia para obtener información primaria que contribuya a la toma de decisiones en política exterior y manifestarse *in situ* sobre los eventos y procesos internacionales, no

a través de los medios de comunicación, que desempeñan un rol cada vez más importante en la formulación de la política exterior de los Estados, sobre todo pequeños. Como muestro en la tabla 4.4, hay una correlación entre la fortaleza de los agentes estatales y su proyección internacional, en la medida que son los Estados más fuertes quienes tienen capacidad para tener un mayor número de misiones diplomáticas; en contraste con los micro Estados, que tienen escasa proyección, sobre todo en su presencia en los Estados con quienes mantiene relaciones diplomáticas. Lo mismo ocurre con las organizaciones intergubernamentales.

**Tabla 4.4. Estados con el mayor y menor número de misiones diplomáticas acreditadas y membresía en OIG
Año 2006**

	Estado	Países	OIG		Estado	Países	OIG
1	Bélgica	195	73	15	Nauru	4	19
2	Canadá	180	78	14	Saint Kitts y Nevis	4	33
3	Argentina	177	67	13	San Vicente- Granadinas	4	36
4	China	175	66	12	Turkmenistán	4	36
5	Estados Unidos	173	71	11	Antigua y Barbuda	3	36
6	Francia	158	89	10	Islas Salomón	3	32
7	Alemania	153	71	9	Níger	3	51
8	Reino Unido	147	71	8	Omán	3	39
9	Rusia	146	69	7	Palau	3	22
10	Chile	142	59	6	Samoa	3	34
11	Japón	139	69	5	Tonga	3	31
12	Suiza	130	67	4	Vanuatu	2	33
13	Italia	126	75	3	Kiribati	1	27
14	Egipto	125	63	2	Tuvalu	1	15
15	India	118	64	1	Zambia	1	47

Fuente: Elaboración propia a partir del índice de potencias.

Sin embargo, la tabla demuestra la tendencia de los Estados más pequeños a utilizar los foros internacionales como los medios para proyectarse a escala global, convirtiéndose en dependientes de las organizaciones intergubernamentales; aunque no se puede establecer una relación directa, puesto que algunos micro Estados (Tuvalu y Nauru) tienen una escasa presencia en esos foros, en comparación con la mayoría de sus homólogos.

Recursos estratégico-militares

En la medida que el poder tiene una dimensión material, como analicé antes en este capítulo, y ese aspecto se expresa sobre todo a través del aparato militar de los Estados, el número de tropas y el presupuesto militar constituyen variables que deben estar incorporadas en este análisis. A ello se suma la existencia de conflictos armados (internos o externos) que amenazan la seguridad del Estado; y si bien los diferendos territoriales también constituyen desafíos, si no tienen expresión armada no los incluí en esta valoración.

Ahora bien, en la medida que la revolución tecnológica contribuye al poder no sólo militar de los Estados, sino a desarrollar nuevas técnicas y recursos que aumenten su poder económico y su presencia internacional, el gasto y el personal destinado a investigación y desarrollo constituye un factor clave en la conformación el potencial de los Estados. Por consiguiente, lo que clasifíco en este trabajo bajo la categoría de recursos estratégico-militares constituye un componente clave de la fortaleza de los Estados, puesto que en caso de conflicto armado el Estado tendrá mayor o menor capacidad para enfrentar los desafíos bélicos y garantizar la defensa y seguridad del territorio y la población. Al igual que en las categorías anteriores, los Estados más fuertes tienden a poseer mayor número de fuerzas y dedicar más recursos al presupuesto militar (véanse tablas 4.5 y 4.6), en marcado contraste con aquellos que ocupan las posiciones más bajas en esta jerarquía. Cabe señalar que un total de 16 Estados oficialmente carecen de ejército, poseyendo sólo fuerzas policiales o dependiendo de algún aliado poderoso para garantizar su defensa.

Tabla 4.5					
Fuerzas militares de los países con mayores y menores ejércitos.					
Año 2010					
	Estado	Tropas		Estado	Tropas
1	China	2,810	15	Trinidad y Tobago	3
2	Rusia	1,520	14	Guyana	2
3	Estados Unidos	1,366	13	Lesotho	2
4	India	1,303	12	Malta	2
5	Corea del Norte	1122	11	Suriname	2
6	Corea del Sur	683	10	Bahamas	1
7	Pakistán	612	9	Barbados	1
8	Turquía	610	8	Belize	1

Tabla 4.5 Fuerzas militares de los países con mayores y menores ejércitos. Año 2010					
	Estado	Tropas		Estado	Tropas
9	Irán	513	7	Cabo Verde	1
10	Viet Nam	484	6	Gambia	1
11	Egipto	448	5	Guinea Ecuatorial	1
12	Myanmar	375	4	Luxemburgo	1
13	Etiopía	352	3	Timor-Leste	1
14	Siria	316	2	Comoras	0.5
15	Ucrania	304	1	Antigua y Barbuda	0.1

Fuente: Elaboración propia a partir del índice de potencias.

Tabla 4.6. Gasto militar de los países con mayor y menor presupuesto en este rubro Millones de US Dólares Año 2008					
	Estado	Gasto militar		Estado	Gasto Militar
1	Estados Unidos	548,531.0	15	Djibouti	30.9
2	China	63,643.0	14	Papua Nueva Guinea	28.2
3	Reino Unido	57,392.0	13	Barbados	24.9
4	Francia	52,565.0	12	República Centroafricana	23.3
5	Japón	42,751.0	11	Moldova	15.5
6	Rusia	38,238.0	10	Guinea-Bissau	12.1
7	Alemania	37,327.0	9	Laos	11.8
8	Arabia Saudita	33,136.0	8	Mauricio	10.5
9	Italia	32,103.0	7	Seychelles	10.5
10	India	24,716.0	6	Belice	8.9
11	Corea del Sur	23,773.0	5	Cabo Verde	6.5
12	Canadá	15,940.0	4	Guyana	6.2
13	Brasil	15,477.0	3	Gambia	3.7
14	Australia	15,321.0	2	Tonga	3.5
15	España	14,721.0	1	Liberia	3.2

Fuente: Elaboración propia a partir del índice de potencias.

Ahora bien, se observa, en el caso del gasto militar como porcentaje del presupuesto militar mundial, que las asimetrías se hacen más profundas, puesto que sólo el gasto estadounidense constituye al 2010, según SIPRI, el 43% del total mundial y se incorporan las otras 14 potencias con mayor gasto militar citadas en la tabla anterior, ese porcentaje se eleva al 82% del presupuesto mundial. Es decir, 178 Estados (el 92% de los miembros de la ONU) apenas representan el 28% del gasto militar total. Mientras que los 15 Estados con menor gasto militar sólo consumen el 0.02% del total mundial. Este es el rubro en donde se aprecia la mayor concentración de poder en una muy pequeña élite de países, evidenciando que la paz y seguridad internacionales es prácticamente responsabilidad de unas pocas grandes potencias, lo cual incrementa la dependencia de los Estados pequeños respecto a esa élite.

Recursos económicos de las potencias

Según indiqué, el PNB es uno de los factores tradicionales –propuesto sobre todo por el Realismo Político– en la determinación del poder de los Estados; sin embargo, no se puede limitar a ese aspecto, sino que es necesario valorar el aporte del PNB/per cápita y la estructura de la economía. Esto último porque una economía con un PNB muy grande, pero basada en gran proporción en el sector primario, difícilmente en caso de confrontación armada tendrá el complejo industrial-militar necesario para hacer frente a las necesidades de la seguridad nacional; lo cual no quiere decir que deba abandonar ese sector primario para fortalecer el secundario.

Otro factor económico que contribuye de manera significativa son los recursos de la inversión extranjera directa. En el caso del ingreso de tales recursos, el Estado contará con capital externo que aporta al desarrollo económico; por supuesto, dependiendo del sector de destino, puede aumentar de manera significativa y directa el poder del Estado; aunque también se puede convertir en una amenaza a la estabilidad interna, en caso de producirse un retiro masivo de tal inversión. Mientras que cuando se trata de los egresos de ese capital en términos de recursos domésticos destinados a incursionar en otro Estado para desarrollar nueva tecnología, el Estado emisor adquiere prestigio e influencia entre los decisores del Estado receptor, favoreciendo la capacidad de influenciar la formulación de las políticas públicas.

El otro grupo de factores que componen esta categoría del poder estatal es el relativo a las relaciones comerciales. Aquí destacan el comercio total (exportaciones + importaciones), el grado de apertura económica (co-

mercio total / PNB) y la concentración de las exportaciones entre los dos principales socios comerciales. Este último refleja el porcentaje de dependencia de esos Estados socios, que en algunos casos evidencia altos niveles.

Al igual que la categoría de recursos estratégico-militares, en el caso de los recursos económicos hay gigantescas diferencias entre los Estados más fuertes y los más débiles, tanto en términos del PNB y PNB per cápita como respecto al comercio total, como se aprecian en las siguientes tablas.

Si se observa este indicador como porcentaje del PNB mundial, hay que señalar que sólo Estados Unidos aporta el 27.6% del la producción global y el grupo de 15 países con el mayor PNB representan el 78.5% de ese total global. Es decir, el 92% de los miembros de la ONU contribuye con el 21.5% de la producción mundial y los 15 Estados con menor PNB apenas generan el 0.007%. De esta forma se está ante una enorme concentración de la producción global en una pequeña élite y una significativa masa de pequeños y micro agentes económicos, que en su conjunto aportan muy poco a la economía mundial.

Tabla 4.7. Estados con mayor y menor PNB Miles de millones de US Dólares Año 2010					
	Estado	PNB		Estado	PNB
1	Estados Unidos	14,119.00	15	Grenada	0.63
2	Japón	5,067.00	14	San Vicente y Granadinas	0.58
3	China	4,985.46	13	Timor-Leste	0.56
4	Alemania	3,330.03	12	Comoras	0.55
5	Francia	2,649.39	11	Saint Kitts y Nevis	0.54
6	Reino Unido	2,174.53	10	Samoa	0.50
7	Italia	2,112.63	9	Dominica	0.38
8	Brasil	1,573.41	8	Tonga	0.31
9	España	1,460.25	7	Micronesia	0.28
10	Canadá	1,336.07	6	Santo Tomé y Príncipe	0.19
11	India	1,310.17	5	Palau	0.16
12	Rusia	1,231.89	4	Islas Marshall	0.15
13	Australia	924.84	3	Kiribati	0.13
14	México	874.81	2	Nauru	0.03
15	Corea del Sur	832.51	1	Tuvalu	0.02

Fuente: Elaboración propia a partir del índice de potencias.

Al observar el ingreso per cápita surgen diferencias importantes entre los países con mayor ingreso individual, pues la lista incluye a Estados pequeño y micro Estados (véase tabla 4.8). Incluso este indicador genera alguna distorsión en la clasificación de potencias; puesto que Luxemburgo encabeza esta lista; incluyéndose a Liechtenstein y San Marino. Por ende, cada uno de los indicadores y variables no pueden ser considerados en forma aislada, sino que forman parte del índice para determinar la posición que ocupa cada Estado en la jerarquía internacional de potencias.

Al igual que en el caso del PNB, la brecha en materia de comercio total es marcada. Los seis Estados con mayor comercio representan el 41.2% del intercambio mundial y los 15 países con mayor comercio el 64.5%, en contraste con el 0.01% que aportan los 15 países con menores exportaciones e importaciones. Lo cual evidencia el control de este rubro por una pequeña élite.

**Tabla 4.8. Estados con mayor y menor ingreso per cápita
En US Dólares
Año 2008**

	Estado	US dólares		Estado	US dólares
1	Liechtenstein	97,990.0	15	Nepal	400.0
2	Noruega	87,340.0	14	Mozambique	380.0
3	Luxemburgo	69,390.0	13	Afganistán	370.0
4	Qatar	62,914.0	12	Guinea	350.0
5	Dinamarca	58,800.0	11	Níger	330.0
6	Suiza	55,510.0	10	Myanmar	323.0
7	Suecia	50,910.0	9	Sierra Leona	320.0
8	Irlanda	49,770.0	8	Eritrea	300.0
9	Países Bajos	49,340.0	7	Etiopía	280.0
10	Estados Unidos	47,930.0	6	Malawi	280.0
11	Finlandia	47,600.0	5	Somalia	262.0
12	San Marino	46,770.0	4	Guinea-Bissau	250.0
13	Reino Unido	46,040.0	3	Liberia	170.0
14	Austria	45,900.0	2	Congo (Rep. Dem.)	150.0
15	Bélgica	44,570.0	1	Burundi	140.0

Fuente: Elaboración propia a partir del índice de potencias.

Tabla 4.9. Estados con mayor y menor comercio total
Miles de millones de US Dólares
Año 2008

	Estado	Miles de millones		Estado	Miles de millones
1	Estados Unidos	3,470.600	15	Gambia	0.336
2	Alemania	2,672.766	14	Saint Kitts y Nevis	0.324
3	China	2,560.280	13	Vanuatu	0.300
4	Japón	1,549.009	12	Dominica	0.269
5	Francia	1,313.557	11	Guinea-Bissau	0.257
6	Italia	1,107.264	10	Timor-Leste	0.212
7	Reino Unido	1,090.336	9	Comoras	0.204
8	Países Bajos	1,036.488	8	Tonga	0.158
9	Bélgica	947.265	7	Micronesia	0.147
10	Irán	887.230	6	Palau	0.113
11	Canadá	859.337	5	Santo Tomé y Príncipe	0.106
12	Corea del Sur	857.282	4	Kiribati	0.070
13	Rusia	734.741	3	Islas Marshall	0.064
14	España	694.744	2	Nauru	0.021
15	Singapur	657.982	1	Tuvalu	0.017

Fuente: Elaboración propia a partir del índice de potencias.

Consideraciones finales

Si bien la arquitectura del sistema internacional es definida por las grandes potencias, sobre todo aquellas de naturaleza hegemónica, lo cierto es que la gran masa de agentes que participan en ella son Estados pequeños y micro Estados, quienes en la práctica se convierten en *free riders* o viajeros gratis que aprovechan la necesidad que tienen los hegemones y superpotencias de contar con aliados y subordinados que legitimen su acción internacional. Sin embargo, como mostré en este capítulo, no es un asunto de sumatoria de unos pocos indicadores –tradicionalmente territorio, población y tamaño de la economía–; sino que en la medida que el poder es una construcción colectiva entre el poderoso y el débil –que resulta el destinatario de la acción de quien detenta el poder, en este caso la potencia hegemónica–, entran en juego numerosos elementos y factores que adquieren su adecuada expresión en cada área temática particular,

pero sin olvidar que son parte de una acción integral de los Estados como agentes en el sistema internacional. Además, ello es influido por el grado de institucionalización que tenga el escenario en donde interactúan ambos agentes. De ahí la necesidad de elaborar una clasificación que permita determinar el potencial real de cada Estado en cuanto actor internacional.

A partir de tal consideración propuse en este capítulo una aproximación a lo que debe ser un índice de potencias; en ese sentido se trata, como reseñé antes, de una propuesta preliminar que requiere mayor elaboración e incorporación de otros indicadores que contribuyen al poderío de un Estado. Variables como la distancia geográfica respecto a las potencias hegemónicas regional y global o el número de Estado con quienes posee relaciones diplomáticas (para comparar con el número de países en donde se han acreditado misiones diplomáticas) o la cantidad de embajadas acreditadas en su territorio y el tipo y la cantidad de armamento fueron excluidas por razones de tiempo, espacio y fuentes de información disponibles; sin embargo, resultan necesarias para determinar el índice de poder de cada Estado.

Lo que sí permitió la propuesta que presenté aquí es identificar a los Estados objeto de estudio como Estados pequeños, aunque con diferencias importantes que requieren un análisis posterior, el cual escapa a los objetivos de la presente investigación. De igual forma condujo a reconocer como grandes potencias a Estados Unidos y Rusia, estableciendo que la primera tiene capacidades para expresarse como hegemon regional y global y la segunda como uno regional con aspiraciones globales, lo cual se refleja en la conducta exterior de ambos como se deduce de lo planteado en el capítulo anterior.

No obstante la clasificación propuesta y el recuento de la literatura sobre Estados pequeños y sus conductas, lo cierto es que sigue siendo una tarea pendiente en RI y Ciencias Políticas la formulación de una definición que logre abarcar a una gama tan heterogénea de este tipo de actores internacionales. Ello porque resulta complejo analizar la conducta externa de Estados tan diversos como Liechtenstein (con un índice de 0.497) y Corea del Norte (0.354), en la medida que el primero carece de armas y el segundo posee armamento nuclear y es considerado una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Además, hay que tener en cuenta, como indiqué antes y analizo en un capítulo posterior, que la verdadera expresión del poder de un Estado sólo se da en su interacción con los demás actores en el sistema; por ende, el índice de cada Estado debe ser contextualizado en cada marco institucional, área temática y relación específica con sus contrapartes.

Capítulo 5

Fundamentos de política exterior de los Estados centroamericanos y bálticos

Una vez identificados como Estados pequeños los países objeto de estudio, lo que procede es una breve reseña de los principios rectores y principales lineamientos de la política exterior de los tres Estados centroamericanos y de los tres Estados bálticos, la cual presento en este capítulo. De esta manera mi propósito no es analizar la conducta externa de esos países –que muestran variaciones importantes con los cambios de gobierno y las coyunturas internacionales que enfrentan –según señalé, típico de este tipo de Estados–, sino identificar elementos que permitan interpretar las decisiones de voto en la onu, a lo cual me refiero en el siguiente capítulo.

En cada uno de los casos se trata de enfatizar los lineamientos dirigidos a las Naciones Unidas y aquellos vinculados con la potencia hegemónica; esto me permitirá determinar el apego a esos principios y lineamientos generales que estos Estados muestran en las votaciones en la Asamblea General y la evolución reciente de sus relaciones con Estados Unidos y Rusia, respectivamente.

Política exterior de los Estados centroamericanos

Como he indicado antes y analizo con mayor detalle en el siguiente capítulo, a pesar de la historia relativamente común de los tres Estados centroamericanos objeto de estudio y de las particularidades de sus vínculos con Estados Unidos durante los siglos xix y xx, éstos no constituyen un bloque internacional, sino que sus decisiones responden más a criterios particulares –incluso en algunos casos podrían calificarse de personalistas respecto al líder de turno– y coyunturales que a la vigencia y continuidad

de los principios rectores y lineamientos generales. De igual forma, como se evidencia en las siguientes secciones y contraste en el capítulo siguiente, hay rupturas importantes en algunos temas de interés de grupos de presión o del funcionario diplomático de turno; lo cual parece ser un reflejo de las dificultades que tienen los Estados pequeños para tomar decisiones en temas coyunturales e intentar mantener la vigencia de los principios rectores y los lineamientos de largo plazo derivados del interés nacional y la autoimagen.

Costa Rica¹

La política exterior de Costa Rica tiene un trasfondo que no puede pasar desapercibido, y es la percepción por parte de la población y de los líderes políticos y funcionarios diplomáticos de una especie de excepcionalidad del país en la región centroamericana, que en el pasado se expresaba de manera reiterada en el mito de “la Suiza centroamericana”. Esto ha llevado a considerar al país como un adalid en la defensa de la paz, la democracia y el respeto a los derechos humanos; a lo que se suma un discurso a favor del desarme global que conduzca a la paz y el desarrollo de todos los pueblos, como lo expresa G. Facio (1977) en su libro “Nuestra Voz en el Mundo”. Una voz que para la mayoría de los líderes costarricenses *debe* ser escuchada y respetada en todos los foros internacionales, pues es la de un país sin ejército y orientado hacia la resolución pacífica de controversias y la vigencia del derecho internacional y los derechos humanos.

Lo anterior, y la visión de un país amante de la paz, lo resume E. White (2002: 4) en los siguientes términos:

En el plano internacional, Costa Rica ha logrado construir una posición de influencia, reconocimiento y autoridad, caracterizada por una lucha permanente a favor de la promoción, defensa y protección de los derechos humanos. Sus posiciones son reflejo de los fundamentos históricos que construyeron nuestra nacionalidad, el sistema político y las normas fundamentales de convivencia social del Estado costarricense. El nivel de influencia del país a nivel internacional se ha fortalecido con la práctica interna de respeto a las libertades individuales, la construcción de un régi-

¹ En esta y la siguiente sección, como en general a lo largo de todo el documento, uso el orden alfabético para referirme a los países objeto de análisis.

men democrático de gobierno y los logros en materia de desarrollo humano de sus habitantes. Lo anterior ha contribuido al respeto de la comunidad internacional hacia nuestro país y nos ha permitido ejercer influencia en las decisiones multilaterales.

G. Facio (1977: 7 ss.), ministro de Relaciones Exteriores entre 1970 y 1978, identifica como normas flexibles y pragmáticas que guían la toma de decisiones de política exterior las siguientes: autodeterminación y pluralismo;² universalidad de relaciones diplomáticas; fe en la ONU y activa participación en sus foros; desarme, paz y desarrollo; no intervención; armonización de tesis aparentemente conflictivas; y unión latinoamericana. Además, Costa Rica fundamenta su gestión exterior en el derecho, considerando que le garantiza su seguridad e integridad; de ahí que “... los Estados débiles, como el nuestro, tienen que ser fervientes partidarios del orden jurídico internacional” (ibíd.: 28-9). Adicionalmente, este autor (ibíd.: 29) advierte que los logros de la política exterior deben medirse por “...el fortalecimiento de nuestra soberanía, por la reafirmación de los valores auténticos de nuestra nacionalidad, y por la creciente solidaridad con los pueblos...”

Ello parece mantener vigencia en lo que sería el periodo pos-Facio de la política exterior costarricense, puesto que desde la década de 1980 se identifican como principios rectores de esta política: paz, juridicidad, democracia, libertades fundamentales y derechos humanos, desarme, compromiso con el desarrollo y el bienestar y medio ambiente. Mientras que, según el Ministerio de Relaciones Exteriores³, se consideran como lineamientos generales: “...como norte la protección de los Derechos Humanos, de las minorías, las mujeres, la niñez, los refugiados, los pueblos indígenas; asimismo ha luchado contra la tortura, la esclavitud, todo tipo de discriminación, la pena capital y el terrorismo...”; a ello agrega:

La política exterior es una herramienta de orientación y posicionamiento esencial para el desarrollo de cualquier país y cobra una especial importancia

² Sobre este principio, el autor (1977: 7-8) señala: “Como queremos que se respete el sistema democrático representativo que Costa Rica ha escogido como norma política de gobierno, y el sistema de economía mixta que hemos adoptado para normar nuestro desarrollo, proclamamos el derecho que tiene todo Estado para escoger su sistema político, económico y social, sin injerencia por parte de otros Estados. Esta tesis se basa en tres principios elementales del derecho internacional: la no intervención; la autodeterminación de los pueblos; y la igualdad jurídica de los Estados.”

³ Véase el portal de la Dirección General de Política Exterior, disponible en: <http://www.rreee.go.cr/politica-externor/>, revisado 5 de julio del 2008.

cuando el país es pequeño y debe necesariamente mantener una intensa y constante relación con el exterior, como es el caso de Costa Rica. A lo largo de su historia como nación independiente, Costa Rica ha mantenido una gran actividad internacional, siendo un país prácticamente globalizado en los niveles científico, tecnológico y político en las diferentes épocas, incluso antes de que se hubiera acuñado el término. En relación con nuestras grandes tradiciones políticas, como el respeto al derecho de asilo, el apego a la democracia, la abolición del ejército, el desarme y la promoción de los derechos humanos, entre otros, son valores ampliamente reconocidos a nuestra patria por la comunidad interestatal y en los diferentes foros internacionales.

Uno de los condicionantes de la política exterior, heredado de los primeros años de vida republicana, es la definición del escenario regional centroamericano como el “...ámbito inmediato de las relaciones internacionales costarricenses” y la relación particular con Estados Unidos (Araya 1990: 2). A esto se unen elementos naturales que operan como factores condicionantes, tales como condiciones geográficas, recursos del territorio, condiciones demográficas, intereses económicos, vida política y rasgos de la mentalidad colectiva (ibíd.: 2-3), que conforman el escenario en el que se toman las decisiones. Esto lleva a M. Araya (ibíd.: 34) a caracterizar la política exterior costarricense a partir de dos elementos:

...uno destacable por lo paradójico, es el de nuestra constante vinculación con el acontecer centroamericano. A pesar de la reticencia que gravita en la mentalidad colectiva del costarricense para relacionarse con el resto de los países de la región, Centroamérica figura en la historia de nuestras relaciones internacionales como el teatro más importante de nuestra acción exterior. Dos, en la habilidad creativa en política exterior; particularmente en los que se refiere a la capacidad de acción en el ambiente internacional para un país con limitados recursos políticos y económicos y con ausencia de recursos de fuerza.

Históricamente, los principios rectores de la política exterior se resumen en los siguientes aspectos, de acuerdo al recuento enunciado por G. Facio (1977: 7 ss.):

- Autodeterminación y pluralismo.
- Universalidad de las relaciones diplomáticas.
- Fe en la ONU y activa participación en sus foros.

- Fortalecimiento de la asamblea general de la ONU.
- Consenso no implica eliminación del debate.
- Desarme: paz y desarrollo.
- La fuerza del consejo de seguridad de la ONU sólo debe manifestarse cuando hay acuerdo.
- Acatamiento de las resoluciones del consejo de seguridad.
- Vigencia del sistema interamericano y de la OEA.
- Principio de no intervención.
- Armonización de tesis aparentemente conflictivas.
- Unidad latinoamericana.
- Poder y derecho.

Todos estos principios se fundamentan en la noción de juridicidad; es decir, en la marcada tendencia de Costa Rica a respaldar todas las acciones internacionales en normas adoptadas en marcos institucionales. Ello reafirma una fe en el derecho internacional como el factor regulador de relaciones internacionales armoniosas y en la necesidad del desarme general, como lo destaca –desde una retórica de un país excepcional– el Presidente O. Arias cuando afirmó en la 61ª Asamblea General de la ONU:

...puedo decirles con satisfacción que vengo de un pueblo sin armas; que nuestros hijos nunca han visto un tanque y desconocen el helicóptero artillado, el barco de guerra y el cañón. Puedo decirles que en mi país, los padres y abuelos explican a los jóvenes la curiosa arquitectura de algunas escuelas, en relatos que atestiguan cómo, hace ya muchos años, esas escuelas fueron cuarteles. Puedo decirles que en mi patria, ninguno de sus hijos, hombre o mujer, conoce la opresión, y que no hay un sólo costarricense que marche al destierro. Puedo decirles que la mía es una nación de libertad.

Los niños costarricenses siempre han marchado a la escuela con libros bajo el brazo y nunca con rifles sobre el hombro. Si existe un viejo refrán que señala que “cuando se abre una escuela, se cierra una cárcel”, en Costa Rica decimos que “cuando se cierra un cuartel, se abre una escuela”. Cada vez que un soldado se despoja de su casaca militar, permite que muchos niños puedan ponerse el uniforme escolar.

Ese es un camino que mi país y yo no estamos dispuestos a abandonar. No sólo eso: es una ruta que queremos que sea la de toda la humanidad...

De igual forma es posible encontrar referencias a esos principios en los discursos ante la ONU y de toma de posesión de las administraciones ante-

riores (Calderón Fournier -1990/1994: Figueres Olsen -1994/1998, Rodríguez Echeverría -1998/2002, y Pacheco de la Espriella -2002/2006-). Sin embargo, lo que ha hecho cada gobierno es adoptar un proyecto como su bandera en el ámbito internacional, destacando la Carta Democrática, Paz con la Naturaleza y Consenso de Costa Rica. Tal visión de la identidad de Costa Rica en el mundo se puede apreciar en las declaraciones del Presidente J. Figueres ante la Asamblea General el 23 de septiembre de 1997 (A/52/PV.8):

Mi pueblo cree en la paz. Mi pueblo cree en el desarme. Mi pueblo cree que el destino de la familia humana es uno de armonía y de solidaridad bajo la égida del derecho internacional. Estos convencimientos no son el fruto de una especulación intelectual. Costa Rica ha vivido más de 100 años en democracia, cobijada al amparo del pluralismo y el respeto a los derechos humanos. Son mis conciudadanos hombres y mujeres que se saben hijos e hijas de una nación cuya historia comprueba que no hay fuerza mayor que la de la razón. Por eso, al abolir las Fuerzas Armadas como institución permanente casi al mismo tiempo que nacían las Naciones Unidas, en 1948, Costa Rica le declaró la paz al mundo y con ello dio muestra inequívoca de su profundo amor por la armonía entre todos los pueblos de la Tierra.

Por otra parte, la idea de que el sistema internacional debe regularse mediante instituciones y que los foros internacionales son el escenario propicio para conducir sus relaciones exteriores, como lo señala S. Weisleder cuando afirmó en la sesión 5928 del Consejo de Seguridad del 30 de junio del 2008 (S/PV.5928) que Costa Rica “cree firmemente en el multilateralismo y en el derecho internacional”, y agrega a reglón seguido: “cree que el régimen de medidas colectivas es un mecanismo eficaz para prevenir y eliminar las amenazas a la paz y para suprimir los quebrantamientos de la misma...”, lo que constituye una referencia reiterada en las intervenciones en las instancias de la ONU.⁴ Incluso esa visión del orden internacional adquiere por momentos visos de idealismo, como se deduce de las manifestaciones del canciller Stagno ante la Asamblea General 2 de octubre del 2007 (A/62/PV.14):

⁴ En un sentido similar se pronunció la vicepresidenta L. Saborío el 16 de septiembre del 2005 con motivo de la celebración del 60º aniversario de la ONU cuando expresó (A/60/PV.8): “Reiteramos nuestra plena confianza en la capacidad de esta Organización para luchar por los derechos humanos y el bienestar de todos los pueblos. Renovamos nuestro compromiso con el desarme universal y con los esfuerzos para promover el desarrollo sostenible. Por esta razón, consideramos indispensable que las Naciones Unidas jueguen un papel protagónico en la construcción de un mundo mejor.”

Los 192 Estados Miembros aquí reunidos aún no hemos dado el salto cualitativo ya requerido por Woodrow Wilson en 1918 para que nuestro orden internacional no se base en rivalidades organizadas, sino en una paz común organizada. Debemos aprender a diluir nuestros intereses nacionales. Debemos fomentar un sentido compartido de lo que es justo y necesario. Debemos entender que la premisa básica de la seguridad colectiva es que coincidamos en cuanto a las amenazas que enfrentamos y en cuanto a la forma de enfrentarlas.

Aquí se congregan conciencias y culturas de todas las latitudes. Lo hacen porque saben que la soledad del unilateralismo es una calle sin salida. El multilateralismo, sin embargo, debe tener condiciones de entrada. Quien quiere ser socio debe comportarse como tal. De lo contrario, nunca podremos cumplir con nuestro compromiso de “nunca jamás”. El “nunca jamás” que pronunciamos al concluir la primera y la segunda guerra mundial, o que enunciamos después de los genocidios en Kampuchea y en Rwanda, y que aún hoy no logra incitar en nosotros soluciones a situaciones que son igualmente inaceptables, intolerables y en ocasiones inimaginables.

En épocas más recientes (décadas de 1980 y 1990) la relación con Centroamérica –enmarcada en la crisis regional y los esfuerzos pacificadores e integracionistas de ese periodo– reafirmó la importancia del istmo en la gestión exterior del país; la excepción en los últimos gobiernos parece ser el de O. Arias (2006-2010), al mostrar mayor interés en el mundo árabe, Asia y África. Junto a ese condicionante, el factor decisivo ha sido la relación con Estados Unidos. Al respecto, J. Darembaum (1996: 9) advierte que el estudio de la política exterior pasa por “...el análisis y la revaloración de nuestra relación bilateral con Estados Unidos, nuestro principal socio económico y aliado político...”; pues desde el inicio de la Guerra Fría “...Costa Rica se mantuvo al lado de Estados Unidos como superpotencia del campo democrático y principal poder regional.” En los últimos años –tras el fin de la confrontación este-oeste– esa relación bilateral se ha orientado más hacia lo pragmático y específico, en lugar de “grandes consideraciones estratégicas, ideológicas y filosóficas” (ibíd.: 10). En ese mismo sentido se expresa E. Golcher (1994: 27) al señalar que esas relaciones bilaterales se mueven más en el ámbito económico del nuevo orden mundial, en el que el país debe “...privilegiar su política exterior con Estados Unidos.” Ello a pesar de la “derrota” que la administración Arias le ocasionó, en la década de 1980, a la política norteamericana “...en áreas históricamente controladas por los gobiernos estadounidenses” (ibíd.: 26).

Por supuesto, hay que tener en cuenta que en los últimos años, las prioridades de Washington en la región se han centrado en asuntos de narcotráfico (acuerdo de patrullaje conjunto)⁵ y de inmigración, aunque manteniendo una amplia variedad de temas en su agenda bilateral y de considerarlo un aliado importante en la región, como se deduce de lo indicado por el Departamento de Estado su portal en internet:

Los Estados Unidos y Costa Rica tienen una historia de relaciones estrechas y cordiales basadas en el respeto al gobierno democrático, las libertades humanas y otros valores compartidos. El país generalmente apoya a EEUU en los foros internacionales, especialmente en áreas de democracia y derechos humanos.

Los Estados Unidos son el más importante socio comercial de Costa Rica. EEUU es responsable por casi la mitad de las exportaciones, importaciones y turismo de Costa Rica, y más de dos tercios de su inversión extranjera. Los dos países comparten crecientes preocupaciones por el ambiente y quieren preservar los importantes recursos tropicales y prevenir la degradación ambiental de Costa Rica. En el 2007, Estados Unidos redujeron la deuda de Costa Rica a cambio de la protección y preservación de los bosques costarricenses a través del programa deuda por naturaleza bajo los auspicios de la Ley de Conservación del Bosque Tropical. Este es el más grande acuerdo de esta clase a la fecha.

Los Estados Unidos respondieron a las necesidades económicas de Costa Rica en los años 1980 con significativos programas de asistencia económica y de desarrollo. A través de la provisión de más de \$1,100 millones en asistencia, la Agencia de EEUU para el Desarrollo Internacional (USAID) apoyó los esfuerzos costarricenses para estabilizar su economía y crecimiento económico a través de reformas políticas y liberalización comercial. Las iniciativas de asistencia en los años 1990 se concentraron en políticas democráticas, modernización del sistema de justicia y desarrollo sostenible...

Tal nivel de relaciones se mantuvo durante la Administración Pacheco y alcanzó el punto más alto con el apoyo costarricense a la misión militar estadounidense en Irak (Veillete 2005: 3). Sin embargo, persiste una diferencia

⁵ Según el Departamento de Estado de Estados Unidos (véase *background note* disponible: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2019.htm>, revisado el 5 de julio del 2008): "El Acuerdo de Cooperación Marítima EEUU-Costa Rica, el primero en su clase en Centroamérica, entró en vigor a finales de 1999. El acuerdo, que facilita la cooperación entre la Guardia Costera de Costa Rica y la Guardia Costera de los EEUU, ha resultado en un creciente número de capturas de narcóticos, rescate de inmigrantes ilegales, captura de pescadores ilegales y misiones de búsqueda y rescate. La cooperación bilateral bajo la ley costarricense, particularmente contra el narcotráfico, ha sido ejemplar."

por la negativa costarricense a firmar una excepción al artículo 98 del acuerdo de la Corte Penal Internacional a favor del personal estadounidense (ibíd.: 4). Mientras que durante la Administración Arias esa relación mostró altibajos.

Con la percepción del rol costarricense como actor internacional, Costa Rica procura introducir reformas a la Asamblea General y a las prácticas de debate y votación en el Consejo de Seguridad,⁶ tanto en su calidad de miembro no permanente para el periodo 2008-09, como parte del Grupo de Estados Pequeños de la ONU (*Small Five*), tema que ha estado presente desde administraciones anteriores.⁷ Además de elaborar propuestas en algunas áreas temáticas, como señala el Ministro B. Stagno: “Costa Rica ha planteado una lucha contra la impunidad por crímenes de lesa humanidad, genocidio y crímenes de guerra...” y agregó que otros temas atendidos son: “Irak, en particular, el cierre del programa de Petróleo por Alimentos de la ONU, las situaciones en Zimbawe y Kosovo, así como el tema del terrorismo y las amenazas de la proliferación de armas nucleares o de material de ese tipo que pueda estar en manos de grupos irregulares.”⁸ Un asunto que ha atraído la atención del gobierno costarricense ha sido, entre otros, el caso de Darfur.⁹

⁶ El embajador de Costa Rica ante la ONU, J. Urbina, manifestó el 13 de noviembre del 2007 (A/62/PV50) ante la Asamblea General: “La posición de Costa Rica en este proceso es clara. La reforma del Consejo debe ser un medio para lograr mayor eficiencia, transparencia y legitimidad de un órgano que actúa a nombre de toda la membresía, nunca un fin en sí mismo ni tampoco un medio para satisfacer intereses o aspiraciones particulares de ningún Estado Miembro. Nos parece ocioso repetir los detalles de nuestra posición sobre la reforma del Consejo de Seguridad, ampliamente conocidos en este Salón.” Y agregó: “Costa Rica nunca ha sido tímida en esta casa. Participamos activamente con la convicción de que es en nuestro mejor interés y en el de nuestros pueblos contar con una Organización dinámica, efectiva y a la altura de los retos del siglo XXI.”

⁷ El 22 de septiembre del 2005 el vicescanciller V. Vargas (A/60/PV.21) expresó: “Reafirmamos nuestro compromiso con la reforma del Consejo de Seguridad con vistas a hacerlo más democrático, transparente y efectivo, sobre la base de los principios de la igualdad soberana entre los Estados, la rotación, las elecciones periódicas y la rendición de cuentas. Por ello, no podemos aceptar la creación de nuevos miembros permanentes a quienes en virtud de su misma permanencia no se les pueda pedir cuentas ni se les pueda sustituir si su labor resulta insatisfactoria. Favorecemos un incremento sólo en el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, con la posibilidad de reelección.” Y agregó a renglón seguido: “Paralelamente, apoyamos una reforma de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad para que responda mejor a las demandas y necesidades de la gran mayoría de los Estados Miembros. Consideramos indispensable restringir el mecanismo antidemocrático del veto, ya que erosiona la legitimidad y efectividad del mismo Consejo. El veto es inaceptable, en particular en las cuestiones relativas al genocidio, a los crímenes de guerra, a los crímenes de lesa humanidad y a las violaciones masivas de los derechos humanos.”

⁸ Véase comunicado de prensa “Costa Rica intensifica análisis de posiciones ante el Consejo de Seguridad”, disponible en <http://www.rree.go.cr/cr-onucs.html>, revisado 5 de julio del 2008.

⁹ El Ministro Stagno expresó en la sesión 5905 del Consejo de Seguridad del 5 de junio del 2008 (S/PV/5905) respecto al caso de Darfur: “En Costa Rica, actualmente miembro no permanente de este Consejo, nos rehusamos a pensar que como comunidad internacional estamos inevitablemente encaminados a un nuevo ‘nunca jamás’. Pero nos preocupa que la capacidad que tienen algunos para hacerle frente a la vergüenza pareciera no tener límite. Por otro lado, nos preocupa que la incapacidad que tiene este Consejo para responder al mal, con dignidad, con prontitud y con toda la autoridad moral que le otorga la

Nicaragua

El caso de Nicaragua, a partir del triunfo de la Revolución Sandinista y las acciones contrarrevolucionarias, hay que contextualizarlo, primero porque esa revolución constituyó –junto con la invasión soviética a Afganistán– el último episodio de la Guerra Fría, lo que marcó el inicio de una interacción particular con Estados Unidos. La cual varió con las Administraciones Barrios, Bolaños y Alemán.

Ahora bien, a pesar de los cambios de régimen político ocurridos en el último cuarto del siglo xx en Nicaragua, primero con el triunfo del Frente Sandinista de Liberación Nacional (FSLN) y luego con el ascenso al poder en 1990 de la oposición sandinista que significó la desarticulación de la mayor parte del proyecto revolucionario, es posible identificar algunos principios y lineamientos generales en la política exterior nicaragüense, algunos de los cuales tienen sus raíces en el siglo xix y fueron adoptados por el régimen somocista a lo largo del siglo pasado.

El eje central de la conducta exterior, fundamentado en la constitución política, es la integridad territorial que permita la preservación y el fortalecimiento de la soberanía nacional. Para ello, de acuerdo con Gustavo Vargas (1999) los principales principios de esa política son: defensa de sus fronteras, la unión centroamericana, autodeterminación de los pueblos, no intervención, solución pacífica de controversias, proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza en las ri, igualdad jurídica de los Estados, cooperación internacional para el desarrollo, lucha por la paz y la seguridad internacionales, defensa de los derechos humanos, soberanía sobre los recursos naturales, defensa y práctica del derecho de asilo, búsqueda de una justicia económica internacional, respeto al pluralismo ideológico, búsqueda de una práctica democrática en la toma de decisiones en la comunidad internacional, solidaridad latinoamericana, solidaridad con el Tercer Mundo, lucha contra el terrorismo internacional y lucha contra el narcotráfico internacional.

Por su parte, el Ministerio de Relaciones Exteriores considera que en la medida que la política exterior está fundamentada y es una prolonga-

Carta de las Naciones Unidas, también pareciera no tener límite en este caso concreto. El Consejo conoce las evidencias de los crímenes cometidos, sabe que los principales responsables han sido identificados, sabe que autoridades gubernamentales los protegen y escudan. Sólo falta que como Estados Miembros del Consejo de Seguridad tengamos la decencia de reunir la voluntad política para exigirle a las autoridades en Jartum el cumplimiento cabal de la resolución 1593 (2005). Basta de apaciguamiento, no es hora de seguir banalizando el mal."

ción de los valores y principios de su política interna, necesariamente se trata de una política externa independiente y no alineada, que defiende la vigencia de los principios y normas del derecho internacional; de esa forma está orientada “...al establecimiento de una paz digna y estable; la democratización; la reconciliación nacional; el fortalecimiento de un Estado de derecho en un amplio marco de libertad; la concertación económica y social y el desarrollo autosostenido.” En la práctica internacional de Nicaragua esos principios se traducen en “...el establecimiento de una paz integral como valor fundamental en las relaciones internacionales; la reconciliación internacional que implica un vasto proceso de democratización y de respeto al pluralismo ideológico y la búsqueda del desarrollo económico y social.”

Esos elementos estuvieron presentes en la política exterior de la Administración de la Presidenta V. Barrios de Chamorro (Pallais 1995).

Sin embargo, el trasfondo de esos principios está condicionado por las relaciones con Estados Unidos, ya sea por la presencia militar y el protectorado durante el régimen de los Somoza, o por la confrontación político-ideológico tras el triunfo de la Revolución Sandinista, o por la relación de más armoniosa durante el gobierno de Barrios (1990-97). De acuerdo con el canciller E. Leal tales vínculos oscilan cíclicamente entre la injerencia y la “neutralidad pasiva” por parte de Washington.¹⁰ Esto permite identificar al menos cuatro tipos en la diplomacia nicaragüense: 1) *diplomacia protocolaria*: desarrollada en el periodo 1945-1970 como resultado de una bonanza económica y la relativa estabilidad en el contexto internacional; 2) *diplomacia ideológica*: adoptada por el régimen sandinista en el periodo 1978-90 al adherirse al bloque socialista; 3) *diplomacia transicional*: como reflejo del gobierno de Barrios de Chamorro y el reacomodo de fuerzas internacionales en la fase 1990-97; y 4) *diplomacia nacional con características geopolíticas y geoeconómicas*: acciones externas con un predominio del componente doméstico y centrada en asuntos territoriales e intereses económicos y comerciales durante los gobiernos de A. Alemán y E. Bolaños.¹¹

¹⁰ S. Hanson (2006) resume las relaciones nica-estadounidenses en los siguientes términos: “Los Estados Unidos tienen una larga historia de intervención en Nicaragua. Las relaciones dieron un agudo giro en un sentido negativo en 1979 cuando los sandinistas de Ortega tomaron el poder y establecieron un Estado autoritario. La administración Regan respondió respaldando a los rebeldes de la Contra, que eventualmente llegaron a estar vinculados en el escándalo Irán-Contra, en el cual los agentes estadounidenses fueron descubiertos vendiendo armas a Irán para financiar a los Contras. Desde fueron sacados del poder en 1990, Estados Unidos han tenido, generalmente, buenas relaciones con Nicaragua.”

¹¹ La identificación de estos aspectos se hace a partir de la contribución de R. de León, funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Nicaragua, según la conversación realizada el 8 de marzo del 2008.

En definitiva, la política exterior de Nicaragua de los últimos treinta años ha estado marcada por dos claras tendencias respecto a sus relaciones con Estados Unidos: el antinorteamericanismo del Frente Sandinista y el pronorteamericanismo de la oposición sandinista –el cual no es uniforme, porque depende de los intereses particulares del gobernante de turno–. Esto lo resume A. Zamora (1990) en los siguientes términos: “Aunque el actual gobierno de Nicaragua es pro-norteamericano, no puede serlo como lo son otros gobiernos latinoamericanos. Llegar al poder después de 10 años de una revolución nacionalista y antiimperialista, que arrasó con el pro-norteamericanismo de la era somocista, repudiado por todo el pueblo, impide al actual gobierno de Nicaragua actuar como un simple títere de los norteamericanos.”

En ese sentido, el triunfo sandinista es un parteaguas en las relaciones exteriores de Nicaragua, como se deduce del planteamiento del citado autor (Zamora 1990):

El triunfo de la revolución sandinista significó para Nicaragua, entre otras múltiples transformaciones, un cambio radical en política exterior. Al asumir por vez primera su condición de nación independiente y soberana desde el derrocamiento del general José Santos Zelaya –ocurrido en 1909, después de la nota-ultimátum del Secretario de Estado norteamericano Knox, y la traición a la patria de la oligarquía conservadora desplazada por la revolución liberal zelayista el nuevo Estado nicaragüense se vio enfrentado al reto de elaborar una política exterior propia.”

Sin embargo, con el ascenso de la presidenta Barrios, la Casa Blanca y el Departamento de Estado dieron un giro radical, levantando el embargo impuesto a mediados de la década de 1985 y otorgando asistencia financiera para diversos programas, confiando que Managua adoptaría reformas a favor del libre mercado, privatización de industrias y restauración de los derechos de propiedad por las confiscaciones bajo el régimen sandinista; pero estuvo disconforme por la permanencia de sandinistas en el alto mando del ejército (Merrill 1993). Esas relaciones mostraron una baja sensible durante el gobierno de Alemán, e incluso el Departamento de Estado expresó algunas denuncias sobre corrupción y lavado de dinero; mientras que durante la administración Bolaños las relaciones bilaterales tuvieron una mejor dinámica.

Con el triunfo de D. Ortega en la elecciones del 2007, Washington, teniendo en cuenta la experiencia del gobierno sandinista de la década de 1980, ha establecido como prioridades en la relación bilateral con Managua:

- Mejorar el respeto a los derechos humanos.
- Desarrollar la economía de libre mercado.
- Asegurar el control civil efectivo sobre las políticas de defensa y seguridad.
- Incrementar los esfuerzos sobre combate de crímenes transfronterizos, incluyendo narcotráfico, lavado de dinero y terrorismo.
- Reforma del sistema judicial y fomento de la buena gobernabilidad.¹²

Lo anterior bajo el supuesto de que, aunque tensas por el tono de Managua, las relaciones bilaterales permanecen intactas; sin embargo, existe preocupación por la tendencia vacilante del presidente Ortega entre la retórica anti-estadounidense y las garantías al respeto a la propiedad privada y las políticas de libre comercio (Ribando 2008: 4).

En gran medida las relaciones bilaterales nica-estadounidenses han estado condicionadas por la herencia sandinista y el retorno del FSLN al poder en el 2007, como se deduce de los comentarios del Departamento de Estado en su portal en internet:

Los objetivos de la política de EEUU continúan apoyando la consolidación del proceso democrático iniciado en Nicaragua con la elección de 1990 de la Presidenta Chamorro. Los Estados Unidos han promovido la reconciliación nacional, alentando a los nicaragüenses a resolver sus problemas a través del diálogo y el compromiso. Reconoce como legítimas todas las fuerzas políticas que siguen las reglas del proceso democrático y condenan la violencia. La asistencia de EEUU está enfocada en fortalecer las instituciones democráticas, estimulando el crecimiento económico sostenible y apoyando los sectores de salud y educación básica.

La resolución los reclamos de ciudadanos estadounidenses surgidas de las confiscaciones y expropiaciones de la era Sandinista aún figuran como una destacada preocupación en la política bilateral.

¹² Véase *background note* del Departamento de Estado de Estados Unidos (disponible: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/1850.htm>, revisado 5 de julio del 2008).

Mientras que el actual gobierno nicaragüense mantiene una crítica constante a lo que califica de guerrerismo de la administración Bush, como se deduce de declaraciones como de M. d'Escoto ante la Asamblea General el 4 de octubre del 2007 (A/62/PV.17):

Es entre los más poderosos de nuestros propios Miembros que encontramos los más altos grados de adicción al guerrerismo como método de avanzar sus propios intereses. El diálogo político internacional no ha sido capaz de detener las guerras, que más bien van aumentando cada día y amenazan con seguir aumentando con la demencia de guerra preventiva que pretende que el potencial agresor recurra a su bola de cristal para decidir quién será el próximo objetivo de sus agresiones y ocupaciones. Dentro de los miembros permanentes del propio Consejo de Seguridad hay quienes han pretendido corromper o transformar ese Consejo en oficina para aprobar o dar licencia a sus planes guerreristas.¹³

La actual administración nicaragüense ha dado prioridad a las relaciones sur-sur, sobre todo con algunos países latinoamericanos —como Bolivia, Ecuador y Venezuela en el marco de la iniciativa de la Alianza Bolivariana para las Américas (ALBA) y el proyecto Petrocaribe, entre otras—, aspirando a tener un liderazgo regional y asumir posiciones relevantes en el marco de la negociación de un acuerdo de asociación con la UE. En ese sentido, hoy se puede ver a Nicaragua como un punto intermedio entre los

¹³ En un tono similar se pronunció el presidente D. Ortega el 25 de septiembre del 2007 ante la Asamblea General (A/62/PV.4) cuando manifestó: “Quiero empezar recordando a los millones de seres humanos que son víctimas de las políticas del colonialismo y del neocolonialismo, recordando a las víctimas del holocausto, recordando a las víctimas de Hiroshima y Nagasaki, recordando a las víctimas de la esclavitud, del *apartheid*; a las víctimas de las guerras de ocupación de Viet Nam y el Afganistán, de la República Dominicana, de Granada, de Panamá, de Nicaragua; a las víctimas de ese heroico y noble pueblo cubano, que ha sufrido agresiones de todo tipo y un bloqueo brutal e inhumano; a los cinco héroes prisioneros del imperio, por luchar contra el terrorismo; a las víctimas de los atentados terroristas en el World Trade Center; a los millones de hombres y mujeres que han sido víctimas, y siguen siendo víctimas, del genocidio cometido por el capitalismo global; a las víctimas de la discriminación y el *apartheid*, provocados por quienes niegan el ingreso a los países desarrollados a los pueblos de América Latina que tratan de ingresar a Estados Unidos, y a los pueblos de Asia y África que tratan de ingresar a las naciones europeas. Dedicamos nuestra reflexión, nuestro reconocimiento y nuestra solidaridad a las víctimas de los desastres naturales, que son a la vez víctimas de las políticas del capitalismo global imperialista que con su política desarrollista sigue provocando destrucción, muerte y pobreza, convirtiéndose en el mayor agresor de la madre Tierra, destruida hoy por esa avaricia del capitalismo imperial.” Y agregó a renglón seguido: “Cambian los presidentes en Estados Unidos, y pueden llegar con la mejor buena intención, y pueden pensar que le están haciendo un bien a la humanidad, pero no logran percatarse de que no son más que instrumentos de un imperio más de los tantos que se han impuesto sobre nuestro planeta, pero olvidan que la vida de los imperios es efímera en relación con el tiempo, que así como surgen, así como se llenan de soberbia y de prepotencia, así como se plantan altar como dioses —quién es bueno, quién es malo— así como se ponen a dictar cómo entregar lo que ellos llaman asistencia...”

dos extremos del eje Washington-Caracas, aunque con la ya citada retórica en contra de la visión estadounidense; lo que hace que la política exterior del gobierno de Ortega sea pragmática, pero sin caer en el “servilismo” de los mandatarios anteriores.¹⁴ Sin olvidar su acercamiento con Irán, que genera más suspicacias en la Casa Blanca y el Departamento de Estado.

Ello entra en claro contraste con las manifestaciones de los presidentes A. Alemán y E. Bolaños durante sus intervenciones en la Asamblea General, que se centraron en los temas domésticos y las cuestiones generales de la política internacional.¹⁵ En ese sentido se pronunció el mandatario Bolaños el 24 de septiembre del 2003 (A/58/PV.9):

Nicaragua viene a esta Asamblea General para asumir un papel propositivo en la construcción de una nueva era de orden mundial, y colaborar activamente dentro del multilateralismo para combatir, entre otros flagelos, el terrorismo, la corrupción, el narcotráfico, el tráfico ilegal de armas y de personas, así como la delincuencia internacional, que conllevan efectos nocivos para la consolidación de la democracia y del progreso mundial.

Y agrega a reglón seguido en esa oportunidad:

Seamos capaces de construir un mundo distinto evitando que las generaciones futuras nos juzguen por la falta de consenso frente a los impostergables problemas de la humanidad. Nicaragua es consciente de esta responsabilidad, y nos comprometemos Por eso, a trabajar con los otros Estados Miembros

¹⁴ Agradezco a R. de León, colega nicaragüense, los comentarios sobre las actuales relaciones entre Managua y Washington (comunicación electrónica personal del 27 de junio del 2008). Sobre el pragmatismo de esas relaciones bilaterales se plantea que se optó por “tensiones manejables” en lugar de “contradicciones fatales”. Mientras que A. Alemán, editor de internacionales del diario *La Prensa*, se expresa (comunicación electrónica personal del 28 de junio del 2008): “Los funcionarios sandinistas juran que pese al Alba seguiremos en el DR-Cafta y que las relaciones con EEUU seguirán siendo buenas. No hay completa seguridad de esto. Nicaragua debe tener buenas relaciones con EEUU, que es el principal mercado de nuestras exportaciones –también del petróleo venezolano–, el país más poderoso del mundo con el cual nos unen vínculos históricos.”

¹⁵ Por ejemplo, el presidente A. Alemán expresó el 20 de septiembre de 1999 (A/54/PV.3): “Nicaragua aprecia y aquilata el esfuerzo sostenido del sistema de las Naciones Unidas, ampliado en esta década hacia los grandes desafíos del país y los principales temas, como son los referentes a la gobernabilidad, el desarrollo local, la promoción de un medio ambiente sano, la reducción de la pobreza extrema, el mayor acceso de la población menos favorecida a los servicios públicos, la modernización de las instituciones democráticas, la promoción de políticas de población, el proceso de desmovilización de ex combatientes y la búsqueda de soluciones dialogadas a los conflictos de la propiedad. Igualmente se reconoce el especial esfuerzo de las Naciones Unidas por fortalecer la administración de justicia, el sistema penitenciario y la creación de la Procuraduría de los Derechos Humanos. También cabe destacar su apoyo a la prevención de los desastres naturales, orientado a superar las vulnerabilidades socioeconómicas y del medio ambiente.”

para defender el multilateralismo y superar las inseguridades actuales, manteniéndonos unidos en el espíritu de la Carta de las Naciones Unidas y en estricto apego y respeto al derecho internacional.

En definitiva, la política exterior de Nicaragua ha sufrido giros importantes, pasando de una confrontación abierta con Estados Unidos a momentos de estrecha colaboración con el gobierno; sin olvidar el enfriamiento de las relaciones bilaterales por los problemas de corrupción y de los casos de propiedades confiscadas por la revolución sandinista, que aún pendientes, según EEUU, de solución.

Panamá

La acción de Panamá como actor internacional ha estado marcada por dos elementos fundamentales: su relación particular con Estados Unidos¹⁶ y la existencia del canal interoceánico, como bien lo refleja el título del trabajo de G. Soler (2008) “Bajo la sombra de Estados Unidos”. Ello constituye uno de los principales referentes en su percepción de agente estatal. A lo anterior se suma su ubicación histórico-geográfico, que ubica a este país en el istmo centroamericano, pero no como parte de la comunidad regional surgida bajo la gestión de la Capitanía General de Guatemala; es decir, geográficamente es parte de Centroamérica, aunque histórica y políticamente no ha formado parte de un bloque regional (puesto que no se ha integrado a los esquemas suramericanos de integración, ni ha buscado una alianza estratégica con Colombia). Lo anterior lo resume G. Soler (ibíd.: 7) en los siguientes términos:

Las historias de Panamá, su Canal y de Estados Unidos de América estuvieron indisolublemente ligadas entre sí durante gran parte del siglo xx. Por un lado, la ruta interoceánica sentó las bases para la formación de una nación

¹⁶ La relación con EEUU ha sido la constante en la acción exterior de Panamá, como lo señala J. Lindsay-Poland (1996: 1): “Una historia de dependencia mutua subyace la política exterior de Panamá y explica los modelos de dominación y dependencia en las relaciones bilaterales. Las dos naciones tienen intereses convergentes en comercio eficiente y seguro a través del istmo. Para los EEUU, esto resulta de su estatus como el principal usuario del Canal de Panamá; para Panamá, es porque la mitad de su población vive en los bancos del canal y el canal genera beneficio económico. Los EEUU también han dependido de Panamá como una base para sus operaciones militares hemisféricas. Aunque el canal fue la razón inicial para la atención especial de EEUU sobre Panamá, la selección en 1941 de la zona del canal como la base del Comando Sur de los EEUU (*SouthCom*, anteriormente el Comando del Caribe) afinó los intereses estadounidenses en los asuntos panameños.”

diferenciada de sus vecinos en el entorno mesoamericano y, en particular, de Colombia, del cual formaba parte desde 1821. Por el otro, su construcción por Estados Unidos contribuyó significativamente con la consolidación de aquel país como potencia mundial porque sirvió para expandir su comercio y su influencia en el mundo. Panamá es más que un Canal, pero sería un conglomerado social muy distinto si no fuera por la circunstancia de ser sede de esta vía acuática y haber estado sujeta constante e intensamente a la influencia de esta gran potencia.

Esto constituye un factor condicionante del rol de Panamá en los foros multilaterales y en el contexto latinoamericano, que estará presente en todo momento durante la formulación e implementación de su política exterior; a ello se suma una estructura institucional relativamente nueva –si se le compara con el resto de la región– y surgida al calor de un proceso particular de independencia, en el que EEUU tuvo una participación vital,¹⁷ como señala G. Soler.¹⁸ Pero no se trata sólo de un elemento doméstico, sino que por la importancia del canal para el comercio mundial, las contrapartes panameñas tienen en cuenta esa vía al desarrollar sus relaciones bilaterales.¹⁹ Por ende, convergen múltiples intereses y expectativas en torno a la política exterior de este país, como anota el presidente M. Torrijos cuando advirtió el 20 de septiembre del 2006 en la Asamblea General de la ONU:

En mi país existe plena conciencia de su posición geográfica y de que ésta constituye el mayor de sus recursos, pero también de que su explotación conlleva una responsabilidad frente a la comunidad internacional. Por eso,

¹⁷ Sobre esta cuestión, G. Soler (2008: 8) señala: “...la capacidad de acción de Panamá se vio severamente limitada durante su trayectoria como Estado independiente. El entorno ‘internacional’ más importante del país se circunscribía a Estados Unidos, a la vez que tenía que tratar directamente con él también para muchos asuntos que en otros países son de naturaleza interna, porque sus representantes en Panamá se involucraban constantemente en cuestiones de política doméstica.”

¹⁸ Las referencias a G. Soler, representante permanente alterno de Panamá en Naciones Unidas, corresponden a una entrevista realizada el 23 de marzo del 2008: excepto aquellas que correspondan a su libro ya citado.

¹⁹ Prueba de esa situación son las declaraciones del Presidente M. Torrijos ante la Asamblea General de la ONU el 25 de septiembre del 2007 (documento A/62/PV5) cuando señaló: “Hace un año traje a la atención de la Asamblea General que mi país celebraría un referéndum para decidir si acometía la tarea de ampliar el Canal de Panamá para permitir que buques más grandes transitaran entre los dos grandes océanos. Como es de conocimiento general, el pueblo panameño aprobó la construcción de la obra, y hace apenas tres semanas se iniciaron los trabajos que habrán de culminar en el año 2014.” Y agregó: “Panamá, que siempre ha contribuido al desarrollo del comercio internacional y al entendimiento entre las naciones, siente una especial complacencia en reiterar hoy esa vocación unificadora y su compromiso con la paz, el desarrollo y la vigencia plena de los derechos humanos.”

a la par que recibe reconocimiento internacional por la manera como ha administrado el Canal, se presenta ante este organismo mundial por excelencia para reiterar que el Canal de Panamá seguirá siendo eficiente, neutral y seguro para todas las naves de las banderas del mundo (A/61/PV12).

Para G. Soler (2008: 8) “Vivir a la sombra de Estados Unidos fue determinante para la trayectoria política panameña. Esta nación de Norteamérica desarrolló una visión –muy particular a su idiosincrasia y a su experiencia– sobre su papel en el mundo y los peligros subyacentes en él.” Ante esa situación, Panamá absorbió a lo largo del siglo xx como principios de su política exterior las normas y principios principales que gobiernan la conducta de los Estados como actores internacionales; los cuales, según el Embajador Soler, evidentemente le sirvieron a Panamá para defender su soberanía, por lo que enfatizaron el principio de no intervención y las tesis del tercermundismo, procurando la universalización de sus relaciones diplomáticas.

La firma de los tratados canaleros en 1977, la gestión exterior del régimen de O. Torrijos²⁰ y el control total de Panamá sobre su canal en la década de 1990, no significó el fin de la presencia estadounidense en este país –incluso el Pentágono mantiene un rol en la política del canal (Lindsay-Poland 1996: 1)–;²¹ pues en muchos aspectos la influencia de Washington siguió permeando la toma de decisiones en política exterior. Sin olvidar que la invasión militar de 1989 introdujo otros elementos que dejaron huellas. Por lo que, de acuerdo con G. Soler, la política exterior pa-

²⁰ Para G. Soler (2008: 22): “Panamá se unió al Movimiento de Países No-Alineados, firmó acuerdos de cooperación y de amistad con otros países del Tercer Mundo y más tarde reestableció sus relaciones diplomáticas con Cuba y otros países del bloque soviético. Haberse mantenido bajo el paraguas de Washington en materia de política exterior no parecía haberle rendido beneficios a Panamá, ni en su relación con Estados Unidos, ni con el resto del mundo. Panamá optó entonces por explotar su condición de país pequeño y de víctima de la gran potencia, a la vez que exigía la descolonización de la Zona del Canal. Ello sirvió para atraer el apoyo abrumador del mundo en desarrollo, en donde se admiraba el coraje panameño. A este esfuerzo Torrijos sumó a sus vecinos (Costa Rica, Colombia y Venezuela), con objeto de equilibrar una negociación que a todas luces sería asimétrica. Torrijos advirtió varias veces que si continuaba el control de Estados Unidos sobre la franja Canallera, tendrían lugar nuevos brotes de violencia nacionalista en el Istmo, y que él mismo las lideraría, si ese país no reconocía incondicionalmente la soberanía panameña sobre todo el territorio. El régimen de Torrijos pasaba frecuentemente de la confrontación al diálogo; ello le servía para presionar a Washington en la mesa de negociaciones, pero también para recibir el apoyo de los panameños en ese proceso.”

²¹ El Senado de los EEUU introdujo, durante el trámite de los acuerdos del canal la “Condición DeConcini” que establece la posibilidad de intervenir militarmente en Panamá ante el cierre del canal o la paralización de sus operaciones; aunque hay disposiciones en el mismo texto que rechazan la intervención estadounidense en asuntos internos de Panamá o la interferencia en su independencia política y su integridad soberana. (Meditz & Havantty 1987).

nameña tiende a ser reactiva y responder a las coyunturas según el juego de intereses del momento; por lo que si bien existen principios y lineamientos generales, en general cada administración gubernamental priorizará aquellos aspectos que considere relevante. Sin embargo, el mismo funcionario advierte que si existe una serie de principios, como los citados, de una u otra forma da continuidad a la conducta externa del país. En ese sentido el Canciller S. Lewis (2005: 21) expresa:

En ese contexto, la política exterior panameña se guía por un conjunto de principios generales que orientan el cumplimiento de nuestros objetivos. Estos principios se adecuan a las realidades y perspectivas de inicios del siglo xxi, que han tenido comienzo en circunstancias de incertidumbre en las que se combina —entre otros factores— la existencia de un mundo más interdependiente e intercomunicado, con una reorganización del sistema global de relaciones, así como nuevos riesgos, amenazas y oportunidades.

Uno de esos principios presentes a lo largo de la historia exterior de Panamá es la convivencia pacífica, puesto que si hay paz hay más comercio y esto implica mayor actividad a través del canal y, por ende, mayores ingresos. Ello ha dado lugar, según el canciller S. Lewis (2005: 11), a una “política exterior desarrollista” que articula las políticas públicas de Panamá para contribuir al desarrollo del país en todos los ámbitos de acción. Para esto se integran todos los recursos estratégicos que posee Panamá en procura de mejores oportunidades y condiciones para lograr los objetivos nacionales. Por consiguiente, según el vicepresidente y ministro Lewis (ibíd.: 12):

Aunque es un país pequeño, Panamá dispone de varias condiciones de extraordinario valor para actuar en la escena internacional. En primer lugar, las que derivan de su posición geográfica —principal recurso natural de la Nación—, que le dan una ventajosa situación, tanto de paso interoceánico como de puente de enlace entre las dos masas continentales del hemisferio.

Esto incluye la posesión y dominio del Canal transístmico, así como del complejo marítimo-portuario y el sistema multimodal de transportes que seguimos desarrollando en su periferia y en otros puntos del país. Asimismo, de los sistemas comercial y financiero vinculados a las actividades interoceánicas, de los cuales la Zona Libre de Colón y el desarrollo de la Zona Económica Especial de Howard son expresiones, así como el Centro Bancario internacional establecido en la ciudad de Panamá. A todo lo cual se agregan

las facilidades de conexiones aeronáuticas y de telecomunicaciones, que le dan a Panamá una eficiente articulación con el mundo.

Para Washington, Panamá constituye un socio regional importante, producto de sus vínculos históricos y de la posición estratégica que ocupa; además del apoyo decidido del gobierno panameño al combate de las principales amenazas a la seguridad nacional e internacional, como se deduce de lo expresado en *background note* elaborada por el Departamento de Estado (disponible: <http://www.state.gov/r/pa/ei/bgn/2030.htm>, revisado el 5 de julio, 2008):

Los Estados Unidos cooperan con el gobierno panameño promoviendo el desarrollo económico, político, de seguridad y social a través de las agencias estadounidenses e internacionales. Los lazos culturales entre los dos países con fuertes, y muchos panameños llegan a Estados Unidos por educación superior y capacitación avanzada. En el 2007, los EEUU y Panamá se asociaron para establecer un centro regional de salud y entrenamiento laboral. El centro provee entrenamiento a los trabajadores de salud comunitaria en Panamá y en Centroamérica. Cerca de 25,000 ciudadanos estadounidenses residen en Panamá, muchos pensionados de la Comisión del Canal de Panamá e individuos quienes tienen doble nacionalidad. Hay un rápido crecimiento del enclave de pensionados estadounidenses en la provincia de Chiriquí en el occidente de Panamá.

Panamá continúa luchando contra el narcotráfico ilegal y el comercio de armas. La proximidad del país a las principales nacionales productoras de cocaína y su rol como un punto de trasiego comercial y financiero lo hace un país de especial importancia en esa área. El gobierno panameño ha concluido acuerdos con los EEUU sobre implementación de la legislación marítima, contrterrorismo, contranarcotráfico y robo de vehículos. Una investigación de tres años de la Oficina de Fiscales de Narcotráfico, la PTJ y otras agencias encargadas de aplicación de la ley en la región culminaron en mayo del 2006 el arresto en Brasil de Pablo Rayo Montano, un narcotraficante colombiano... En marzo del 2007, la Guardia Costera de los EEUU, en cooperación con el Gobierno de Panamá capturaron más de 38,000 libras de cocaína en las costas de Panamá, la mayor captura de droga en el Pacífico oriental.

Entre 1995 y 1998, Washington y Panamá negociaron la instalación de un centro multinacional antinarcóticos, que le permitiría a EEUU conservar parte de su presencia militar en el país. Ante el fracaso de ese proyecto y el

retiro de todas las tropas militares estadounidenses, ambos países desarrollaron un extenso esquema de cooperación en materia de narcotráfico; sin embargo, el Departamento de Estado mantiene en su Reporte sobre Control de Narcotráfico que Panamá requiere vigilancia permanente por la amenaza que el lavado de dinero genera a la estabilidad del país (Sullivan 2006: 7-8).

Sin embargo, esas relaciones han pasado por momentos de tensión y recriminaciones mutuas, entre las que destacan las de los años 1986-87, cuando Panamá denunció la intervención estadounidense en asuntos domésticos, y Washington, junto con el senador J. Helms, demandaron una investigación por narcotráfico al vincular a líderes políticos panameños. Y por momentos de algunas divergencias, como la cuestión de la ampliación del sistema de esclusas del canal y la limpieza de los desechos de armas químicas utilizadas en campos de entrenamiento militar que está pendiente (Sullivan 2006). Sin embargo, con la administración del presidente R. Martinelli parece haber un mayor acercamiento con EEUU, lo que significa un ajuste en las relaciones bilaterales si se compara con la gestión de la administración Torrijos.

En definitiva, la política exterior de Panamá está condicionada por esa diversidad de factores (aunque estereotipados por la existencia del canal y el rol de EEUU) y ha sido y continúa siendo reactiva, por lo que la influencia de los intereses y expectativas de los decisores individuales es un factor determinante, que se une a los citados en este apartado.

Política exterior de los Estados bálticos

Por la posición geográfica y por la historia común los tres Estados bálticos –Estonia, Letonia y Lituania– tienden a mostrarse como un bloque regional en sus relaciones exteriores. En alguna medida es el resultado de la necesidad de contrarrestar su pequeñez frente a las potencias que lo rodean (entre Rusia y la Unión Europea –como bloque del cual forman parte–) y del hecho de ubicarse, como analicé en un capítulo anterior, en el juego de las superpotencias. Esto permite identificar algunas regularidades en la conducta exterior de esos países; lo cual no quiere decir que cada uno carezca de identidad e intereses propios, como se puede observar en los siguientes apartados. Pero sobre todo permite reconocer, que a diferencia de los países centroamericanos, los Estados bálticos tienden a enfocarse más en cuestiones puntuales de su agenda exterior que en principios rectores, evitando la retórica que generan expresiones de naturaleza más idealista en un sistema

internacional donde la seguridad y defensa ocupan una posición relevante. Detrás de ello está el transfondo histórico de estos tres países, sobre todo de Lituania y Letonia –cuyo lenguaje y cultura son auténticamente báltica, pues Estonia tiene más afinidad con la cultura finlandesa–.

En alguna medida, la actual configuración y dinámica de esta subregión es el producto de la anexión a mediados del siglo xx por parte de la Unión Soviética²² y de la forma en que adquieren de nuevo la condición de Estados independientes a inicios de la década de 1990. Sin embargo, ello no está desligado de su situación anterior; pues fue tras su independencia en 1918 que llegaron a ser “conocidos” en el mundo occidental; de ahí que la ocupación en 1940 provocara una reacción entre algunas potencias occidentales que les permitió mantener oficinas en Washington y Londres, las cuales cumplieron un rol importante en el periodo 1988-1990 a favor de la lucha por la independencia, atrayendo la atención mundial (O'Connor 2003: 167). Ese tipo de situaciones marcan la identidad y los intereses de estos Estados y los conducen a dar más prioridad a las acciones concretas que a la retórica. Por ejemplo, el presidente de Estonia, Thomas Hendrid, expresó el 25 de septiembre del 2007 en su discurso ante la Asamblea General lo siguiente:

Pobreza, conflictos armados y desastres naturales, tales como inundaciones, tsunamis o incendios forestales, son todas causas de otro problema global – migración forzada–, la cual también debería ser enfrentada en una forma más concertada por la comunidad internacional. Ser forzado a dejar la casa de uno es siempre una tragedia. Yo lo sé. Mi familia fue forzada a dejar mi país por las fuerzas de ocupación soviéticas. Tratar de integrarse dentro de una nueva sociedad siempre es un desafío significativo. Sólo con un esfuerzo común coordinado podemos asegurar que la gente nunca tendrá que dejar sus casas porque ellos no tienen otra opción. Así, un enfoque global a la migración de la personas permanecerá un tema vital en la agenda de las Naciones Unidas.

²² Los Estados bálticos han pasado por periodos de independencia y de ocupación de las potencias vecinas. Por ejemplo, Estonia se declaró independiente en el siglo XVIII, pero luego fue ocupada por Dinamarca, Alemania, Polonia, Suecia y, finalmente Rusia (mediante el tratado de paz de Uusikaupunki, 1721); en noviembre de 1918 se declaró independiente de Rusia (tratado de paz Tartu). En 1940, la URSS proclamó a Estonia territorio soviético. Por su parte, Letonia fue ocupada desde el siglo XI por tribus alemanas y en el año 1285 se unió a la Liga Hanseática; fue ocupada por Rusia en 1721 hasta que en septiembre de 1921 se declaró independiente e ingresó a la Sociedad de las Naciones. En agosto de 1940, Moscú declaró a Letonia como república soviética. Mientras que Lituania fue establecido a mediados del siglo XIII, estableciéndose un reino adscrito al Papado Romano; en el siglo XIV llegó a ser el Estado más grande en Europa y estableció una alianza con Polonia. En el siglo XVIII, la mayor parte del país fue incorporado al imperio ruso, hasta que en febrero de 1918 se declara la independencia, y hasta que en agosto de 1940 se proclamó como república soviética. Para un mayor detalle de la historia de estos Estados bálticos véase Country Studies, Library of Congress: <http://lcweb2.loc.gov/frd/cs/cshome.html>.

La historia de los Estados bálticos está dominada por la conducta rusa, la historia de sus relaciones con Moscú y por su ubicación geopolítica; y más recientemente por la dependencia energética de Rusia, en cuanto al gas natural (Goldman 2008: 2). Sin olvidar que estos países surgen a su segunda vida independiente en una posición débil porque las estructuras políticas diseñadas por la URSS para mantener la subordinación de las repúblicas al Kremlin, lo que obligó a construir valores sobre soberanía, libertad individual y democracia, también redefiniendo su estructura económica y establecer esquemas y medidas de seguridad y defensa (O'Connor 2003: 168). Por tanto, tuvieron que construir su aparato de toma de decisiones en asuntos internacionales, sin poder obviar que “Las políticas exterior y de seguridad de Estonia, Letonia y Lituania han estado condicionadas principalmente por su experiencia histórica” (Kasekamp & Veebel 2007: 9)²³

Por otra parte, como lo plantea un oficial estonio –lo cual puede ser extendido a los otros dos Estados–, “la fuente histórica de la amenaza a nuestra independencia ha sido y continuará siendo Rusia con su interés especial hacia la región del Báltico y su política de gran potencia” (Riim 2006: 34); sin embargo, desde la independencia las relaciones con Moscú han permanecido frías (Kasekamp & Veebel 2007: 14), como señalé antes desde la perspectiva rusa. Por ende, hay una percepción negativa de Rusia, por lo que estos países –aprovechando su posición geopolítica– ven en su relación con las potencias europeas un canal para garantizar su seguridad y su soberanía, sobre todo a través de su ingreso a la OTAN y a la UE.²⁴ Por ello, la estrategia de estos países para ingresar a la Unión Europea fue “...ser el mejor alumno en la clase” (Kasekamp & Veebel 2007: 9), que les garantizara obtener la nota mínima para su membresía en el esquema europeo; mientras que el ingreso a la alianza noratlántica implicó también ajustes internos que contribuyeron a una visión relativamente novedosa sobre las

²³ Sobre esa situación, los dos autores (Kasekamp & Veebel 2007: 9) agregan: “Los tres países enfatizan que ellos no son Estados “recién independizados”, sino Estados restaurados. Disfrutaron dos décadas de independencia antes de ser anexados por la Unión Soviética en 1940 como un resultado del Pacto de No Agresión entre la URSS y la Alemania Nazi, el cual los colocó bajo la esfera de influencia soviética. Durante la II Guerra Mundial cayeron bajo el régimen nazi antes de ser reconquistados por la URSS. A diferencia de los países del Pacto de Varsovia, que mantuvieron su soberanía bajo el dominio soviético, Estonia, Letonia y Lituania fueron eliminados del mapa de Europa.”

²⁴ En ese sentido A. Kasekamp y V. Veebel (2007: 9) expresan: “Habiendo luchado duramente por ganar su libertad de la Unión Soviética, los bálticos estaban conscientes de la necesidad de preservar su recién recuperada soberanía. Los tres países están determinados a evitar los errores de los años 1930, cuando su aislamiento diplomático condujo a su absorción por un vecino hostil al inicio de la II Guerra Mundial. La lección aprendida fue la necesidad de anclarse firmemente en la comunidad Euro-Atlántica. El proceso completo de ingreso a la UE y a la OTAN fue formulado en términos de un ‘retorno al Occidente’ del cual forzosamente había sido sacado hace medio siglo.”

relaciones internacionales por parte de Tallin, Riga y Vilnius;²⁵ pues recuérdese que su burocracia de política exterior se construyó sobre la marcha.

A ello se sumaron las relaciones con Estados Unidos, con quien se suscribió una “Carta de Asociación entre Estados Unidos de América y la República de Estonia, la República de Letonia y la República de Lituania”, adoptada en Washington el 16 de enero de 1998, basada en el estado de derecho, como fundamento de una comunidad trasatlántica de naciones libres y democráticas, y en la protección de los derechos humanos y en las libertades civiles de todos los individuos. Asimismo, respondiendo al interés estadounidense en la independencia, la soberanía, la integridad territorial y la seguridad de los Estados bálticos. En esa carta, los cuatro países se comprometen a “...promover la seguridad, prosperidad y estabilidad de la región”; además en “...centrar sus esfuerzos en profundizar la integración de los Estados bálticos en las instituciones trasatlánticas y europeas, promover la cooperación en seguridad y defensa, y desarrollar las economías de Estonia, Letonia y Lituania.”

Los Estados bálticos son una muestra de cómo la posición geopolítica de los Estados pequeños puede convertirse en una ganancia a su favor en las relaciones con las grandes potencias; sobre todo en el marco de alianzas estratégicas como la OTAN y los esquemas regionales con la UE (Molli 2006: 81). Por supuesto, ello depende de la habilidad de los Estados pequeños para conducir esas interacciones y definir objetivos, como señala A. Molli (ibíd.: 86): “Las tendencias de la política exterior de los Estados pequeños a menudo depende de sus relaciones con los grandes Estados vecinos y la medida en que los Estados pequeños les gustaría transformar o preservar esas relaciones. Depende de cuáles amenazas los Estados grandes posean para los intereses nacionales de los Estados pequeños o viceversa—cómo los Estados grandes pueden defender aquellos intereses.” Esto se puede observar con mayor detalle en el caso de los países bálticos que con otro grupo de países.

²⁵ Sobre el ingreso a esta alianza, A. Kasekamp y V. Veebel (2007: 12) señalan: “A diferencia de los países del Pacto de Varsovia, los Estados bálticos no tenían *establishment* militar o servicio diplomático propio durante la Guerra Fría. Éstos tenían que ser construidos a partir de cero en los años 1990. Esto significó que los funcionarios y militares bálticos sufrieran de falta de experiencia; por una parte, los Estados bálticos no tenían que reformar burocracias pesadas y torpes con intereses arraigados. En línea con los criterios de la membresía de la OTAN, los Estados bálticos incrementaron sus gastos de defensa y prometieron mantenerlo en dos por ciento de su producto interno bruto. El continuo consenso societal sobre los recursos escasos para esta área es un testamento notable para el fuerte empuje de la comunidad Euro-Atlántica. La OTAN ha provisto vigilancia aérea, la que ha sido el aspecto individual más visible y psicológicamente una medida importante de seguridad—especialmente, dado que los planes militares rusos han continuado para violar el espacio aéreo báltico, con un caza bombardero que chocó en suelo lituano en el 2005.”

Estonia

Este país (45,226 km² y 1.3 millones de habitantes),²⁶ cuya constitución de 1992 tiene como base la de 1922, pero con una clara separación de poderes y un esfuerzo –mayor a la de los otros dos Estados bálticos– para lograr una reforma legal y económica (O'Connor 2003: 173), ocupa, quizás, la posición geoestratégica y geopolítica más importante de los Estados bálticos, pues junto con Finlandia controlan la salida del Golfo de Finlandia, que da acceso al mar Báltico desde San Petersburgo y tiene la mayor extensión limítrofe con Rusia de los tres Estados.²⁷ Esto constituye un factor determinante en la construcción de la autoimagen y las percepciones en cuanto actor internacional; como lo señaló el antiguo canciller estonio, J. Luik, cuando indicó que la política exterior es una expresión de la identidad nacional, y en el caso de este país está condicionado por los esfuerzos para “retornar” a Europa y al “mundo occidental” tras el prolongado periodo de permanencia bajo el régimen soviético, por lo que la conducta externa ha estado condicionada por esa recuperación de la identidad y por los esfuerzos para reintegrarse al modelo occidental (Smith 2003: 156).

Ahora bien, en la práctica tal esfuerzo implica conducir las relaciones particulares con Rusia de manera que le ofrezca a Estonia una acción externa cada vez más autónoma, de forma que se reconozca la condición de Estado y el carácter independiente del país. Por ello, desde 1991 Tallinn presionó por un rápido retiro de las tropas rusas de su territorio, dando lugar a reclamos mutuos que condujeron a la intervención estadounidense a favor de Estonia, hasta que se completó el retiro en 1994 –excepto por el control que Moscú mantuvo sobre el reactor nuclear en Paldiski hasta septiembre de 1995– (Iwaskiw 1995a). Sin embargo, persisten eventos específicos en las relaciones ruso-estonias que tienen repercusiones importantes, sobre todo algunos reclamos estonios de territorio anexado a la URSS en 1945. Por ejemplo, en el 2006 la relocalización de un monumento de guerra ruso en Tallin significó una disputa entre las dos capitales que demandó importantes recursos de externos del país (Kasekamp 2007: 7).

²⁶ La población está compuesta por 68% de estonios, 26% de rusos y el resto por ucranianos, bielorrusos, finlandeses y otros grupos étnicos. Un PNB de 21,000 millones de dólares al 2007, para un ingreso per cápita de \$21,100. Para otra información estadística véase el anexo 1.

²⁷ Sobre esta cuestión limítrofe cabe señalar que Rusia y Estonia firmaron en agosto de 1994 un tratado de límites que puso fin a algunos reclamos de Tallin sobre una parte del territorio ruso; pero el acuerdo no ha entrado en vigencia por la falta la aprobación del parlamento ruso.

El fundamento de la política exterior de Estonia radica en la cuestión de seguridad; entendida en un sentido amplio²⁸ que contribuya a definir la identidad del Estado como actor internacional y le permita consolidarse de forma que llegue a ocupar un puesto de miembro no permanente del Consejo de Seguridad en 2020, según lo propone el Ministro de Relaciones Exteriores, Urmas Paet.²⁹ La seguridad, en sentido amplio, toma en cuenta las amenazas no militares y no convencionales. Por ello, los principales lineamientos de la política de seguridad nacional, que sirve de marco para orientar la política exterior se resumen en:

- Activa participación en el trabajo de las estructuras de la OTAN³⁰ y la UE como también mejorar la cooperación con otros Estados miembros.
- Participar en el sistema de seguridad internacional y correspondientes iniciativas de cooperación, incluyendo la administración de crisis internacionales y las operaciones paz, según las capacidades y compromisos de Estonia.
- Desarrollar la defensa militar de Estonia en cooperación con sus aliados y asegurar la capacidad de defensa de la nación.
- Asegurar el desarrollo de la sociedad democrática e incrementar la seguridad interna de la nación.
- Incrementar la estabilidad social, económica y ambiental (cfr. *National Security Concept of the Republic of Estonia* de julio del 2004).³¹

Como parte de su gestión en Naciones Unidas, Estonia da prioridad a los asuntos relacionados con la paz y seguridad, derechos humanos y desarrollo, manteniendo una activa participación en distintas instancias del sistema de la ONU y en mecanismos para mantener la seguridad internacional; ello se enmarca en el hecho de reconocer a esta organización como un instrumento clave de su política exterior.³² Luego se encuentran como

²⁸ En el 2001, Estonia adoptó un concepto y una política de seguridad nacional en sentido amplio. Según el documento *National Security Concept of the Republic of Estonia* de julio del 2004 (disponible: http://www.vm.ee/eng/kat_177/4665.html, revisado marzo 24, 2008) "El objetivo de la política de seguridad nacional de Estonia es preservar la independencia y soberanía, la integridad territorial, el orden constitucional y la seguridad pública de Estonia." Además esa seguridad se garantiza "...en concordancia con la ley para el uso de todos los medios de la política exterior y doméstica."

²⁹ Véase el discurso del Sr. Paet del 6 de junio del 2006 sobre los principales lineamientos de política exterior (disponible: http://www.vm.ee/eng/kat_140/7567.html?arhiiv_kuup=arhiiv, revisado marzo 24, 2008).

³⁰ Estonia ingresó formalmente a la OTAN en marzo del 2004, al depositar el instrumento de ratificación, al igual que lo hicieron los dos Estados bálticos.

³¹ Disponible: http://www.vm.ee/eng/kat_177/4665.html, revisado marzo 24, 2008.

³² Sobre esta temática consúltese la información de la misión permanente de Estonia en la ONU, disponible en: http://www.un.estemb.org/estonia_in_un.

prioridades las instituciones de la Unión Europea y la OTAN, en las que Estonia centra su atención y participa activamente en misiones de paz y de asistencia al desarrollo (véase el citado discurso del canciller Paet del 6 de junio del 2006). Ello se hace, según el ministro, teniendo en cuenta que “Estonia no es un súper Estado. De acuerdo con este hecho, tenemos que ser flexibles cuando se adapta a situaciones, cuando miramos por socios para la cooperación, y cuando hacemos uso de la aquellas esferas en las cuales podemos realmente ejercer alguna influencia. Ése es el mapa de carreteras realístico para conducir una política exterior de seguridad.”

Precisamente esa visión externa centrada en temas específicos que afectan de manera directa la situación interna del país, más que en principios y lineamientos de naturaleza idealista, se evidencia en las palabras del presidente T. Hendrid en septiembre del 2007 en la ONU cuando indicó al inicio de su intervención: “Hablaré hoy de cuatro temas fundamentales: cambio climático, seguridad cibernética, resolución de conflictos y cooperación entre organizaciones internacionales” (véase: http://www.un.estemb.org/statements_articles/aid-546, revisado el 24 marzo, 2008).

Un punto importante en la visión externa de Estonia, expresada tanto en su política exterior como en la de seguridad, ha sido la clara definición de su identidad como Estado independiente, por lo que el ingreso a la OTAN contribuyó a reconocer como parte de Occidente y calificar a Rusia como un “no-occidental”. El hecho que Rusia también se reconociera como “diferente de Occidente”, contribuyó a que las relaciones entre las partes hayan mejorado (Riim 2006: 36). En ese sentido, la OTAN se convirtió en una pieza clave en la construcción de la identidad de Estonia como Estado independiente inspirado en los valores occidentales, lo que buscó desde 1991.³³ El otro componente de esa identidad, como ya indiqué, es Rusia, visto como el “otro”. Así, tras el ingreso en la alianza noratlántica, los conceptos negativos hacia Rusia comenzaron a ceder terreno a favor de la incorporación en el discurso de los valores de la organización, adaptando principios de la democracia occidental al interés nacional es-

³³ T. Riim (2006: 40) señala: “Al examinar los cambios en el discurso de política de seguridad de Estonia desde 1991, se observará cómo la élite de las políticas exterior y de seguridad estonianas ha percibido a la OTAN desde 1991 y qué clase de influencia podrían las normas y prácticas de la OTAN haber tenido sobre las políticas exterior y de seguridad estonianas, especialmente *vis-à-vis* OTAN y Rusia, eventualmente conduciendo la construcción de la identidad colectiva entre Estonia y la OTAN. La identificación positiva de Estonia con la OTAN ha estado presente en el discurso de seguridad estonio desde que Estonia restauró su independencia. Inicialmente, se esperaba que la OTAN proveyera una sombrilla de seguridad contra una amenaza rusa altamente percibida, como se anunció en la siguiente declaración: ‘Pero en Estonia, la seguridad va más allá de lo abstracto, más allá de una futura consideración teórica, para nosotros, es una preocupación agudamente tangible aquí y ahora. Es un hecho –las tropas de ocupación extranjera permanecen en nuestro suelo...’.”

tonio (ibíd.: 42); por lo que a poco la identidad nacional estonia muestra más elementos de la identidad colectiva europea (ibíd.: 48).

En definitiva, la política exterior de Estonia está marcada por la consolidación a lo interno de la condición de Estado independiente y el desarrollo de un aparato burocrático; mientras que en lo externo por la búsqueda de una definición clara de su identidad nacional y colectiva, moviéndose entre dos frentes: Rusia y la UE, eso ha determinado, en gran medida, su quehacer en la ONU.

Letonia

La política exterior de Letonia,³⁴ al igual que la de los otros dos Estados bálticos, está condicionada por varios aspectos clave: la historia de múltiples rupturas del pueblo letón,³⁵ por los esfuerzos de democratización, autodeterminación y construcción de una identidad nacional definida en el contexto de inicios del siglo XXI, que comenzaron desde finales de la década de 1980,³⁶ su relación particular con Rusia, en los años 1990 por el retiro de las tropas rusas (entre 16,000 y 18,000 soldados) y el uso del ruso como lenguaje nativo por parte de algunas comunidades letonas (cfr. <http://www.country-studies.com/latvia/foreign-policy-directions.html>, revisado el 25 de marzo, 2008). Ello se produce en el marco de la adopción

³⁴ Con una superficie de 64,589 km² y una población de 2.2 millones de habitantes (58% letonos, 30% rusos, 4% bielorusos, y el resto de origen lituano, ucraniano, polaco y otros grupos étnicos). En el año 2007, la economía generó 27 mil millones de dólares y un ingreso per cápita de \$17.400. Para otra información estadística véase el anexo 1.

³⁵ Según D. Smith (2002: 119) "Letonia nació como un Estado-nación a inicios del siglo veinte, aunque entró al nuevo milenio como un joven político que tiene que encontrar y definir su rol en la comunidad internacional. Hay tres razones principales para esta relativa juventud. La primera es la relativa construcción tardía del Estado nación (1918). La segunda son los más de 50 años de ocupación soviética. Finalmente, la tercera razón es el desafío de la situación geopolítica de Letonia, la cual ofrece una solución estable y duradera a la seguridad nacional. Por consiguiente, en Letonia, los elementos de la política exterior están constituidos por el trasfondo histórico y la experiencia acumulada."

³⁶ D. Smith (2002: 120) considera que "Los orígenes de la política exterior letona pueden ser trazados antes del restablecimiento de independencia. Hacia finales de los años 1980, el emergente Frente Popular presentó su entendimiento del futuro de Letonia y sus direcciones de política exterior. El liderazgo del Frente Popular asumió que su éxito político dependía no sólo de la política doméstica, sino también del ambiente internacional. La política exterior fue extensamente determinada por las peculiaridades políticas de la lucha por la democratización y la autodeterminación. Los asuntos exteriores y la política doméstica estaban entrelazados. El Frente Popular de Letonia intentó alcanzar tres objetivos principales en sus relaciones exteriores. Primero, atraer la atención internacional a los olvidados Estados bálticos y su movimiento por la independencia. Segundo, ganar apoyo internacional y asistencia a su lucha por la independencia. Tercero, preparar el terreno para que Letonia se uniera a diferentes organizaciones internacionales que podrían facilitar la consecución de la independencia."

del sistema político del periodo de independencia antes de 1940 –aunque el proceso de transición del estilo de *nomenklatura* soviética se completó hasta junio de 1993 (O'Connor 2003: 168). Mientras que en materia de seguridad nacional y de las tropas han tenido participación los Estados nórdicos y Estados Unidos, lo que genera un escenario complejo, que Riga consideró –desde el inicio– que podía resolverse a través de la membresía letona en la Unión Europea y la OTAN y de acuerdos bilaterales con Moscú.

Lo de la membresía se definió en 1995, a pesar de la fuerte oposición de Rusia, y se complementó con el Consejo de los Estados del Mar Báltico, que se convirtió en un importante foro para establecer canales de comunicación en materia de relaciones exteriores de los tres países bálticos. Ello es parte fundamental de la construcción de la identidad nacional, orientada a partir de 1995, según los lineamientos básicos de la política exterior emitidos por el gobierno, hacia Occidente y asentada en un escenario de confrontación/colaboración entre Rusia y Europa por varios siglos (Smith 2002: 119). Esto le otorgó a la acción externa del país un carácter pragmático, que reconoce la estrecha vinculación entre lo doméstico y lo internacional, que se ha ido ajustando –al igual que en Estonia y Lituania– sobre la marcha de los eventos internacionales de finales del siglo xx y principios del siglo xxi y a partir de la necesidad de construir o desarrollar las instituciones nacionales y lograr un espacio internacional que le permita garantizar su seguridad nacional y le permitiera: lograr reconocimiento internacional, establecer relaciones diplomáticas y obtener la membresía en las organizaciones intergubernamentales claves (ibíd.: 122).

Por consiguiente, de acuerdo con W. Iwaskiw (1995b) “la política exterior letona, por necesidad, ha estado preocupada con su vecino oriental, Rusia.” En la primera mitad de la década de 1990 por la presencia de las tropas rusas y las bases militares que Moscú consideraba parte del sistema de advertencia temprana antimisiles. Ello se enmarcó en recuerdos de mediados de siglo y de algunas declaraciones de funcionarios rusos, como señala el citado autor (ibíd.):

Nervios acerca de las intenciones de Rusia, los letones no podrán olvidar que en 1940 un pretexto para la ocupación y anexión de Letonia fue proteger las bases soviéticas establecidas en 1939. El 18 de enero de 1994, el ministro de relaciones exteriores ruso, Andrey Kozyrev, explícitamente reclamó el derecho de Rusia a mantener tropas en los Estados bálticos para evitar un vacío de seguridad y prevenir el establecimiento de tropas hostiles a Rusia.

Declaraciones similares han sido enunciadas antes por el ministro de defensa y otros funcionarios rusos.

Ante ese panorama, para Riga la única opción para garantizar la seguridad e integridad letona era la adhesión a la OTAN, más que una política de neutralidad. En esa decisión y los esfuerzos por lograr el retiro de las tropas rusas, Letonia recibió un fuerte respaldo de EEUU,³⁷ los países escandinavos y otros Estados europeos. Pero ese no fue la única cuestión bilateral álgida entre Riga y Moscú en los años 1990: otra fue el asunto limítrofe. Por eso, en 1993 P. Goble (citado *ibíd.*) señaló que la tarea pendiente de Estonia para consolidarse como Estado independiente y con identidad nacional definida es extensa y para ello requiere de la estrecha alianza con sus vecinos bálticos.³⁸

De acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, los principios básicos y objetivos de la política exterior son los siguientes:

- El amplio rol de la democracia.
- El estado de derecho.
- Los derechos humanos.
- La igualdad nacional.
- La coexistencia pacífica.
- La solidaridad en el desarrollo de la cooperación mutua.

A partir de esos enunciados, el gobierno de Letonia propone como objetivos básicos de su quehacer externo:

- Promover el bienestar de la población del país.
- Aumentar la seguridad nacional y pública, reduciendo las amenazas militares directas, combatiendo el crimen internacional y disminuyendo las causas de catástrofes ecológicas.

³⁷ Cabe señalar que durante la permanencia de Letonia en el ámbito de la URSS, se mantuvo abierta en Washington la "Embajada Letona", financiada con los recursos generados por las inversiones y depósitos de oro existentes en EEUU antes de la II Guerra Mundial. Esto sirvió de apoyo durante el periodo de transición y de declaración de la independencia en 1991, ante la reticencia de los países occidentales a establecer una misión diplomática en Riga (cfr. "Latvia Foreign Policy Directions", disponible: http://www.photius.com/countries/Latvia_government_foreign_policy_direct~191.html).

³⁸ P. Goble (citado Iwaskiw 1995b) anota: "Los pueblos y gobiernos de los bálticos deben enfrentarse al difícil desafío de ser tomados seriamente como países... Los bálticos deben encontrar su camino en el mundo como tres países relativamente pequeños en el margen de Europa –y para mucha gente en el margen de la conciencia– más que figurar como jugadores centrales en una lucha titánica entre el Este y el Oeste."

- Fortalecer la democracia y eliminar la pobreza global y la expansión de las enfermedades.
- Fortalecer el potencial económico atrayendo inversiones, asegurando la creciente competitividad de las empresas nacionales y protegiendo los intereses de aquellas empresas en el extranjero.
- Fortalecer la identidad nacional a través de difundir la imagen del país y proveer apoyo a la diáspora letona.

La consecución de esos objetivos se realizará, según la Cancillería de Letonia, a través de las siguientes acciones específicas en el ámbito internacional:

- Fortalecimiento de la seguridad nacional.
- Búsqueda de los intereses económicos.
- Ampliación de la competitividad de la región del Mar Báltico.
- Fortalecimiento de la unidad y competitividad de la Unión Europea.
- Fortalecimiento de las relaciones de Letonia con terceros países.
- Fortalecimiento de la diáspora letona y defensa de los intereses de los ciudadanos en el exterior.
- Difusión de la imagen del Estado e incremento del nivel de reconocimiento en el mundo.

Ahora bien, la implementación de una política exterior fundamentada en esos principios y lineamientos no puede obviar la situación generada por la posición geopolítica y geoestratégica del país. Históricamente, como señalé antes, Letonia ha estado influenciada por una herencia rusa y una aspiración al modelo occidental; esto lo resume D. Smith (2002: 124) en los siguientes términos:

Aunque Letonia, como Estonia y Lituania, está constantemente impaciente por enfatizar su herencia europea más que soviética, su estrategia de política exterior incluye este enfoque sólo varios años después de recuperar la independencia. Sólo en 1995 las autoridades letonas adoptaron una declaración clarificando los principales objetivos de política exterior para el periodo hasta 2005. El principal objetivo es consolidar la independencia del país para que nunca sea perdida de nuevo. La declaración argumenta que este objetivo puede sólo ser alcanzado a través de la integración dentro de las estructuras de seguridad, política y economía europeas también como a través de la participación activa en los procesos políticos globales.

Por ello, el Ministerio de Relaciones Exteriores³⁹ considera que las relaciones con Moscú deben enmarcarse en el objetivo del mantenimiento de buenas relaciones con sus vecinos, lo que se lograría a través de un diálogo constructivo inspirado en la cooperación bilateral y multilateral. Esto se desarrollaría a través de un diálogo político, los contactos directos entre cancillerías y otras instituciones y la cooperación regional y transfronteriza. El fundamento de esas relaciones serían los 20 acuerdos intergubernamentales suscritos entre los dos países, adicionales a las disposiciones vigentes en el marco de las relaciones Rusia-UE.

En definitiva, se trata de un planteamiento pragmático orientado a insertarse en el contexto internacional de inicios del siglo xx, el cual forma parte de los esfuerzos por definir una identidad nacional como Estado europeo; sin descuidar sus vínculos con Rusia.

Lituania

Lituania⁴⁰ tiene la aspiración de convertirse en un líder regional, como una remembranza del imperio medieval lituano (Lopata & Statkus 2005: 17), lo que ha influenciado la política exterior del país; como también ha sido condicionada por el nuevo sistema político que creó tras la independencia, que si bien rescató algo del periodo anterior a 1940, se acercó más al modelo de EEUU, Francia y Alemania, con algunos pocos detalles del estilo soviético, según la constitución de 1992 (O'Connor 2003: 170-71). Además, como he señalado en los dos casos anteriores, hay que tener en cuenta la ubicación geopolítica de este país, como un factor determinante de su política exterior, según lo señalan R. Lopata y N. Statkus (ibíd.: 47) cuando acotan:

Primero, la decisión de los grandes Estados considerando las eventuales funciones de Lituania como el Estado en la coyuntura de zonas geoestratégicas. Geoestratégicamente, Lituania y los otros Estados bálticos están localizados

³⁹ Véase el documento "Relaciones entre Letonia y Rusia", disponible: <http://www.am.gov.lv/en/policy/bilateral-relations/4542/Russia/>. Revisado 23 de junio del 2008.

⁴⁰ Lituania tiene una superficie de 65,200 km² y una población de 3.6 millones de personas, 83% de éstas son lituanas, un 7% polacos, un 6% rusos y el resto de otros grupos étnicos. En el año 2007, la economía generó \$38,000 millones, para un ingreso per cápita de \$17,700. Para otros datos estadísticos, véase el índice sobre las potencias anexo 1.

en la periferia de la zona geoestratégica descontinental. Esto esencialmente delinea el rango de funciones particulares: una barrera de Estados marítimos o una avanzada contra los Estados continentales; una barrera de Estados pivotaes o una avanzada contra los Estados marítimos.

Segundo, la resolución de la misma Lituania considerando las funciones provistas por los códigos geopolíticos de los Estados grandes. Por lo tanto, como un resultado de su iniciativa política y la pertenencia civilizacional, Lituania se orienta hacia los Estados marítimos. La orientación está basada en la experiencia histórica y la creencia asentada en el paradigma realista que el poder político y militar de Rusia en la región sólo puede ser contrabalanceado por los EEUU. Esto crea tensión con Rusia y con los Estados centrales de la Unión Europea que intentan utilizar a Rusia en la adquisición de independencia estratégica de Estados Unidos.

Teniendo en cuenta esa situación, Vilnius desarrolló una visión pragmática de su política exterior, como lo reconoce el antiguo ministro de relaciones exteriores, P. Gylys (2004: 95) cuando señala: "...tuvimos que desarrollar una concepción de la política exterior de Lituania, para mantener relaciones pragmáticas con nuestros socios claves, continuar el desarrollo de las redes diplomáticas, etc." Así "...la única preocupación de la política exterior de Lituania en 1990 fue lograr el reconocimiento internacional del Estado lituano restaurado" (Iwaskiw 1995c). En se proceso destaca la relación con Rusia, con tres temas vitales en la agenda bilateral: el retiro de las tropas rusas,⁴¹ la demarcación de la frontera y la cuestión de Kaliningrado.⁴² A ello se suman los esfuerzos realizados en el periodo 1995-2004 para integrarse a foros y estructuras internacionales que condicionaban las relaciones exteriores, principalmente la OTAN, como elementos contribuyentes a la construcción de la

⁴¹ La cuestión del retiro de las tropas rusas como la principal prioridad de la política exterior rusa, lo reconoce P. Gylys (2004: 95), en calidad de canciller lituano del periodo 1992-96, quien señala: "El retiro del ejército ruso fue la máxima prioridad durante mi periodo en el ministerio. Fue básicamente el requisito esencial para la consolidación de nuestra independencia. Un país es soberano cuando ejerce control total sobre su territorio. La presencia del ejército soviético en Lituania significaba que el tema de la soberanía no había sido totalmente resuelto. Por consiguiente, este tema dominó las agendas de todas las fuerzas políticas en Lituania en 1993."

⁴² Kaliningrado fue el segundo tema de la agenda exterior de Lituania, y en gran medida sigue ocupando un lugar prioritario. Ello lo reconoce P. Gylys (2004: 97) cuando indica que "...otro 'dolor de cabeza' o legado geopolítico del pasado soviético..." es la región de Kaliningrado, especialmente el asunto del tránsito, sobre todo militar. Señala este autor que "Rusia tiende a incorporarlo en todos los otros temas, principalmente comercio y la demarcación de la frontera estatal. Los políticos y negociadores ruso insistieron sobre Lituania en introducir facilidades de tránsito sobre su territorio como una concesión por un estatus comercial favorable con Rusia y otros asuntos importantes."

identidad nacional (Jonavičius 2006: 15).⁴³ Pero sin olvidar su condición de Estado pequeño, lo cual no quiere decir que no sea sensible a los asuntos relacionados con su soberanía, como señala R. Norkus (2006: 169), subsecretario para la Política de Defensa del Ministerio de Defensa Nacional.

Esa identidad nacional se puede resumir en los siguientes términos: “Lituania es establecida en el ‘entendimiento compartido’ de la mayoría del mundo como parte de Europa Oriental, profesando los valores de democracia, libre mercado, derechos humanos y el Estado de derecho”; pero con un liderazgo regional y el centro de la acción colectiva báltica (ibíd.: 18). Por tanto, la construcción de la identidad nacional de Lituania como actor estatal se realiza en un escenario con una estructura geopolítica particular y con tres factores básicos: Rusia, Unión Europea y Estados Unidos (cfr. ibíd.). A ello se sumó, como punto de partida clave, el ingreso a la ONU, porque no sólo le permitió tener un foro mundial para exponer su causa, sino que contribuyó a redefinir sus prioridades exteriores (Iwaskiw 1995c). Y el otro factor determinante es la OTAN.

Tales factores determinan la política exterior lituana, como señala A. Molis (2006: 94), de forma que esta “...tradicionalmente ha estado orientada hacia el fortalecimiento de las relaciones trasatlánticas y la asociación estratégica con los EEUU” Por ello, agrega este autor (ibíd.) que no hay que maravillarse que “...Lituania la considere la única potencia que puede neutralizar la influencia geopolítica de Rusia en la región del Mar Báltico.” Por ello, L. Karabeshkin (2003) hace referencia al “factor estadounidense” en las relaciones ruso-lituanas.⁴⁴ Un factor que le permitiría contrarrestar el juego ruso, que utiliza todos los medios disponibles, incluido el uso de la información/desinformación para crear las condi-

⁴³ L. Jonavičius (2006: 17) señala que “...de 1995 al 2004 la política exterior lituana fue dominada por dos áreas focales claves –membresía en la OTAN y en la Unión Europea–. La declaración de ‘retorno al Occidente’ en los programas de los partidos políticos, los medios de comunicación y la literatura académica sirvió como evidencia que la ambición de retirarse de la ‘zona de quebrantamiento’ entre Este y Oeste llega a ser la fuerza conductora de la política exterior lituana. El discurso de la geopolítica formal, práctica y popular creó la idea del ‘retorno al Occidente’ en un acuerdo como la única e inevitable realidad. Esto fue acompañado por la construcción de la imagen de Rusia como el mayor riesgo y amenaza a Lituania.”

⁴⁴ Al respecto este autor (Karabeshkin 2003) señala: “La Federación Rusa y Lituania son dos Estados independientes con relaciones bilaterales desarrollados en gran escala; pero es difícil dejar de lado el factor estadounidense en estas relaciones. Por una parte, procesos controversiales tales como la ampliación de la OTAN son fuertemente afectados por la política de Washington. Por otra parte, la fuerte cooperación con los EEUU y su creciente presencia en la región está entre las prioridades claves de la política exterior lituana. Aunque Rusia tiene sus propios intereses en la región báltica, también está interesado en arreglar sus relaciones con EEUU en una vía no confrontacional.” Y aclara, a renglón seguido, que: “A inicios de los años 1990 era más legítimo hablar acerca del factor lituano (o báltico) en las relaciones ruso-estadounidenses que del factor estadounidense en las relaciones báltico-rusas.” Pero el ingreso a la OTAN de los tres países bálticos y la dinámica de las relaciones Rusia-UE replanteó esa perspectiva.

ciones propicias a los intereses de Moscú para mantener a Lituania dentro de su zona de influencia (Jurgelevičiūtė 2006).⁴⁵ Esto es, como señalé en un capítulo anterior, un recurso típico de una potencia hegemónica.

Ahora bien, el ingreso de Lituania a la Unión Europea y a la OTAN definió en gran medida la agenda exterior y su rol regional e internacional a partir del 2004 (Valionis 2006). Esto fue reconocido por el presidente A. Paulauskas (2004: 8) cuando señala:

Nuestros dos objetivos nacionales supremos de lograr la seguridad y el bienestar han estado intrínsecamente entrelazados hoy por lo que es difícil trazar una clara línea entre la política doméstica y la exterior. Algunas veces escuchamos que con la membresía de la OTAN Lituania ha resuelto sus temas claves de seguridad y Por consiguiente, podría redirigir sus esfuerzos hacia la construcción de un Estado de bienestar. Sin embargo, el siglo XXI ha traído nuevas desafíos a la seguridad. No son visibles a primera vista dado que emergen en la economía, el sistema financiero, las comunicaciones y se encuentran en el marco de la sociedad y las instituciones gubernamentales.

Y agregó en esa oportunidad el presidente Paulauskas, que, por lo tanto, Lituania debe tener "...la visión de una amplia, fuerte y más abierta Europa, que esté comprometida con los vínculos trasatlánticos y se oriente a la construcción de la paz, la estabilidad y el bienestar" (ibíd.: 10). Tal planteamiento necesariamente conduce a que

Nuestro objetivo es sobrevivir como una nación tal y como es definida ahora, en el siglo XXI, y no sólo como fue definida en el siglo XIX. Necesitamos construir tal identidad y desarrollar tales formas de cooperación civil, lo cual nos ayudaría a permanecer fuertes después de una transformación cualitativa del Estado. Este es el objetivo que nuestra política exterior y nuestras relaciones con los miembros de la UE y la OTAN se deben ser definidas (ibíd.: 11).

Considerando esos aspectos el gobierno lituano ha establecido como prioridades de su política exterior de buena vecindad los siguientes elementos:

⁴⁵ D. Jurgelevičiūtė (2006) señala: "La competencia en la esfera de información está basada en la aspiración de tomar el punto de vista de uno sobre un cierto evento o tema dominante e imponerlo a otros. La seguridad de información cubre la protección de la información y las actividades basadas en la información (tomando decisiones acerca de los temas de seguridad exterior, doméstica y nacional del Estado), y la protección de la idea del Estado (ideología y valores). Propaganda, la restricción de la información, la aspiración a tener influencia en la opinión y la conducta de la sociedad o de las autoridades, forzándolos a actuar de acuerdo a un escenario que ha sido planeado por adelantado, posee una amenaza a estos objetos de seguridad."

- Llegar a ser un país activo, visible en el mundo e influyente en la región.
- Continuar expandiendo la zona de seguridad y estabilidad en Europa.
- Beneficiarse de todas las oportunidades y recursos acordados por la UE y la OTAN para llegar a ser una economía floreciente, competitiva y moderna.
- Difundir la cultura lituana y asegurar un lugar para el lenguaje lituano en el mundo.
- Estar consciente del carácter global de las amenazas en el mundo moderno.
- Continuar una cooperación internacional activa en la lucha contra el terrorismo.
- Continuar siendo un miembro activo de la comunidad internacional, contribuyendo efectivamente a las respuestas a las crisis y a las operaciones para administración y mantenimiento de la paz.
- Tomar un rol activo en promover la asociación mutuamente benéfica entre la UE y Rusia, continuar cooperando con la región de Kaliningrado y otras regiones noroccidentales de Rusia.
- Promover la política de solidaridad, confianza y transparencia para fomentar los valores democráticos, la cooperación continua con los países más allá de la frontera oriental de la UE, especialmente la región Transcaucásica.⁴⁶

Desde esa perspectiva, Lituania muestra una política exterior más activa que sus dos vecinos bálticos, pues considera fundamental la construcción de un liderazgo regional y la difusión de su cultura. Parte de ese pragmatismo se evidenció cuando a finales de la década de 1990 Moscú y Vilnius reconocieron la necesidad y conveniencia de establecer relaciones constructivas, más que ignorarse mutuamente (Karabeshkin 2003), aunque siempre con la presencia del factor estadounidense, por lo que:

La experiencia de la cooperación ruso-lituana muestra que el factor estadounidense no es un obstáculo para el desarrollo de una relación mutuamente benéfica. Durante la década, Rusia y los EEUU no se han comprometido en una *rivalidad estratégica* sobre los Estados bálticos, aunque

⁴⁶ Cfr. Resolución sobre direcciones de política exterior. Disponible: http://www.urm.lt/popup2.php?item_id=8500. Revisado: marzo 25, 2008.

la *competencia local* ha tenido lugar en ciertos ámbitos. Al mismo tiempo, las relaciones ruso-lituanas gradualmente están ganando un carácter sistémico, el cual es menos dependiente de la influencia de factores externos (ibíd.: itálica en el original)

Por supuesto, en ello ha influido el ingreso a la OTAN y la necesidad, al igual que la de los otros dos Estados bálticos, de consolidar su identidad nacional de Estado independiente occidental. Y junto a ello, Rusia como el factor condicionante del quehacer internacional de Lituania.

Consideraciones generales

El análisis presentado en este capítulo evidencia diferencias entre los dos bloques de países objeto de estudio, que puede explicarse por la diferente etapa en la construcción de la identidad nacional en que se encuentran. En el caso centroamericano se trata de países con una historia centenaria de condición de Estados; mientras que los bálticos comenzaron una transición hacia tal estatus en una época de transformación del orden internacional. Ello genera influencias distintas sobre tal proceso de construcción.

Por otra parte, hay que tener en cuenta que los Estados pequeños tienden a adoptar principios generales como orientadores de su política exterior y a identificar unas pocas áreas temáticas que consideren prioritarias para sus agendas nacionales, como lo expresan en los discursos sus jefes de Estado y ministros de relaciones exteriores en la apertura de las sesiones ordinarias de la Asamblea General de la ONU, ello porque carecen de recursos e instrumentos para atender un amplio rango de temas.

Además, prefieren no hacer referencia a cuestiones que resulten conflictivas o que entren en contradicción con las grandes potencias, excepto que puedan ser manejados con algún tacto diplomático y plantearse como cuestiones generales en el marco de los principios, deberes y derechos establecidos en la Carta de la ONU; o bien porque constituyen temas claves para el interés nacional o la construcción de un liderazgo regional.

Ahora bien, entre los dos bloques hay una diferencia que merece destacarse, mientras que los Estados bálticos muestran un mayor pragmatismo en sus acciones externas y referencias a unos pocos casos y te-

mas concretos de la agenda internacional, los Estados centroamericanos parecen, en general, preferir la reiteración de principios rectores abstractos y un menor pragmatismo, como se deduce de las citadas intervenciones de diplomáticos de estos países en la AGNU. Esto genera un escenario distinto en la toma de decisiones para las votaciones de proyectos de resolución, como analizo en el siguiente capítulo.

Capítulo 6

Decisiones de política exterior en la ONU. El caso de los Estados pequeños

La relación de poder entre las potencias (incluidos los Estados pequeños) en contextos anárquicos, como el internacional, no pueden observarse como un fenómeno homogéneo con característica de una unidad y desde una perspectiva holística, sino que es necesario considerar las diferencias entre ambientes y áreas temáticas; puesto que nunca ha habido un sistema internacional claramente bipolar o tripolar, en donde las dos o tres superpotencias al frente de los polos de poder tengan un equilibrio de fuerzas en las distintas áreas. Tradicionalmente, según indiqué en el capítulo 4, se ha considerado el componente militar como el factor determinante de ese balance; obviando la naturaleza social del poder y su ejercicio en contextos contruidos colectivamente, resultado de entendimientos intersubjetivos y normas que condicionan la conducta de los actores. Sin embargo, por la práctica de los actores estatales hoy se tiene claro que las relaciones de poder son mucho más complejas y multitemáticas, por lo que las alianzas no se producen sólo en lo militar.

Por supuesto, toda alianza, sin importar su naturaleza, genera compromisos y riesgos, sobre todo para los Estados pequeños.¹ Ello ocurre no sólo en el ámbito militar, sino en general en las alianzas y esquemas de colaboración asimétrica, en las distintas áreas temáticas relevantes para los Estados. Un ejemplo fue la Iniciativa de la Cuenca del Caribe, en donde el grado de dependencia de los Estados pequeños caribeños y centroamericanos hace que éstos limiten sus conductas y acciones para evitar perder los beneficios de acceso al mercado estadounidense. A pesar de ser

¹ Según G. Liska (1968: 3-4) desde la perspectiva de los Estados pequeños la participación en alianzas conlleva diversos riesgos, entre ellos: 1) el establecimiento de lazos especiales con las grandes potencias implica asumir compromisos serios y riesgosos, similares a los que generan los tratados y relaciones contractuales; y 2) la disparidad de poder en términos de cantidad y cualidad de las capacidades militares. Esto afecta las promesas de reciprocidad de términos de la asistencia mutua.

una iniciativa unilateral,² los Estados pequeños dependen de su vigencia. Sin embargo, en donde más se observa la dinámica de estas alianzas y bloques es en el marco de la ONU, sobre todo en la Asamblea General.

Los Estados pequeños, según lo señalado en el capítulo 4, tienden a utilizar los foros multilaterales como espacios para aumentar su margen de maniobra al poder contrarrestar la influencia de las potencias hegemónicas a un menor costo, mediante el establecimiento de alianzas y la posibilidad de divergir en las decisiones importantes. Además, las instituciones, en cuanto esquemas para la provisión y administración de la información, generan escenarios en donde los Estados requieren de menos esfuerzos para decidir un curso de acción y externar su opinión acerca de los temas de la agenda internacional. Esto se deduce de lo analizado en este capítulo a partir de la conducta mostrada por los países objeto de estudio en la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de la ONU.

Ahora bien, como las grandes potencias consideran algunas áreas sensibles –dándole mayor seguimiento a las discusiones y votaciones en los foros internacionales sobre esos temas y esperando el apoyo de sus aliados y la convergencia del voto– y por lo indicado arriba, se identificaron algunas áreas estratégicas a efecto de analizar la influencia de las potencias hegemónicas sobre los Estados objeto de estudio. Esas áreas se refieren a los principios de autodeterminación y no intervención, lo relativo a intervenciones y operaciones humanitarias, desarme y asuntos de derechos humanos para los seis países y las resoluciones sobre Nicaragua para el caso de los tres países centroamericanos. En la primera sección hago una breve referencia al marco conceptual de estas áreas temáticas en el contexto de la ONU; seguido de una revisión de los aspectos más relevantes de la naturaleza y efectos del sistema de votación de la Asamblea General y del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En la tercera sección se resumen los resultados del análisis de las decisiones de voto en la Asamblea General, comparando con los argumentos de política exterior de los países pequeños objeto de estudio, expuestos en un capítulo anterior. Y para concluir este capítulo, hago algunas consideraciones sobre los resultados obtenidos.

² A esa Iniciativa de la Cuenca del Caribe le precedieron la Alianza para el Progreso y el “Mini-Plan Marshall”. La iniciativa fue propuesta por el presidente Reagan en 1982 argumentando que “La región del Caribe es una arteria comercial y estratégica vital para Estados Unidos. Cerca de la mitad de nuestro comercio, dos tercios de nuestras importaciones de minerales estratégicos pasan a través del Canal de Panamá o del Golfo de México” (citado Guerra 1985: 44).

Una aproximación a las áreas temáticas objeto de análisis

Con el desarrollo reciente de las convenciones y conceptualizaciones de ciertos temas en el ámbito internacional, algunos conceptos como autodeterminación, no intervención o no injerencia, naturaleza y consecuencias de las intervenciones y operaciones humanitarias realizadas por la ONU y las iniciativas en materia de protección y defensa de los derechos humanos, han adquirido una connotación particular. En algunos casos ésta se ha distanciado de lo que tradicionalmente se ha entendido en el ámbito del derecho internacional público, por lo que merece una breve reseña.

Principios de autodeterminación y no intervención

El principio de autodeterminación, también denominado libre determinación, se origina en la Declaración de Independencia de Estados Unidos en 1776, complementado con los preceptos adoptados en la Revolución Francesa, el Decreto de la Paz, del Gobierno Revolucionario de Rusia de 1917, la Proclama de los Catorce Puntos de Wilson en 1918 y la Carta del Atlántico de 1941: sin embargo, adquiere carácter universal al ser incluido en la Carta de la ONU (artículos 1 y 55) y aprobarse las primeras resoluciones (A/637A/VII, A/637B/VII y A/637C/VII) (Osmañcsyk 1976: 113-14; Duursma 1996: 7). El principio se consagra de manera formal y definitiva en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en donde "...se reconoce y protege en los términos más enérgicos el derecho de un pueblo a la libre autodeterminación..."

Se fundamenta en el derecho de los pueblos y sobre todo de las naciones a decidir la forma de gobierno que tendrán y los representarán en el concierto internacional; es decir, la idea de que todo ser humano tiene derecho a controlar su propio destino, incluido el derecho al auto-gobierno y el consentimiento a ser gobernado, propuesto por Aristóteles y otros pensadores como John Locke y Jean-Jacques Rousseau (Duursma 1996: 7). Pero en la práctica los intereses coloniales han dificultado su vigencia y otras políticas como la de contención utilizada durante la Guerra Fría, sumado a las divisiones de grupos étnicos creado por las potencias europeas en el siglo XIX, impiden que se reconozca el derecho de algunas comunidades a la autodeterminación (Kegley & Wittkopf 2001: 134-36).

La cuestión es cuándo el argumento de la vigencia de la autodeterminación se mezcla con tendencias y sentimientos nacionalistas desbordados, profundizando los problemas de definición de identidades (Hughes 1997: 273). Situación similar ocurre en el caso de los pueblos indígenas; pues en sentido estricto, la tesis del derecho de los pueblos a su libre determinación contradice algunos preceptos de la soberanía, la integridad territorial y la unidad política de los Estados (Anaya s/f: 7);³ si esos pueblos optaran por escoger su propia forma de gobierno, estarían generando una fragmentación interna del Estado, que es contraria a la unidad que proclama la noción de soberanía e integridad territorial.

Ahora bien, para los micro y pequeños Estados, pero sobre todo para aquellos con menos fortalezas e importantes debilidades, este principio resulta vital, porque les garantiza la defensa de su independencia ante la continua presión externa. Sin embargo, para que este principio tenga validez se requiere el reconocimiento de la comunidad a la condición de agente estatal, pues si bien existen criterios objetivos en el derecho internacional para el reconocimiento de las entidades que se declaren Estados independientes, en la medida que surja "...un nuevo Estado [este] crearía obligaciones para los Estados existentes y Por consiguiente, sería aceptado por aquellos..." (Duursma 1996: 110). En la práctica tales criterios no están estandarizados y buena parte de ellos son subjetivos y los intereses de los Estados sobre el potencial de las relaciones bilaterales y la adhesión a alianzas y bloques de poder del nuevo Estado son factores que inciden en la decisión, lo cual resulta de las relaciones clásicas que han dominado las RI desde el siglo XIX. Esto ha llevado a que se utilice la membresía de la ONU como la condición *sine qua non* para que el Estado adquiera todos sus derechos como actor internacional, pues le permite ingresar a otras organizaciones internacionales, lo cual deriva de las normas establecidas por las potencias victoriosas de la II Guerra Mundial para mantener el *statu quo*.⁴

³ J. Anaya (s/f: 7) señala al respecto: "Muchos esfuerzos teóricos se han dedicado a intentar explicar el significado del derecho de todos los pueblos a la autodeterminación en el contexto de un ordenamiento jurídico internacional que por principio defiende la soberanía, la integridad territorial y la unidad política de los Estados. En su sentido pleno, la autodeterminación en el pasado ha sido entendida comúnmente como un derecho a formar un Estado independiente. En consecuencia, hasta recientemente los estudios se han enfocado por lo general en identificar una lista limitada de grupos que tienen derecho a convertirse en Estados independientes si así lo desean, una lista que en la mayoría de los casos no incluía a los pueblos indígenas."

⁴ Ejemplos recientes de indefinición sobre los criterios para reconocer a los Estados son, como señalé antes, los casos de la República de China (Taiwán) y de Kosovo (en este caso no ha habido un criterio informe para su reconocimiento tras la declaratoria de independencia). El primero vetado por China y reconocido tácitamente por las grandes potencias al mantener relaciones comerciales formales; y el segundo vetado por Rusia y China. J. Duursma (1996: 112) señala que "La admisión a las Naciones Unidas implica que la comunidad internacional acuerda tratar al nuevo miembro como un Estado, con todos los derechos, deberes y responsabilidades que esto implica, tanto dentro como fuera de las Naciones Unidas. Así, la membresía de las Naciones Unidas tiende a facilitar la entrada de los Estados en otras organizaciones internacionales."

El principio de no intervención o no injerencia se considera el fundamento de la paz y la seguridad internacionales, según lo indicado en la Carta de la ONU (artículo 2), y apareció expresamente indicado en la Constitución francesa de 1793: luego fue incorporado en numerosos tratados internacionales y sobre todo en la Declaración sobre Inadmisibilidad de los Estados y Protección de su Independencia y Soberanía (A/RES/2131/XX de 1969). Aunque se han planteado algunas limitaciones, como la propuesta por el canciller uruguayo, E. Rodríguez Larreta, en 1945, para no aplicar este principio cuando se trataba de una violación a los derechos humanos o el derrocamiento de un gobierno electo democráticamente (Osmańczyk 1976: 778), que luego se plasmaría en la Carta Democrática Interamericana (2001), garantizando el derecho a la democracia de los pueblos.

Posteriormente, la Asamblea General emitió la resolución 2625/XXV, conteniendo la Declaración sobre Relaciones Amistosas o Declaración sobre principios de derecho internacional referentes a las relaciones amistosas y cooperación entre Estados de conformidad con la Carta de la ONU, que señala:

Convencida de que el estricto cumplimiento por los Estados de la obligación de no intervenir en los asuntos de cualquier otro Estado condición esencial para asegurar la convivencia pacífica entre las naciones, ya que la práctica de cualquier forma de intervención, además de violar el espíritu y la letra de la Carta, entraña la creación de situaciones que amenazan la paz y la seguridad internacionales.

Recordando el deber de los Estados de abstenerse, en sus relaciones internacionales, de ejercer coerción militar, política, económica o de cualquier otra índole contra la independencia política o la integridad territorial de cualquier otro Estado.

Considerando que es indispensable que todos los Estados se abstengan, en sus relaciones internacionales, de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

- a) El principio de que los Estados, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o a la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas.

A partir de este planteamiento se puede hacer referencia a los dos principios que en algunos momentos resultan contradictorios en las relaciones exteriores de los Estados y sus acciones en el marco de la ONU: respeto a la soberanía estatal y respeto a los derechos humanos. En el primer caso los supuestos y fundamentos de la no intervención suponen que ningún actor externo debe ni puede inmiscuirse en los asuntos domésticos, ni siquiera en aquellos casos de minorías étnicas que reclaman su derecho a la autodeterminación y la independencia, lo cual supone que entre las funciones de las Naciones Unidas está la de suprimir y desalentar los movimientos secesionistas –pues a pesar de su nombre en realidad se trata de una organización de Estados y no de naciones o pueblos–, así como la de evitar la alteración de las fronteras estatales (Clemens 1998: 225).

Pero desde la perspectiva del segundo caso, se genera una tendencia intervencionista que considera que el respecto a los derechos humanos está por encima de la soberanía y la paz internacional, pues argumentan que “...donde los derechos humanos son violados, la paz está en riesgo” y el mantenimiento de la paz y la seguridad es una obligación primaria de la ONU (ibíd.).

Por consiguiente, la gestión de la ONU, expresada en numerosas resoluciones, se mueve entre la vigencia de la no-intervención y el intervencionismo en defensa de los derechos humanos. Esto último lo analizo en el siguiente apartado, lo cual permite identificar algunas contradicciones en el respeto a la soberanía de los Estados, que se hacen más evidente en el caso de Estados pequeños, por su dificultad para hacer efectivo el control sobre los flujos transfronterizos.

Intervenciones y operaciones humanitarias

En las últimas décadas, tras el fin de la Guerra Fría, surgió lo que se denomina “emergencias humanitarias complejas”, que responden a situaciones en las que convergen simultáneamente pobreza extrema, hambrunas, desastres ambientales, conflictos y guerras civiles, desplazamiento de personas e instituciones políticas y económicas fallidas, agravadas en algunos casos por la intervención de tropas o grupos armados de países vecinos (Clemens 1998: 470). Esto incrementó la importancia y uso de la

doctrina de intervención humanitaria⁵ por parte de organizaciones intergubernamentales, principalmente la ONU. Pero simultáneamente generó una serie de cuestionamientos sobre la legitimidad de las intervenciones y los efectos colaterales (daños a la población que se quiere proteger y en cuyo nombre se realiza la operación humanitaria); de ahí que se afirme que este tipo de acciones internacionales generan polémica cuando se realizan y cuando no ocurren (CIISE 2001: 1).⁶

La doctrina de la intervención humanitaria supone que la respuesta militar es legítima porque se hace en nombre del respeto a los derechos humanos, aunque viole algunos preceptos de la soberanía –en su concepción tradicional decimonónica–; incluso el Secretario General ONU, K. Anan, expresó en el año 2000 su inquietud por la dificultad para interpretar y aplicar esta tesis, indicando: ...si la intervención humanitaria es, en realidad, un ataque inaceptable a la soberanía, ¿cómo deberíamos responder a situaciones como las de Rwanda y Srebrenica, y a las violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos que transgreden todos los principios de nuestra humanidad común?.”

En realidad, la aplicación de esta doctrina derivada de las tesis sobre los derechos humanos contradice los dos principios analizados en el apartado anterior y la soberanía estatal, al igual que la prohibición del uso de la fuerza armada, y ha abierto muchas puertas para otro tipo de intereses en las operaciones humanitarias aprobadas por la ONU, pues en la práctica el rol de este tipo de asistencia se ha incrementado al abarcar no sólo desastres naturales sino aquellos generados por el ser humano (Roberts 1993: 434:

⁵ Una intervención humanitaria se define como “el uso de tropas para el mantenimiento de la paz por Estados extranjeros u organizaciones internacionales para proteger a poblaciones amenazadas por graves violaciones de sus derechos humanos y de asesinatos masivos y hambrunas” (Kegley & Wittkopf 2001: 659). Por su parte, J. Abrisketa (2000a) la define como “Acciones emprendidas por la comunidad internacional en el territorio de un determinado Estado con el fin de proteger y defender la población de violaciones graves y masivas de los derechos humanos fundamentales y garantizar la asistencia humanitaria a las víctimas de conflictos armados cuando el gobierno soberano impida su paso.”

⁶ El reporte de la Comisión sobre Intervención y Soberanía (CIISE 2001: 2) señala: “Los acontecimientos registrados en Rwanda en 1994 revelaron todo el horror a que puede conducir la pasividad. La Secretaría de las Naciones Unidas y algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad sabían que ciertos funcionarios vinculados al Gobierno de entonces planeaban un genocidio; las fuerzas de las Naciones Unidas estaban presentes, aunque al principio su número era insuficiente; y existían estrategias fiables para prevenir, o al menos mitigar, en gran medida, la matanza que luego se produjo. Pero el Consejo de Seguridad se negó a adoptar las medidas necesarias, lo que supuso una falta de voluntad internacional –de coraje cívico– al más alto nivel. La catástrofe humanitaria de Rwanda no fue la única consecuencia: el genocidio desestabilizó toda la región de los Grandes Lagos y aún sigue haciéndolo. En el periodo subsiguiente, muchos pueblos africanos llegaron a la conclusión de que, pese a la retórica sobre la universalidad de los derechos humanos, unas vidas son mucho menos importantes que otras para la comunidad internacional.” Mientras que en el caso de Kosovo el cuestionamiento fue por intervenir. El mismo reporte (ibid.) manifiesta: “La operación planteó importantes preguntas sobre la legitimidad de la intervención militar dentro de un Estado soberano.”

Abrisketa 2000a). El problema para Roberts (1993: 435) es que en algunas ocasiones esta doctrina se ha empleado para justificar invasiones, como en el caso de la intervención en Panamá en 1989:⁷ e incluso las mismas Naciones Unidas, a través del Consejo de Seguridad, ha tenido una participación activa en los asuntos internos de los Estados independientes, en la mayoría de los casos con el argumento de proteger a la población (refugiados y otros habitantes), como ocurrió en Nicaragua y El Salvador, entre otros casos.

Por lo tanto, las intervenciones y operaciones por razones humanitarias responden a la existencia de nuevos actores internacionales y domésticos y a las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales, sobre todo derivadas de la proliferación de conflictos armados a lo interno de los Estados (CIISE 2001: 4); conflictos que responden a una dinámica distinta a aquellos ocurridos durante la Guerra Fría, generando más bajas en la población civil y efectos colaterales sobre la economía y los sectores más vulnerables.⁸

La cuestión es cómo lograr un equilibrio entre el respeto a la soberanía del Estado, que en muchos casos –sobre todo de Estados pequeños– constituye el recurso para mantener su identidad y definir sus intereses a partir de factores endógenos, al mismo tiempo que hacer valer su condición de Estado en el sistema internacional.⁹ Difícilmente se concibe un concierto

⁷ En el caso de la intervención estadounidense en Panamá, que se hizo para restablecer el orden democrático y superar los problemas de narcotráfico, la Asamblea General de la ONU emitió la resolución A/RES/44/240, "Efectos de la intervención militar por Estados Unidos de América en Panamá sobre la situación en Centroamérica", aprobada por 75 votos a favor, 20 en contra, 40 abstenciones y 24 Estados ausentes (Costa Rica se abstuvo, Nicaragua votó a favor y Panamá estuvo ausente) expresó: "Deplora profundamente la intervención en Panamá de las fuerzas armadas de Estados Unidos de América, que constituye una flagrante violación del derecho internacional y de la independencia, soberanía e integridad territorial de los Estados."

⁸ CIISE (2001: 5) expresa al respecto: "En los conflictos contemporáneos se observa una lamentable tendencia al aumento de la vulnerabilidad de los civiles, que a menudo son blanco de ataques deliberados. En ocasiones, uno de los principales objetivos del conflicto es el desplazamiento permanente de ciertos sectores de la población; también es motivo de creciente preocupación el uso intencionado de la violación sistemática para provocar la marginación de un grupo. Los esfuerzos por reprimir la disidencia armada (y a veces no armada) han provocado con demasiada frecuencia acciones excesivas y desproporcionadas de los gobiernos, infligiendo en algunos casos sufrimientos desmedidos e injustificados a la población civil. A veces, los regímenes han llevado a cabo campañas de terror contra su propia población, ya sea en nombre de una ideología, a causa de odios raciales, religiosos o étnicos, o por simple deseo de obtener ganancias personales o hacerse con un botín. En otros casos han apoyado o instigado campañas de terror contra otros países, que han ocasionado grandes pérdidas humanas y materiales."

⁹ Prueba de esa importancia de la soberanía en la construcción de la identidad de los Estados es lo señalado por el Informe de la Comisión sobre Intervención y Soberanía (CIISE 2001: 8): "En un mundo peligroso que se caracteriza por abrumadoras desigualdades de poder y recursos, la soberanía es la mejor, y a veces aparentemente la única, defensa de muchos Estados. Pero la soberanía es algo más que un principio funcional de las relaciones internacionales. Para muchos Estados y pueblos supone además un reconocimiento de su igual valía y dignidad, una protección de su identidad singular y su libertad nacional y una afirmación de su derecho a configurar y determinar su propio destino. Por ello, el principio de la igualdad soberana de todos los Estados establecido en el derecho internacional constituye uno de los pilares de la Carta de las Naciones Unidas (Artículo 2, párrafo 1)."

de Estados sin la existencia de la soberanía como el elemento central que legitima la acción de cada uno y la misma vigencia de la política exterior, como expresión organizada de su conducta, de acuerdo al modelo westfaliano. Por ello, según he indicado antes, aunque los Estados comportan el espacio internacional con actores no estatales, incluso más poderosos, se conciben y perciben a sí mismos como los únicos soberanos. Pero la soberanía no implica una licencia irrestricta para que el Estado haga lo que quiera, tanto a lo interno como en sus relaciones externas, sino que conlleva el respeto a una serie de derechos de la humanidad de la coexistencia pacífica en las RI.¹⁰ Sin embargo, el supuesto básico de la soberanía es que el actor soberano tiene autoridad plena sobre su territorio y lo que ocurra dentro de él, al igual las acciones de terceros realizadas en ese espacio constituyen una clara violación a esa soberanía y al principio de autodeterminación que está implícito en ese ejercicio soberano (Jesse 2004: 5-6).

Precisamente uno de los instrumentos internacionales que más se presta para romper la ambigua frontera entre la no intervención, el respeto a los derechos humanos, la soberanía de los Estados y las intervenciones humanitarias es la denominada “diplomacia preventiva”, adoptada en el “Programa para la Paz: diplomacia preventiva, construcción de paz y mantenimiento de la paz” (A/47/277), presentado por el secretario general B. Boutros-Ghali en junio de 1992, en el que se define por esa diplomacia el conjunto de medidas destinadas a evitar que surjan controversias entre dos o más partes, a evitar que las controversias existentes se transformen en conflictos y evitar que éstos, si ocurren, se extiendan.¹¹

¹⁰ Para la Comisión sobre Intervención y Soberanía Estatal (CIISE 2001: 12) “El concepto de soberanía ha pasado a representar, según el Tratado de Westfalia, la identidad jurídica de un Estado dentro del derecho internacional. Este concepto aporta orden, estabilidad y predecibilidad a las relaciones internacionales, pues los Estados soberanos se consideran iguales, sea cual sea su tamaño o su riqueza comparativa. El principio de la igualdad soberana de los Estados se consagra en el párrafo 1 del artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas. En el plano interno, la soberanía es la capacidad de tomar decisiones imperativas respecto de la población y los recursos que se encuentran dentro del territorio de un Estado. Sin embargo, por lo general se estima que la autoridad del Estado no es absoluta, sino que está limitada y regulada internamente por las disposiciones constitucionales relativas a la separación de poderes.”

¹¹ Según lo dispuesto en el Programa para la Paz (A/47/277) se indica que ya se debe superar la etapa de las operaciones de la ONU después del estallido del conflicto, por lo que “...ha llegado el momento de elaborar planes para las circunstancias en que se justifique un despliegue preventivo, lo que podría hacer en diversos casos y de distintos modos.” Además, “En las situaciones de crisis dentro de un país, si el gobierno lo pidiera o todas las partes consintieran en ello, el despliegue preventivo podría ayudar de diversos modos a aliviar los sufrimientos y limitar o controlar la violencia. La asistencia humanitaria, prestada imparcialmente, podría tener una importancia fundamental; la ayuda para mantener la seguridad, ya fuera mediante personal militar, de policía o civil, podría salvar vidas y establecer condiciones de seguridad en las que pudieran celebrarse negociaciones; las Naciones Unidas podrían prestar ayuda también en los esfuerzos de conciliación, si así lo desearan las partes.”

Como ya indiqué, las intervenciones y operaciones por razones humanitarias han aumentado considerablemente en los últimos años. Así, en el caso de las operaciones de paz¹² entre 1956 y 1974 la ONU estableció 13 operaciones (Goulding 1993: 452); en contraste con las 38 actividades realizadas entre 1990 y hoy. Pero más allá del número, lo relevante es el cambio sustancial en la naturaleza de las operaciones, que comenzó con la denominada “Operación Proveer Confort” en Irak, que atribuyó mayores potestades al Consejo de Seguridad en asuntos humanitarios y le permitió a esta instancia decidir si los flujos de refugiados constituyen una amenaza o no a la paz y seguridad internacionales; mientras que la operación en Somalia condujo al incremento de las acciones militares a través de la “Operación Restaurar la Esperanza” (Roberts 1993: 437). Pero también ha aumentado la diversidad de mecanismos y acciones que comprende tal intervención, que van desde auténticos instrumentos tendientes a proteger a la población civil hasta las operaciones militares para combatir a grupos irregulares o incluso a ejércitos estatales, pasando por medidas preventivas y recursos coercitivos –sanciones y enjuiciamiento de criminales, incluidas autoridades estatales– (CIISE 2001: 9-10).

Originalmente, según M. Goulding (1993: 453-55), los principios rectores de tales operaciones para el mantenimiento de la paz se definieron en los siguientes términos:

- Eran operaciones de ONU, establecidas por el Consejo de Seguridad como autorizaciones a algunos Estados para realizar operaciones militares con un propósito específico, bajo la autoridad del Secretario General.
- Se realizan con el consentimiento de las partes en conflicto.
- Los miembros de las operaciones deben ser imparciales entre las partes.
- Las tropas serían nacionales de los Estados participantes bajo el informe de la ONU.

¹² En la década de 1980 las operaciones de paz se definieron como “Operaciones de campo establecidas por las Naciones Unidas, con el consentimiento de las partes interesadas, para ayudar a controlar y resolver conflictos entre ellas, bajo el comando y control de las Naciones Unidas, a expensas de los Estados miembros, y con personal militar y de otra naturaleza y equipo provisto voluntariamente por ellos, actuando imparcialmente entre las partes y usando la fuerza en la mínima mediada necesaria” (citado Goulding 1993: 455).

- En caso de operaciones armadas el uso de la fuerza sólo sería el necesario para la auto-defensa.¹³

Sin embargo, tras el fin de la Guerra Fría esos principios han perdido vigencia real y muchas operaciones han sido realizadas con otros argumentos y no necesariamente utilizándose tropas bajo el uniforme de los “cascos azules” de la ONU, sino por parte de ejércitos nacionales. Esto lleva al mismo autor (ibíd.: 456-59) a identificar seis tipos de operaciones para el mantenimiento de la paz (entre paréntesis se cita un ejemplo):

- Despliegue preventivo (Macedonia).
- Operación tradicional (frontera Irak-Kuwait).
- Implementación de una solución comprehensiva lograda por las partes (El Salvador).
- Protección de la entrega de suministros humanitarios en condiciones de guerra (Somalia).
- Despliegue en un país en donde las instituciones estatales están colapsadas (Congo).
- Implementación del cese el fuego (Bosnia).

En el caso de Somalia, el Consejo de Seguridad (RES/733/1992) decidió que, en coordinación con la Organización de la Unidad Africana y la Liga de los Estados Árabes, el Secretario General de la ONU “...se ponga inmediatamente en contacto con todas las partes en el conflicto, vele para que se comprometan a poner fin a las hostilidades a los efectos de permitir la distribución de la asistencia humanitaria, promueva la cesación del fuego y su cumplimiento y ayude en el proceso de normalización política en Somalia.” Además, la misma resolución señaló que: “...todos los Estados, con objeto de establecer la paz y la estabilidad en Somalia, apliquen inmediatamente un embargo general y completo de todos los suministros de armas y equipo militar a Somalia hasta que el Consejo decida lo contrario.” Y mediante resolución 751 del mismo año, el Consejo estableció una fuerza de seguridad de la ONU y comisionó al Secretario General para continuar esfuerzos para “...facilitar la cesación inmediata y efectiva de las hostilidades y el mantenimiento de la cesación del fuego en todo

¹³ J. Abrisketa (2000b) identifica como tipos de operaciones de paz las siguientes: 1) de mantenimiento para la paz: preservar la paz en contextos de tensión tras la firma de un acuerdo de paz; 2) de establecimiento de la paz: pacificar una situación inestable y lograr que las partes alcancen un acuerdo global; y 3) de imposición de la paz: no cuentan con el consentimiento del Estado receptor e incluyen un uso activo de la fuerza.

el país, con miras a promover el proceso de reconciliación y arreglo político en Somalia y prestar asistencia humanitaria con carácter urgente.”

En el caso iraquí, el Consejo, en su resolución 688 de 1991, considerando que “...los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas zonas de Irak, incluidos los perpetrados recientemente en zonas pobladas kurdas, que han generado una corriente masiva de refugiados hacia las fronteras internacionales y a través de ellas, así como incursiones transfronterizas, que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región” decide condenar esos actos de represión de la población iraquí porque ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales y exigir que Irak “...ponga fin inmediatamente a esos actos de represión, y expresa la esperanza en el mismo contexto de que se entable un diálogo abierto con miras a garantizar que se respeten los derechos humanos y políticos de todos los ciudadanos iraquíes.”

Para A. Roberts (1993: 445) lo que ha provocado el uso de las intervenciones humanitarias es una situación con las siguientes características:

- El Consejo de Seguridad surge como el decisor de situaciones bajo la categoría de “amenaza a la paz” para definir las intervenciones en los Estados.
- Antes de la intervención en Panamá, las decisiones del Consejo estaban dirigidas a los gobiernos como representantes estatales; ahora se dirigen más a asuntos domésticos, incluidas guerras civiles.
- Se ha ampliado la lista de temas que conducen a la definición de amenaza a la paz.
- La definición de intervención humanitaria ha cambiado, y surge más como “...intervención militar en otro país, con limitado o ningún acuerdo con las autoridades nacionales, para prevenir la expansión del sufrimiento y muerte entre la población.”

En ese sentido, las figuras de intervención humanitaria y operaciones para la paz parecen ser un nuevo ropaje para antiguas formas unilaterales de intervención militar (ibíd.: 446); lo cual limita los márgenes de acción para las potencias medianas y los Estados pequeños para la defensa de sus principios rectores de política exterior referentes a los principios analizados en estos dos apartados. Esta restricción inserta a estos Estados en los canales propios del juego de las grandes potencias que en la práctica constituye una especie de “hipocresía organizada” en el sistema internacional; la cual resulta del hecho que “Los actores

responden a normas con acción simbólica, mientras simultáneamente violan las normas a través de una conducta instrumental”, generando tal hipocresía en cuanto es una acción de una organización formal que provoca contradicciones sistemáticas en ambientes organizacionales (Lipson 2007: 6).

Detrás de los planteamientos esbozados brevemente en esta sección radica el problema de la legitimización del uso de la fuerza, que en sistemas como el internacional resulta una variable clave en la relación poder-autoridad política-gobernabilidad global (Bjola 2005: 268). Ello porque el uso de la fuerza necesita legitimarse, o sea “...circunscrito a un conjunto de reglas reconocidas por la comunidad internacional, y que los Estados deben observar cuando deciden (*jus ad bellum*) y ejercen el uso de la fuerza (*jus in bello*)” (ibíd.: 269). Por consiguiente, desde el punto de vista de la Carta de la ONU (como el conjunto de reglas reconocidas necesarias) la intervención militar en un Estado es legítimamente legal (es decir, no viola el principio de no intervención y la libre determinación) si atiende una serie de criterios establecidos en el derecho internacional, tales como los siguientes casos:

- Autodefensa contra la invasión, bombardeo, bloqueo o ataque armado.
- Protección de un territorio estatal, independencia militar y política.
- Protección contra las acciones de un Estado que usa el territorio de otro Estado para perpetrar un acto de agresión.
- Protección contra los actos de agresión cometidos por grupos irregulares o mercenarios.
- Intervenciones colectivas por o bajo la autorización del Consejo de Seguridad (ibíd.: 276).

Sin embargo, el mismo autor (ibíd.) considera que hay áreas grises en esa normativa, tales como las represalias en tiempos de paz, protección de nacionales en el extranjero, intervención para combatir el terrorismo y actos de agresión por actores no estatales, captura de criminales de guerra, acciones preventivas e intervenciones humanitarias; mientras resultan acciones ilegítimas: la intervención para facilitar la autodeterminación y las intervenciones preventivas. En este caso se contemplan todas aquellas bajo la tesis de la diplomacia preventiva. Pero según indiqué antes, la cuestión pasa por el delgado límite entre soberanía estatal, autodeterminación, no intervención y defensa de los derechos humanos

que justifica la intervención para proteger a las poblaciones de ser objeto de agresiones masivas y sistemáticas.

Protección de los derechos humanos

De acuerdo con la Carta de la ONU (art. 1), como uno de los propósitos de la organización, los Estados deben desarrollar y estimular "...el respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión..." Además, en el preámbulo de la carta se señala que la organización reafirma "...la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas..."

Con el propósito de contribuir a la protección de esos derechos, la ONU ha creado el Consejo de Derechos Humanos, la Comisión de Derechos Humanos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, como responsables de dar seguimiento al respeto de estos derechos en todos los países e informar de las violaciones que ocurran a fin de adoptar las medidas necesarias para restablecer su vigencia y respeto. Para ello, estas instancias recurren sobre todo a los relatores especiales, que en la práctica realizan acciones que bajo los preceptos de la soberanía estatal constituyen intervenciones en asuntos domésticos;¹⁴ en algunos casos (por ejemplo, Burundi, Camboya, Corea del Norte, Haití y Palestina) los mandatos de estas relatorías son indefinidos. Además, existen relatorías en áreas temáticas, tales como detenciones arbitrarias; desapariciones forzadas o involuntarias; vivienda adecuada; poblaciones internamente desplazadas; libertades fundamentales de los indígenas; extrema pobreza; examen de las consecuencias de las políticas de reforma económica y de la deuda externa para el goce efectivo de todos los derechos humanos, en particular los derechos económicos, sociales y culturales; y utilización de mercenarios como medio para violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre

¹⁴ Según la información del Alto Comisionado sobre Derechos Humanos (consúltase: <http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/chr/special/index.htm>, revisado febrero 28, 2008) "Los mandatos conferidos a esos procedimientos y mecanismos consisten en examinar y vigilar ya sea la situación de los derechos humanos en países o territorios específicos (los llamados mecanismos o mandatos por país) o fenómenos importantes de violaciones de los derechos humanos a nivel mundial (los mecanismos o mandatos temáticos), e informar públicamente al respecto en ambos casos. Esos procedimientos y mecanismos se denominan colectivamente Procedimientos Especiales de la Comisión de Derechos Humanos."

autodeterminación, entre otros. Sin embargo, los Estados, al suscribir la “Carta Internacional de Derechos Humanos” (conformada por la Declaración Universal y los pactos específicos), aceptan su responsabilidad en la protección de tales derechos y la posibilidad de ser objeto de sanciones internacionales por su incumplimiento.¹⁵

Lo anterior conduce a que anualmente la Asamblea General conozca numerosos informes sobre la situación de los derechos humanos en distintos países, algunos de los cuales son cuestionados por los Estados, lo que conlleva a adoptar las resoluciones por votación y no por consenso, según los intereses en juego en cada caso específico y las interpretaciones que se hacen de estos derechos bajo cada cultura y civilización. Pero en la práctica, una vez más, los Estados más pequeños son quienes –excepto cuando logran coordinar acciones, como analizo en la siguiente sección– ven más limitados sus espacios de maniobra para demandar sanciones por la violación de los derechos humanos o para denunciar abusos en algunos países.

Instancias y mecanismos de decisión en la ONU

Según lo dispuesto en la Carta de las Naciones Unidas (art. 7), entre los principales órganos están la Asamblea General (AG) y el Consejo de Seguridad (CS), con una estructura muy distinta; mientras en el primero participan todos los miembros de la organización bajo el principio de “un Estado un voto”, en el segundo hay dos categorías de Estados: los miembros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Rusia) con derecho a veto y los no permanentes (10 países), que ocupan sus cargos por periodos de dos años, según la división geográfica para efectos de representación que estableció la

¹⁵ De acuerdo con el Alto Comisionado sobre Derechos Humanos (consúltase: <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/InternationalLaw.aspx>, revisado febrero 28, 2008) “El derecho internacional de los derechos humanos establece las obligaciones que los Estados deben respetar. Al pasar a ser partes en los tratados internacionales, los Estados asumen las obligaciones y los deberes, en virtud del derecho internacional, de respetar, proteger y realizar los derechos humanos. La obligación de respetarlos significa que los Estados deben abstenerse de interferir en el disfrute de los derechos humanos, o de limitarlos. La obligación de protegerlos exige que los Estados impidan los abusos de los derechos humanos contra individuos y grupos. La obligación de realizarlos significa que los Estados deben adoptar medidas positivas para facilitar el disfrute de los derechos humanos básicos.”

ONU. Por tanto, como organización, Naciones Unidas, sobre todo la AG, es un sistema abierto porque está constituido y penetrado por los Estados miembros, lo cual genera un ambiente organizacional particular, complicado por los roles de los principales órganos; en ese sentido es una entidad paradigmática, que se supone defiende “...los valores transcendentales del mundo” (autodeterminación, derechos humanos, desarrollo, paz y seguridad), y para ello “...produce diálogo y decisiones más que resuelve problemas a través de la acción...”, es decir, más que una organización política debe producir acciones que sean percibidas por sus Estados miembros como eficaces y efectivas y por la humanidad en general (Lipson 2007: 11-13).

La Carta asigna funciones específicas a cada uno de esos dos órganos. En el primer caso, el artículo 10 señala que la Asamblea: “...podrá discutir cualesquier asunto o cuestiones dentro de los límites de esta Carta o que se refieran a los poderes y funciones de cualquiera de los órganos creados por esta Carta, y salvo lo dispuesto en el artículo 12 podrá hacer recomendaciones sobre tales asuntos o cuestiones a los Miembros de las Naciones Unidas o al Consejo de Seguridad o a éste y a aquéllos.” Por consiguiente, la AG conocerá asuntos sobre la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluido lo relativo al desarme y la regulación del armamento; discutirá lo relativo a esa paz y seguridad –excepto cuando el CS esté conociendo del caso– para hacer recomendaciones; recomendar acciones sobre los temas y asuntos incluidos en la carta; fomentar la cooperación política internacional, impulsando el derecho internacional y los derechos humanos; conocer los informes del CS y otros órganos; aprobar el presupuesto de la ONU; elegir a los miembros no permanentes de los Consejos de Seguridad, Económico y de Administración Fiduciaria; y elegir junto con el CS a los magistrados de la Corte Internacional de Justicia y nombrar –a recomendación del CS– al Secretario General.

Cabe señalar que en su gran mayoría las decisiones de la Asamblea no son vinculantes, contrario a lo que sucede en el Consejo de Seguridad, cuyas decisiones son vinculantes (de acatamiento obligatorio) y se refieren a aspectos específicos vinculados a la paz y seguridad internacionales, según lo dispuesto por la Carta. Sin embargo, hoy el concepto de “paz y seguridad” se ha ensanchando notablemente, incluyendo asuntos que en el pasado se consideraban potestad de los Estados o del ámbito privado de los individuos. Según la Carta las funciones del CS comprenden:

- Mantener la paz y seguridad internacionales.
- Investigar toda controversia que pueda crear fricción internacional.
- Recomendar medidas para el ajuste de esas controversias o condiciones de arreglo.
- Elaborar planes para establecer regulaciones sobre armamento.
- Determinar si existen amenazas a la paz o actos de agresión e identificar las medidas a adoptar.
- Instar a los miembros a aplicar sanciones económicas y otras medidas con el fin de impedir o detener las agresiones.
- Empezar acciones militares contra un agresor.¹⁶
- Recomendar el ingreso de nuevos miembros.
- Ejercer las funciones de administración fiduciaria en “zonas estratégicas”.

Una característica relevante del Consejo es que funciona de manera permanente, por lo que los países miembros mantienen un representante en todo momento en la sede de la ONU o para asistir a las reuniones en donde se celebren. El CS puede celebrar sesiones en cualquier parte, por ejemplo, en 1972 se reunió en Addis Abeba (Etiopía) y, al año siguiente, en la ciudad de Panamá.

La actividad, en cuanto a resoluciones, del CS ha cambiado notablemente, al igual que el uso del veto por los miembros no permanentes; mientras que entre 1946 y 1990 se vetaron 279 resoluciones sobre temas sustantivos;¹⁷ en el periodo 1990-1998 sólo ocurrió en 8 ocasiones, a pesar que se autorizaron 31 misiones de paz y 145 decisiones bajo el capítulo 7 de la Carta. Ello contrasta con las 15 misiones y 22 resoluciones bajo ese

¹⁶ De acuerdo con la información brindada por la ONU (véase <http://www.cinu.org.mx/ONU/estructura/cs.htm#funciones>, revisado febrero 28, 2008): “En caso de someterse una denuncia de amenaza contra la paz, el Consejo generalmente recomienda a las partes que lleguen a un arreglo pacífico, e incluso actúa en la mediación o la investigación. Además, puede nombrar representantes especiales o pedir al Secretario General que intervenga como tal o que interponga sus buenos oficios. Por otro lado, el Consejo también puede enunciar principios para un arreglo.” Además, “En caso de que una controversia llegue a una lucha armada, el Consejo busca que esta termine lo más pronto posible. Esto lo hace dictando directivas de cese de fuego, e incluso, enviando fuerzas de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz a las regiones donde hay disturbios, para así crear las condiciones para que se pueda llegar a un arreglo pacífico. Conforme al Capítulo VII de la Carta, el Consejo puede decidir la adopción de medidas coercitivas, sanciones económicas o acciones militares colectivas.”

¹⁷ Para P. Wallensteen y P. Johansson (2004: 20) el uso del veto ha cambiado de manera significativa, pues antes se utilizaba más con un sentido propagandístico y era predecible; mientras que tras el fin de la Guerra Fría hay un nuevo conjunto de normas y reglas, una nueva agenda y nuevas interacciones entre los miembros permanentes, lo que ha provocado que el veto se use sólo cuando el tema afecta los intereses vitales de alguna de las superpotencias, tales como Israel en el caso de EEUU y Taiwán en el caso de China.

capítulo adoptadas en el primer periodo (Voeten 2001b; 846). Esto fue el resultado de la ruptura de los alineamientos en la AG y de que los Estados mostraron menos restricciones para votar o adoptaron nuevos realineamientos (como se indica abajo); tales desalineamientos permiten a los Estados votar según sus preferencias y no sobre afiliaciones geopolíticas, y aunque continúan algunos votos en bloque, corresponden más a coaliciones ad hoc en áreas temáticas (Voeten 2000: 187). Agrega este autor (ibíd.: 188), a manera de “tesis de realineamiento”, que el fin de la Guerra Fría no significó una conducta menos estructurada para las votaciones en la AG, sino el surgimiento de otros alineamientos que sustituyen a la fractura Este-Oeste.

Por ende, lo anterior es resultado de la redefinición del juego de poder tras el fin de la Guerra Fría, ello porque la AG constituye “...un contexto único en el cual estudiar la política internacional de posguerra Fría, proveyendo una gran parte de la información acerca de los temas sobre destacados para sus Estados miembros y acerca de sus preferencias”; es decir, los modelos y dinámica de este órgano han cambiando notablemente, en gran medida porque la división Este-Oeste ha sido sustituida por la fractura Norte-Sur, “...dando lugar a preferencias estatales definidas a lo largo de líneas desarrollistas” (Kim & Russett 1996: 629; véase también Voeten 2000: 185), y otras áreas temáticas.¹⁸ Ello se ha traducido en el establecimiento de *clusters* basados en diferentes áreas temáticas, que sustituyeron a los tres bloques del periodo de Guerra Fría: Pacto de Varsovia (incluyendo a Cuba, Afganistán, Vietnam y Siria), el movimiento de no alineados y Occidente; aunque desde mediados de la década de 1980 se habían producido reacomodos al constituirse cuatro grupos: no alineados; Japón, EEUU, Israel y Europa Occidental; el bloque soviético; y el resto del mundo (cfr. ibíd.: 642). Tal proceso de reacomodo de fuerzas continúa, sobre todo con el surgimiento de regímenes como el BRIC y el G-4 (Alemania, Brasil, India y Japón), establecido para impulsar la reforma del Consejo de Seguridad y aumentar el número de miembros permanentes. Este replanteamiento de la relación de fuerzas se refleja en los resultados de las votaciones sobre los distintos temas de la agenda; en contraste con la situación actual en la que las alianzas y grupos no res-

¹⁸ Según S. Kim y B. Russett (1996: 641) “El reciente predominio de una división Norte-Sur refleja un mayor cambio en la forma en que los países manifiestan sus preferencias con respecto al contenido e importancia de los temas escogidos para definir seguridad. Anteriormente, la visión Norte-Sur siempre fue opacada por una división Este-Oeste que se responsabilizó por una gran producción de decisiones de voto. La fortaleza de esta división Norte-Sur a la luz del fin de la Guerra Fría no es sorprendente.”

ponden a una clara fractura –como ocurrió durante la Guerra Fría– sino a un juego de intereses que se mueve por momentos en torno al unipolarismo militar estadounidense en cuestiones de seguridad y defensa y el multipolarismo económico, atravesado por ejes transversales coyunturales y complejos como la denominada “guerra contra el terrorismo” y los derechos humanos.

S. Kim y B. Russett (1996: 646) identificaron en 1993 once grupos o coaliciones, la mayoría de los cuales se traslapan. Esos grupos son:

- Grupo de los 77
- Grupo de Latinoamérica y el Caribe
- Grupo de Europa Oriental (incluyendo las antiguas repúblicas soviéticas)
- Movimiento de No Alineados
- Grupo Africano
- Conferencia Islámica
- Grupo Árabe
- Grupo Asiático
- Europa Occidental y otros Estados¹⁹
- Comunidad Europea
- Grupo Nórdico

Los autores citados consideran que Estados Unidos, Israel y Sudáfrica no se ubican en ningún bloque.

Estos bloques y relaciones de poder son importantes desde la posición de los Estados pequeños, pues genera los espacios de maniobra en los que tales Estados pueden moverse para lograr concesiones de las potencias; lo cual provoca que hegemones como Estados Unidos tengan que buscar compromisos para lograr autorizaciones multilaterales a sus intervenciones (Voeten 2001b: 846). Por lo tanto, hay que tener en cuenta, como anotan S. Kim y B. Russett (1996: 641), que “Diferentes grupos de Estados son no sólo capaces de ser escuchados sino también de conformar mayorías en diferentes clases de temas que representan líneas críticas en la política global.” De ahí que haya que reconocer la diferencia entre los dos grupos de Estados objeto de estudio en este trabajo, pues mientras que el grupo báltico es altamente cohesivo y en la práctica constituye un bloque, el grupo centroamericano no puede caracterizarse como tal por

¹⁹ En este grupo se incluye a Australia, Austria, Canadá, Liechtenstein, Nueva Zelanda y San Marino.

la divergencia de voto en la mayoría de las áreas temáticas, como analizo más adelante en este capítulo.

Por lo anterior, no se puede obviar el hecho de que las decisiones en las instancias de la ONU constituyen un valioso instrumento para la acción de las potencias, pues logran legitimar muchas de sus acciones al ser respaldadas por resoluciones de foros multilaterales; además de que puede contribuir a desalentar los intentos de otras potencias a balancear el poder predominante de la potencia hegemónica, sobre todo de EEUU (ibíd.: 848). Al respecto, J. Hagan (1989: 517) identificó durante el periodo de Guerra Fría (1946-1984) cinco tipos de orientación de votación con relación a la posición estadounidense:

- Fuertemente pro-EEUU (54% de acuerdo, 25% de abstención, 20% de oposición).
- Moderadamente pro-EEUU (43% de acuerdo, 24% de abstención, 33% de oposición).
- Centrista (33% de acuerdo, 26% de abstención, 41% de oposición).
- Moderadamente anti-EEUU (26% de acuerdo, 16% de abstención y 47% de oposición).
- Fuertemente anti-EEUU (18% de acuerdo, 24% de abstención y 59% de oposición).

A partir de esa clasificación el mismo autor (ibíd.: 516-35) señala que en el caso de Nicaragua bajo el régimen de Somoza hubo un régimen fuertemente pro-EEUU y bajo los Sandinistas uno fuertemente anti-EEUU; mientras que en el caso costarricense la tendencia es hacia uno moderadamente pro-EEUU, aunque con altibajos según los gobiernos de turno, pues pasó de 2 a 4 en el caso de Picado a Figueres, de 4 a 1 de Figueres a Ulate, de 1 a 4 de Ulate a Figueres y de 1 a 3 de Oduber a Carazo. Por su parte, Panamá no ha mostrado cambios significativos, manteniéndose en las posiciones intermedias. Esta investigación no ha sido actualizada; sin embargo, desde una perspectiva general se puede considerar que a partir de 1990 en Nicaragua –con excepción de la administración de Ortega– los gobiernos se han movido entre fuertemente y moderadamente pro-EEUU. En el caso de Costa Rica, los movimientos se han dado entre las categorías 2, 3 y 4 (siendo este último la primera administración Arias).

Por consiguiente, las coaliciones multilaterales, sobre todo aquellas que se expresan en foros intergubernamentales, tienden a complicar la gestión del hegemon, quien prefiere tratar bilateralmente con sus alia-

dos en un marco multilateral, bajo el esquema *hub and spoke*. Por ello, la ruptura de los alineamientos de la Guerra Fría en la AG complicó la gestión de EEUU en la ONU y debilitó su capacidad de influencia sobre los Estados miembros. Lo cual no quiere decir que abriera un claro espacio a favor de otras superpotencias que crearan una nueva fractura al estilo Este-Oeste, ya sea entre EEUU u Occidente y Rusia o China. Por ello, como se refleja en las votaciones, hay momentos en que la tasa de coincidencia del voto es muy alta y en otros no alcanza la mayoría necesaria para aprobar algunas resoluciones.

T. Wang (1999: 201) demuestra que en el periodo de 1984 a 1993 el porcentaje de coincidencia del voto entre EEUU y otros países fue sólo del 19%, con un pico en 1993 de 28%; las excepciones a esta tendencia son Israel, que muestra una coincidencia del 89%, y Costa Rica con 28%: sin embargo, en temas considerados sensibles por Washington la tasa aumenta a 55%. Ello es interpretado por este autor como que "...los países receptores [de la ayuda estadounidense] tienden a ser más sensibles a las posiciones de EEUU en temas considerados vitales para los intereses nacionales estadounidenses." Sin embargo, este mismo autor (ibíd.: 199) advierte que la mayoría de las resoluciones que se conocen en la AG no tienen la suficiente importancia para Estados Unidos para ameritar recurrir a influenciar los resultados; contrario a lo que ocurre en aquellos temas que sí se consideran vitales para esta superpotencia.²⁰

Por su parte, el Consejo de Seguridad también evidencia un reacomodo de fuerzas. Durante la Guerra Fría, el esquema fue: 3:1:1 (3 de Occidente (EEUU, Gran Bretaña y Francia), y Rusia, mientras que China se ubicó en el centro),²¹ tras el fin de ese periodo se modificó a 2:1:2 –un bloque EEUU-Gran Bretaña, con Francia en el medio, y otro bloque: Rusia-China– (Voeten 2001b; 847), esquema que parece predominar hoy, aunque no son bloques sólidos que actúan de manera similar en todas las áreas temáticas. El reacomodo con Francia en una posición intermedia entre lo que sería el eje británico-estadounidense y el sino-ruso se acentuó en

²⁰ T. Wang (1999: 201) identifica 116 temas sensibles agrupados en 10 categorías para el periodo 1984-1993. Esas áreas temáticas son: Medio Oriente, intervención extranjera, derechos humanos, armas nucleares, presupuesto y organización, relaciones Norte-Sur, armas químicas y biológicas, paz en Bosnia-Herzegovina, apartheid en Sudáfrica y otros. En esto hay alguna coincidencia con E. Voeten (2004: 730), quien identifica como principales temas en la década de 1990: Medio Oriente, sanciones, control de armas y registros de derechos humanos (sobre todo en China, Irán, Irak, Libia, Rusia y Yugoslavia).

²¹ No hay que olvidar que en 1950 EEUU aprovechó la ausencia temporal de la Unión Soviética (que se retiró en protesta porque la República Popular China no ocupaba el puesto en el Consejo de Seguridad), para adoptar algunas resoluciones que permitieron a la AG asumir algunas responsabilidades en asuntos de seguridad (Voeten 2005: 6).

el 2002 con las negociaciones para aprobar la resolución 1441 –aprobada por unanimidad– sobre la inspección para verificar el cumplimiento de las obligaciones sobre desarme por parte de Irak –originalmente el proyecto era sobre la autorización para el uso de la fuerza en ese país–, que de paso mostró la reducción en el dominio estadounidense sobre las resoluciones del cs²² y fue interpretado por la Administración Bush como el argumento para intervenir militarmente en Irak (Marfleet & Miller 2005: 333).

Precisamente por esas tendencias y la conformación de alianzas y bloques es que el voto en la AG ha sido utilizado para medir los intereses comunes y preferencias de los Estados en política global (Voeten 2004: 734). Agrega E. Voeten (2001a) que las decisiones de voto en esa instancia consisten en escogencias separadas del ambiente estratégico de la política mundial, por no ser vinculantes, por lo que constituyen una buena medida de la posición internacional de un Estado. Sin embargo, a pesar de ese carácter simbólico, lo cierto es que “...es el único foro en donde un gran número de Estados se reúnen y votan sobre una base regular acerca de temas concernientes a la comunidad internacional...”; Por ello, “...estudiar esta interacción durante un largo periodo de tiempo y a través de diferentes áreas temáticas revelará cambios en la conducta de los Estados y en la dimensionalidad del conflicto” (Voeten 2000: 185-86). De ahí que pueda afirmarse que “...la conducta de los Estados es menos estratégica [en la AG] que por ejemplo en el Consejo de Seguridad, en donde los pagos colaterales y los votos estratégicos son comunes.” Pero al mismo tiempo hay que tener en cuenta que “...hay amplia evidencia que los patrones subyacentes en la conducta de voto en la ONU reflejan las mayores dimensiones del conflicto en la política internacional” –no así en el caso de los conflictos regionales–, incluso en el periodo de posguerra Fría en esa instancia continúan manifestándose las divisiones entre Estados (Voeten 2001a), según señalé antes. Por supuesto, no hay que olvidar que en la AG hay normas y prácticas institucionales y otros intereses que están en juego, por lo cual se generan entendimientos intersubjetivos particulares, que contribuyen a la vigencia de las interacciones entre alianzas y bloques en las distintas áreas temáticas.

Ahora bien, aunque la Asamblea no debate los temas que están siendo conocidos por el cs, algunos ocupan la atención de la AG en diferen-

²² Desde la perspectiva estadounidense, el CS fue visto, durante mucho tiempo, como un medio para promover los intereses y tesis estadounidenses (lo que también es válido para los otros miembros permanentes), por lo que la confrontación con Francia resultó en un escenario inesperado por la Casa Blanca (Malone 2004: 617).

tes formas, sobre todo vinculados a derechos humanos. Esto no ocurre en el caso del CS, porque las posibilidades para externar las preferencias son limitadas por el tamaño de esta instancia y la temática objeto de discusión (Voeten 2004: 735).

En el marco de la ONU, especialmente en la AG, existen cuatro posibilidades para expresar la posición de un Estado respecto a una resolución: voto a favor, voto en contra, abstención y ausencia. En los tres primeros casos es posible, en algunas oportunidades, conocer los argumentos de los Estados, puesto que los delegados intervienen en los debates para referirse a los temas de la agenda, o bien al inicio de cada periodo de sesiones ordinarias los jefes de Estado y los ministros de relaciones exteriores emiten sendos discursos sobre la posición general del país. No ocurre lo mismo en el último –ausencia–, puesto que no consta un registro de la razón para no asistir a la sesión; sobre todo porque en algunas oportunidades los delegados se retiran durante una misma sesión al someterse a votación una resolución sobre la cual no quieren o no conviene pronunciarse.

Para E. Voeten (2004: 735) la abstención es una forma explícita de voto y más común que la ausencia; sin embargo este autor asume que “... la abstención es una señal más débil de desaprobación que el no voto” o ausencia. Este enfoque se complica para efectos de interpretación cuando se producen ausencias masivas, que parecen mostrar una protesta por la naturaleza de la resolución.

Resoluciones votadas en la Asamblea General

A continuación resumo los resultados de las votaciones sobre las resoluciones en cada una de las áreas temáticas seleccionadas, agrupadas por periodos (1990-95, 1996-2000: y 2001-09), que si bien las dos primeras corresponden a quinquenios, también reflejan algunas de las principales tendencias en política internacional; puesto que hacia mediados de la década de 1990 hubo un giro en la política exterior de la Administración Clinton, Rusia introdujo algunos cambios en sus argumentaciones hacia los Estados bálticos y las relaciones con la UE. Mientras que el 2001 constituyó un punto de inflexión en las RI por los atentados del 11 de septiembre. Sólo analicé las resoluciones que fueron adoptadas mediante votación, no aquellas logradas a través del consenso o rechazadas.

En materia de desarme (tabla 6.1) la convergencia de voto entre los Estados centroamericanos y EEUU fue mínima; a pesar del interés esta-

dounidense en esta temática. El punto más alto de coincidencia es el periodo 1996-2000 y el de la más baja es el 2001-2010: lo cual se explica por el cambio en la política exterior estadounidense tras los atentados del 11 de septiembre. Lo anterior evidencia que la capacidad de influencia de la potencia hegemónica sobre los Estados pequeños se diluye en el marco de los foros multilaterales, sobre todo cuando este tipo de Estados defienden las tesis de desarme como principio de su conducta exterior. Además, existe una tendencia por parte de Washington a votar en contra la mayoría de los proyectos de resolución en la AGNU; pero asistiendo a todas las sesiones, lo cual evidencia una clara decisión de pronunciarse en forma clara sobre todos los temas, absteniéndose en el menor de los casos.

Cabe señalar que la alta tasa de ausencias de Panamá en el periodo 1990-1995 corresponde al año 1990, porque durante ese periodo de sesiones de la AGNU el gobierno panameño atravesó por la fase de intervención militar estadounidense.

Ahora bien, en el caso de Costa Rica las cuatro ocasiones en que se ausentó de la votación correspondieron a resoluciones sobre desarme nuclear (dos proyectos), prohibición del uso de minas anti-personales y desarme regional; aunque si participó en la votación de los otros proyectos celebrada en la misma sesión. Mientras que las abstenciones se refieren a temas sobre la conferencia de no proliferación de armamento nuclear (dos ocasiones), construcción de medidas de confianza en los ámbitos regional y subregional, desarme nuclear, tratado de límites de sistemas anti-balísticos y transferencia y uso de armas convencionales.

Tabla 6.1. Resoluciones votadas en materia de Desarme Estados Unidos y Estados centroamericanos 1990-2010						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Estados Unidos	1990-1995	Absoluto	20	30	14	0
		Relativo*	31%	47%	22%	0%
	1996-2000	Absoluto	29	38	15	0
		Relativo*	36%	46%	18%	0%
	2001-2009	Absoluto	43	105	18	1
		Relativo*	26%	63%	11%	0%

**Tabla 6.1. Resoluciones votadas en materia de Desarme
Estados Unidos y Estados centroamericanos
1990-2010**

Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Costa Rica	1990-1995	Absoluto	62	0	1	1
		Relativo*	96%	0%	2%	2%
	1996-2000	Absoluto	77	0	2	3
		Relativo*	94%	0%	2%	4%
	2001-2009	Absoluto	162	0	4	1
		Relativo*	97%	0%	3%	0%
Nicaragua	1990-1995	Absoluto	64	0	0	0
		Relativo*	100%	0%	0%	0%
	1996-2000	Absoluto	74	0	3	5
		Relativo*	90%	0%	4%	6%
	2001-2009	Absoluto	159	0	6	2
		Relativo*	95%	0%	4%	1%
Panamá	1990-1995	Absoluto	50	0	0	14
		Relativo*	78%	0%	0%	22%
	1996-2000	Absoluto	79	0	1	2
		Relativo*	96%	0%	2%	2%
	2001-2009	Absoluto	160	2	3	1
		Relativo*	96%	1%	3%	0%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas para el periodo indicado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

En el caso de Nicaragua, las ausencias a las votaciones se produjeron en temas como transparencia en armamentos, misiles y sistemas anti-balísticos; mientras que se abstuvo en áreas como desarme regional (en cuyo caso [RES/53/77H] también Panamá se abstuvo y Costa Rica se ausentó), tratado de sistemas anti-balísticos y reducción del peligro nuclear.

Respecto a Panamá no se consideran las ausencias del año 1990 por las razones antes apuntadas. Este país se ausentó de las votaciones en temas sobre una decisión de la Corte Internacional de Justicia acerca del uso del armamento nuclear y sobre el tratado de límites de sistemas anti-balísticos. Mientras que se abstuvo en la construcción de medidas de con-

fianza regionales y subregionales, desarme regional, armas conteniendo uranio y conferencia sobre no proliferación de armas de destrucción masiva. Por consiguiente, hay cierta coincidencia en los temas sobre los cuales los tres Estados centroamericanos se abstienen o no votan; destacando la RES/53/77H sobre desarme regional en la cual Costa Rica se ausentó y los otros Estados se abstuvieron.

En la tabla 6.2 se revisan las votaciones sobre desarme para estos mismos Estados en el periodo 1983-1989, lo que permitirá una comparación antes y después del fin de la Guerra Fría, con el propósito de determinar el grado de coincidencia de voto.

Tabla 6.2. Resoluciones votadas en materia de desarme Estados Unidos y Estados centroamericanos 1983-1989						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Estados Unidos	1983-1986	Absoluto	18	70	26	0
		Relativo*	16%	61%	23%	0%
	1987-1989	Absoluto	11	37	24	0
		Relativo*	15%	52%	33%	0%
Costa Rica	1983-1986	Absoluto	89	0	11	14
		Relativo*	78%	0%	10%	12%
	1987-1989	Absoluto	70	0	2	0
		Relativo*	97%	0%	3%	0%
Nicaragua	1983-1986	Absoluto	101	0	11	2
		Relativo*	89%	0%	10%	1%
	1987-1989	Absoluto	64	0	8	0
		Relativo*	89%	0%	11%	0%
Panamá	1983-1986	Absoluto	107	0	6	1
		Relativo*	94%	0%	5%	1%
	1987-1989	Absoluto	67	0	5	0
		Relativo*	93%	0%	7%	0%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas para el periodo indicado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

La baja coincidencia de voto entre EEUU y los países centroamericanos se mantuvo en este periodo, por lo que no se puede establecerse una diferencia entre el periodo de bipolarismo y multipolarismo en esta área temática. Lo destacado en este periodo es el caso costarricense, que recurrió a un elevado número de ausencias y abstenciones en el periodo 1983-1986, a pesar de la convergencia de intereses que esta materia se supone que existió durante los gobiernos de Reagan en Washington y Monge en San José por la lucha contrarrevolucionaria en Nicaragua. Asimismo cabe señalar que los tres Estados no votaron resoluciones en contra, lo cual puede interpretarse en los casos de Costa Rica y Panamá como un intento de evitar una confrontación directa con Estados Unidos en la coyuntura regional e internacional de la década de 1980: mientras que en el caso de Nicaragua la explicación del marcado antagonismo se produce por la fase de confrontación entre los dos gobiernos durante esa década.

En el caso de Estados Unidos, la escasa cantidad de votos a favor es reflejo de la lucha que caracterizó la década de 1980 en materia de desarme entre las dos superpotencias, puesto que Washington reconocía que en la AGNU la relación de fuerzas no estaba necesariamente a su favor.

La tabla 6.3 considera la relación de voto sobre desarme entre Rusia y los tres Estados bálticos, siguiendo los mismos criterios utilizados en el caso de EEUU y los países centroamericanos.

Entre Rusia y los Estados hay una tasa alta de coincidencia de votos en materia de desarme, cercana al 100% en el periodo 1991-1995, menor en los años 1996-2000. Además, a diferencia de los Estados centroamericanos, estos Estados tienden a manifestarse en contra y abstenerse, en este caso han reducido la cantidad de abstenciones a lo largo del periodo objeto de estudio; y en general participan en las votaciones de esta área temática, no recurriendo a ausencias.

En el caso de Estonia, Letonia y Lituania prácticamente votan en bloque, pues tienden a votar en contra y abstenerse en las mismas resoluciones. Las abstenciones y votos en contra se refieren sobre todo a resoluciones vinculadas con armamento nuclear, a desarme y no proliferación de armas de destrucción masiva, uso de la ciencia y la tecnología en materia de seguridad internacional, conferencia sobre no proliferación de armas de destrucción masiva, uso de la tecnología y el armamento nuclear y construcción de medidas de confianza a escala regional y subregional. Destaca la ausencia de los tres Estados en el caso de la RES/60/79 sobre reducción del peligro nuclear.

Tabla 6.3. Resoluciones votadas en materia de Desarme. Rusia y Estados bálticos 1991-2010

Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Rusia	1991-1995	Absoluto	34	4	13	0
		Relativo*	67%	8%	25%	0%
	1996-2000	Absoluto	36	14	32	0
		Relativo*	44%	17%	39%	0%
	2001-2010	Absoluto	92	9	64	2
		Relativo*	55%	5%	38%	1%
Estonia	1991-1995	Absoluto	33	4	14	0
		Relativo*	65%	8%	27%	0%
	1996-2000	Absoluto	44	25	13	0
		Relativo*	54%	30%	16%	0%
	2001-2010	Absoluto	109	29	26	3
		Relativo*	65%	17%	16%	2%
Letonia	1991-1995	Absoluto	31	5	15	0
		Relativo*	61%	10%	29%	0%
	1996-2000	Absoluto	44	24	13	1
		Relativo ¹	54%	29%	16%	1%
	2001-2010	Absoluto	106	35	21	5
		Relativo*	63%	22%	12%	3%
Lituania	1991-1995	Absoluto	30	4	17	0
		Relativo*	59%	8%	33%	0%
	1996-2000	Absoluto	45	26	11	0
		Relativo*	55%	32%	13%	0%
	2001-2010	Absoluto	111	31	22	3
		Relativo*	66%	19%	13%	2%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas para el periodo analizado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

Lo anterior se explica en gran medida por los intereses en materia de seguridad y defensa de estos Estados, producto de su posición geopolítica y geoestratégica, como se reseñaron en el capítulo anterior y que buscan equilibrar las presiones rusas a través de su membresía en la OTAN y la UE, a lo que se suma el denominado “factor estadounidense”.

Ahora bien, en materia de no intervención (tabla 6.4) el análisis evidencia que Washington se opone a la gran mayoría de resoluciones que condenan las acciones intervencionistas. En el periodo 1990-1995 votó a favor una resolución sobre el proceso de paz en Medio Oriente (RES/48/58) y la situación en los territorios ocupados de Croacia (RES/49/43); mientras que en los años 2001-2010 votó a favor resoluciones sobre el rol de la ONU en materia de elecciones y democratización, el principio de elecciones periódicas y genuinas, fomento de la democracia y protección de los derechos humanos y libertades fundamentales frente a acciones terroristas.

Tabla 6.4. Resoluciones votadas en materia de no intervención Estados Unidos y Estados centroamericanos 1990-2009						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Estados Unidos	1990-1995	Absoluto	2	16	1	0
		Relativo*	10%	84%	6%	0%
	1996-2000	Absoluto	0	21	3	0
		Relativo*	0%	88%	12%	0%
	2001-2009	Absoluto	6	63	8	0
		Relativo*	8%	82%	10%	0%
Costa Rica	1990-1995	Absoluto	9	0	4	6
		Relativo*	47%	0%	21%	32%
	1996-2000	Absoluto	7	0	2	15
		Relativo*	29%	0%	8%	63%
	2001-2009	Absoluto	63	1	12	1
		Relativo*	82%	1%	16%	1%
Nicaragua	1990-95	Absoluto	18	0	1	0
		Relativo*	95%	0%	5%	0%
	1996-2000	Absoluto	16	0	5	3
		Relativo*	67%	0%	21%	12%
	2001-2009	Absoluto	57	0	14	6
		Relativo*	74%	0%	18%	8%
Panamá	1990-95	Absoluto	16	0	3	0
		Relativo*	84%	0%	16%	0%
	1996-2000	Absoluto	24	0	0	0
		Relativo*	100%	0%	0%	0%
	2001-2009	Absoluto	67	3	7	0
		Relativo*	87%	4%	9%	0%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

En esta materia, Costa Rica muestra, para los primeros periodos, una mayor tasa de coincidencia de voto con EEUU que los otros Estados, puesto que con excepción de los años 2001-09 el porcentaje de votos a favor de resoluciones sobre esta área temática está por debajo del 50%; pero recurrió de manera significativa a ausentarse para no expresar su voluntad de voto, sobre todo en la segunda mitad de los años 1990, años 1996 y 1997, en que se discutió un mayor número de resoluciones sobre Israel y los territorios ocupados en Palestina y las Alturas del Golán. Ello evidencia un distanciamiento de los principios rectores de su política exterior en materia de derechos humanos y normas del derecho internacional. Esta posición de Costa Rica se explica por la influencia de la comunidad judía en los distintos gobiernos y por el *lobby* israelí en el proceso de formulación de la política exterior.

Por el contrario, Nicaragua y Panamá, quienes mantuvieron una alta tasa de votos a favor de resoluciones que generan algún tipo de intervención en asuntos domésticos, a pesar de su defensa de la soberanía y la integridad del Estado, demuestra la menor influencia de la comunidad judía en la política exterior de esos países.

De lo anterior se deduce que los Estados pequeños están dispuestos a distanciarse de sus principios rectores cuando se trata de temas sensibles a su interés nacional o a los grupos de presión domésticos relacionados con el tema en discusión en la AGNU. Asimismo, se ratifica una vez más que los tres Estados centroamericanos no votan en bloque en ninguna de las áreas temáticas, sino que responden más a las particularidades de cada resolución y al juego de poder que se establezca en el foro frente a cada resolución.

Ahora bien, respecto a la década de 1980, los datos se muestran en la tabla 6.5 a efecto de hacer una comparación entre el periodo de Guerra Fría y el analizado en la tabla anterior, que corresponde a la superación de ese orden internacional. El objetivo es verificar si la posguerra Fría generó algún tipo de menor control sobre la forma de voto de los Estados pequeños en la ONU.

Es necesario señalar que la principal diferencia entre las dos etapas es que durante la Guerra Fría el número de proyectos de resolución votados sobre esta materia es notablemente menor, puesto que a las superpotencias no les interesaba debatir estos temas en el foro multilateral.

En la primera mitad de la década de 1980, la coincidencia de voto entre Costa Rica y Estados Unidos es alta, en contraste con la segunda mitad, en donde aquel votó a favor el 60% de las resoluciones, absteneriéndose

dose en una y ausentándose en otra. En ambos casos, la resolución versó sobre el tema de Palestina y se condenaba a Israel por su política de ocupación de territorios.

Tabla 6.5. Resoluciones votadas en materia de no intervención Estados Unidos y Estados centroamericanos 1989-1983						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Estados Unidos	1983-1986	Absoluto	0	9	0	0
		Relativo*	0%	100%	0%	0%
	1987-1989	Absoluto	0	5	0	0
		Relativo*	0%	100%	0%	0%
Costa Rica	1983-1986	Absoluto	3	6	0	0
		Relativo*	33%	67%	0%	0%
	1987-1989	Absoluto	3	0	1	1
		Relativo*	60%	0%	20%	20%
Nicaragua	1983-1986	Absoluto	9	0	0	0
		Relativo*	100%	0%	0%	0%
	1987-1989	Absoluto	5	0	0	0
		Relativo*	100%	0%	0%	0%
Panamá	1983-1986	Absoluto	8	0	0	1
		Relativo*	89%	0%	0%	11%
	1987-1989	Absoluto	5	0	0	0
		Relativo*	100%	0%	0%	0%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas para el periodo indicado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

Mientras que con los otros países hay divergencia total en el voto respecto a la posición estadounidense, porque sólo Panamá se ausentó en el caso de la votación de la resolución 43/175A sobre la situación en Palestina.

Al comparar la información de las dos tablas anteriores se comprueba que no existe diferencia, en los casos de Nicaragua y Panamá, sobre la intención de voto; y por su parte, Costa Rica tiende a dar prioridad a su relación con Israel que a sus principios rectores de política exterior.

La situación en el caso de Rusia y los Estados bálticos en materia de no intervención se observa en la tabla 6.6.

En esta área temática también se ratifica la tendencia mostrada en materia de desarme, analizada antes, pues los países bálticos votan como bloque –con muy pocas excepciones, las cuales estuvieron relacionadas con el tema de Palestina, en cuya votación Lituania se ausentó; mientras que los dos Estados se abstuvieron o votaron a favor– y se manifiesta una alta tasa de coincidencia del voto. Ahora, si se observa a través del tiempo, conforme Estonia, Letonia y Lituania adquieren experiencia en foros internacionales, la coincidencia en el voto se reduce; ello resulta de la relación entre los cambios mostrados en la política exterior rusa con los cambios de ministro y las variaciones en las relaciones entre Moscú y Occidente, modificándose la importancia estratégica de los Estados bálticos en ese juego de poder.

Tabla 6.6. Resoluciones votadas en materia de No Intervención Rusia y Estados bálticos 1991-2010						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Rusia	1991-1995	Absoluto	7	1	11	0
		Relativo*	37%	5%	58%	0%
	1996-2000	Absoluto	23	1	0	0
		Relativo*	96%	4%	0%	0%
	2001-2009	Absoluto	66	1	13	0
		Relativo*	83%	1%	16%	0%
Estonia	1991-1995	Absoluto	8	1	7	3
		Relativo*	42%	5%	37%	16%
	1996-2000	Absoluto	19	1	4	0
		Relativo*	79%	4%	17%	0%
	2001-2010	Absoluto	45	8	27	0
		Relativo*	56%	10%	34%	0%
Letonia	1991-1995	Absoluto	8	2	7	2
		Relativo*	42%	10%	37%	10%
	1996-2000	Absoluto	19	1	4	0
		Relativo*	79%	4%	17%	0%
	2001-2010	Absoluto	45	7	28	0
		Relativo*	56%	9%	35%	0%

Tabla 6.6. Resoluciones votadas en materia de No Intervención Rusia y Estados bálticos 1991-2010						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Lituania	1990-1995	Absoluto	7	2	6	4
		Relativo*	37%	10%	33%	20%
	1996-2000	Absoluto	20	1	3	0
		Relativo*	83%	4%	13%	0%
	2001-2010	Absoluto	46	8	25	1
		Relativo*	57%	10%	31%	2%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas para el periodo analizado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

Lo anterior ocurre tras el ingreso de estos países a la OTAN, a la UE y la alianza con EEUU, analizada en el capítulo anterior, a lo que se suma la redefinición de algunas prioridades en la política exterior rusa. Asimismo, conforme la identidad de Estados independientes de Estonia, Letonia y Lituania se consolida, sus prioridades externas varían en algunos aspectos.

En materia de autodeterminación de los pueblos (tabla 6.7) no hay coincidencia de voto con Estados Unidos, ni siquiera en el caso de Costa Rica, que prefiere abstenerse o ausentarse antes que votar en contra un proyecto de resolución. Recuérdese que ambas formas de voto tienden a ser una expresión débil de los Estados para evitar confrontaciones con sus contrapartes más poderosos, o bien porque están de acuerdo en el fondo de la propuesta de resolución, pero rechazan alguna parte a la que se opone algún grupo de interés doméstico. Precisamente, Costa Rica se ausenta o se abstiene cuando se trata de resoluciones que hagan referencia a Israel y la cuestión palestina, incluidas aquellas que hacen alusión a la violación de derechos humanos o prácticas que pueden ocasionar violación a algunos de esos derechos, aún cuando se considera como un Estado defensor de tales derechos. O aunque contengan referencias a la violación del derecho a la soberanía de los pueblos, si el proyecto contiene alguna condena al Estado israelí, más allá de la posición que adopte Washington frente a esa resolución, prefiriéndose distanciarse de su principal aliado diplomático.

Tabla 6.7. Resoluciones votadas en materia de autodeterminación Estados Unidos y Estados centroamericanos 1990-2010						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Estados Unidos	1990-1995	Absoluto	0	13	2	0
		Relativo*	0%	87%	13%	0%
	1996-2000	Absoluto	0	24	9	0
		Relativo*	0%	73%	27%	0%
	2001-2009	Absoluto	0	76	18	2
		Relativo*	0%	79%	19%	2%
Costa Rica	1990-1995	Absoluto	6	1	4	4
		Relativo*	40%	6%	27%	27%
	1996-2000	Absoluto	25	0	3	5
		Relativo*	76%	0%	9%	15%
	2001-2010	Absoluto	82	1	7	6
		Relativo*	85%	1%	7%	7%
Nicaragua	1990-1995	Absoluto	12	0	1	2
		Relativo*	80%	0%	7%	13%
	1996-2000	Absoluto	23	0	3	7
		Relativo*	70%	0%	9%	21%
	2001-2010	Absoluto	81	1	11	3
		Relativo*	84%	10%	12%	3%
Panamá	1990-1995	Absoluto	14	0	0	1
		Relativo*	93%	0%	0%	7%
	1996-2000	Absoluto	32	0	0	1
		Relativo*	97%	0%	0%	3%
	2001-2010	Absoluto	96	1	2	1
		Relativo*	96%	1%	2%	1%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas en el periodo indicado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

Nicaragua es el país centroamericano que más tendió a ausentarse en las votaciones sobre esta temática; en contraste con Panamá que sólo lo hizo en una oportunidad en cada uno de los periodos analizados (en

los que se trataron proyectos sobre los derechos del pueblo palestino y del derecho de los pueblos a la autodeterminación) y se abstuvo en la resolución 62/154 sobre asuntos religiosos. Como he indicado, el problema con las ausencias es que no se puede determinar si se trató de una acción deliberada para no expresar una posición, o si hubo alguna otra razón de fuerza mayor, excepto cuando la ausencia se produce respecto a una votación específica y no a toda la sesión de la asamblea.

En la tabla 6.8 se resumen las votaciones en materia de autodeterminación para la década de 1980 en el caso de los países centroamericanos y EEUU, lo que permite identificar variaciones antes y después del fin de la Guerra Fría.

No existe diferencia entre los periodos antes y después del fin de la Guerra Fría respecto a la coincidencia de voto entre los países centroamericanos y Estados Unidos en materia del derecho de autodeterminación de los pueblos, puesto que los tres Estados pequeños (en menor grado Costa Rica) tienden a votar a favor los proyectos de resolución en esta materia. A diferencia de Nicaragua y Panamá que votan mayoritariamente a favor de esas propuestas, Costa Rica recurre, de nuevo, a la abstención y la ausencia para evitar pronunciarse cuando se trata de la cuestión de Palestina, como señalé al analizar la tabla 6.7. Por consiguiente, esto parece ser una constante en la política exterior de los países centroamericanos, más allá del cambio en el orden internacional tras la desintegración del bloque socialista y alejándose –en el caso costarricense– de los principios de política exterior que expresa defender; evidenciando que existen intereses particulares que influyen las decisiones de política exterior en ciertos temas de preocupación para grupos de interés.

**Tabla 6.8. Resoluciones votadas en materia de autodeterminación
Estados Unidos y Estados centroamericanos
1989-1983**

Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Estados Unidos	1983-1986	Absoluto	0	12	0	0
		Relativo*	0%	100%	0%	0%
	1987-1989	Absoluto	0	16	2	0
		Relativo*	0%	89%	11%	0%

Tabla 6.8. Resoluciones votadas en materia de autodeterminación Estados Unidos y Estados centroamericanos 1989-1983						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Costa Rica	1983-1986	Absoluto	4	1	6	1
		Relativo*	33%	8%	51%	8%
	1987-1989	Absoluto	10	0	2	6
		Relativo*	56%	0%	11%	33%
Nicaragua	1983-1986	Absoluto	12	0	0	0
		Relativo*	100%	0%	0%	0%
	1987-1989	Absoluto	18	0	0	0
		Relativo*	100%	0%	0%	0%
Panamá	1983-1986	Absoluto	8	0	0	4
		Relativo*	67%	0%	0%	13%
	1987-1989	Absoluto	17	0	1	0
		Relativo*	94%	0%	6%	0%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas para el periodo indicado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

En materia de autodeterminación (tabla 6.9) es en donde se encuentra una mayor diferencia en la decisión de voto entre los Estados bálticos y una menor coincidencia de voto respecto a Rusia, lo que no quiere decir que no se mantenga en niveles altos. Además es el área en donde Estonia, Letonia y Lituania recurrieron más a la ausencia, destacando el caso del segundo país en el periodo 1991-1995 con cinco ausencias. Por supuesto, hay que tener en cuenta que se trata de una temática que resulta de interés primario para Estados pequeños recién independizados, que enfrentan retos importantes para fortalecer su identidad e intereses separados de la potencia hegemónica de la que formaron parte por media centuria. En ese sentido, el principio de autodeterminación de los pueblos, como se analizó en una sección precedente, forma parte fundamental de la construcción de la identidad nacional y de la condición de Estado.

Tabla 6.9. Resoluciones votadas en materia de autodeterminación Rusia y Estados bálticos 1991-2010						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Rusia	1990-1995	Absoluto	4	1	9	0
		Relativo*	29%	7%	64%	0%
	1996-2000	Absoluto	28	0	5	0
		Relativo*	85%	0%	15%	0%
	2001-2009	Absoluto	82	0	13	1
		Relativo*	85%	0%	14%	1%
Estonia	1990-1995	Absoluto	6	1	6	1
		Relativo*	43%	7%	43%	7%
	1996-2000	Absoluto	20	0	13	0
		Relativo*	61%	0%	39%	0%
	2001-2009	Absoluto	68	5	22	1
		Relativo*	71%	5%	23%	1%
Letonia	1990-1995	Absoluto	4	1	4	5
		Relativo*	29%	6%	29%	36%
	1996-2000	Absoluto	18	0	15	0
		Relativo*	54%	0%	46%	0%
	2001-2009	Absoluto	66	5	24	1
		Relativo*	69%	5%	25%	1%
Lituania	1990-1995	Absoluto	5	1	6	2
		Relativo*	36%	7%	43%	14%
	1996-2000	Absoluto	18	0	15	0
		Relativo*	54%	0%	46%	0%
	2001-2009	Absoluto	66	5	23	2
		Relativo*	69%	5%	24%	2%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas para el periodo revisado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

Por el contrario, cuando las resoluciones tratan sobre la posición opuesta: intervención por razones humanitarias hay variaciones importantes en las decisiones de voto, como se muestran en la tabla 6.10. En esta materia, Estados Unidos tienden a votar a favor un mayor número

de propuestas y de informes, sobre todo cuando se trata de intervenciones en Estados para atender situaciones consideradas atentatorias contra los derechos humanos. Sin embargo, se aprecia el cambio entre la administración Clinton y las de G. W. Bush.

Tabla 6.10. Resoluciones votadas en materia de intervenciones y acciones humanitarias Estados Unidos y Estados centroamericanos 1990-2007						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Estados Unidos	1990-1995	Absoluto	26	5	3	0
		Relativo*	76%	15%	9%	0%
	1996-2000	Absoluto	24	19	7	0
		Relativo*	48%	38%	14%	0%
	2001-2007	Absoluto	39	43	11	0
		Relativo*	42%	46%	11%	0%
Costa Rica	1990-95	Absoluto	30	0	1	3
		Relativo*	88%	0%	3%	9%
	1996-2000	Absoluto	40	0	0	11
		Relativo*	78%	0%	0%	22%
	2001-2007	Absoluto	79	0	12	2
		Relativo*	85%	0%	13%	2%
Nicaragua	1990-95	Absoluto	31	0	1	2
		Relativo*	91%	0%	3%	5%
	1996-2000	Absoluto	44	0	5	2
		Relativo*	86%	0%	10%	4%
	2001-2007	Absoluto	74	6	12	1
		Relativo*	80%	6%	13%	1%
Panamá	1990-95	Absoluto	28	0	2	4
		Relativo*	82%	0%	6%	12%
	1996-2000	Absoluto	38	0	13	0
		Relativo*	74%	0%	26%	0%
	2001-2007	Absoluto	78	5	10	0
		Relativo*	84%	5%	11%	0%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

Por otra parte, es en este tema en donde hay mayor coincidencia de voto entre Estados Unidos y los países centroamericanos, a pesar de las contradicciones que puedan generar este tipo de resoluciones con los principios rectores de la política exterior de estos Estados, sobre todo en materia de respeto a la soberanía y la integridad territorial.

En el caso de Costa Rica llama la atención el elevado número de ausencias en el periodo 1996-2000, concretamente en 1996 cuando se votaron en una misma sesión los informes de derechos humanos en Irán, Nigeria y Sudán, pero si votó a favor los de Cuba, Kosovo, Bosnia-Herzegovina, Croacia y Serbia-Montenegro, y al año siguiente se ausentó durante la votación del proyecto de resolución de asistencia a los refugiados en Palestina. Mientras que este país se abstuvo en el periodo 2001-2007 también en informes sobre derechos humanos de los países citados, en asistencia a niños palestinos y en la investigación de prácticas por parte del gobierno israelí violatorias de los derechos humanos de la población palestina. La determinación de las causas de esta situación requeriría un estudio específico, con entrevistas al jefe de misión costarricense de ese periodo, puesto que no existe documentación publicada sobre las razones para tal ausencia.

Por su parte, Nicaragua se abstuvo en temas similares a los citados en el párrafo anterior; mientras que Panamá lo hizo en informes sobre derechos humanos en países como Turkmenistán, Uzbekistán y Belarús. En ambos casos en contradicción con algunos de sus principios de política exterior. Al igual que en el caso de Costa Rica, la identificación de las causas de esta situación requiere un análisis particular; además no se estima que los países justifiquen sus decisiones en voto en la AGNU, lo cual dificulta la determinación de esas causas.

Ahora bien, cuando se hace la comparación con el periodo de Guerra Fría para estos mismos países en materia de intervenciones y acciones humanitarias (tabla 6.11), se puede apreciar que Washington tendió a votar en contra la mayoría de los proyectos sobre intervenciones y acciones humanitarias; en contraste con los países centroamericanos que mayoritariamente los votaron a favor, como lo continuaron haciendo en el periodo de posguerra Fría. No pudiendo establecerse un cambio en la conducta de voto de estos Estados, excepto que evitaron ausentarse de las sesiones, mostrando una mayor decisión al momento de pronunciarse sobre los distintos temas; a pesar de considerarse la década de 1980 un periodo en donde las potencias hegemónicas tratan de ejercer mayor control sobre la conducta de los Estados pequeños.

Por ejemplo, Costa Rica sólo se ausentó en una ocasión durante la década de 1980, en 1987, cuando se discutió una resolución sobre las relaciones entre Israel y Sudáfrica, temática sobre la cual este país tendió a abstenerse para evitar apoyar una condena al gobierno israelí en el marco de resoluciones sobre el régimen sudafricano del apartheid, actitud similar mostrada por el gobierno panameño.

Tabla 6.11. Resoluciones votadas en materia de intervenciones y acciones humanitarias Estados Unidos y Estados centroamericanos 1989-1983						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Estados Unidos	1983-1986	Absoluto	8	31	12	0
		Relativo*	16%	61%	23%	0%
	1987-1989	Absoluto	3	26	2	0
		Relativo*	10%	84%	6%	0%
Costa Rica	1983-1986	Absoluto	42	1	8	0
		Relativo*	82%	2%	16%	0%
	1987-1989	Absoluto	26	0	4	1
		Relativo*	84%	0%	13%	3%
Nicaragua	1983-1986	Absoluto	45	3	3	0
		Relativo*	88%	6%	6%	0%
	1987-1989	Absoluto	28	2	1	0
		Relativo*	90%	6.5%	3.5%	0%
Panamá	1983-1986	Absoluto	42	0	8	1
		Relativo*	82%	0%	16%	2%
	1987-1989	Absoluto	30	0	1	0
		Relativo*	97%	0%	3%	0%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas para el periodo indicado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

Cabe destacar la diferencia en cuanto a votar en contra las resoluciones sobre asuntos humanitarios, decisión que sólo fue utilizada por Nicaragua en 5 ocasiones, cuando se trató de resoluciones sobre violaciones de los derechos humanos en Afganistán, Irán; y por Costa Rica en una ocasión (1986) al debatirse un proyecto sobre las relaciones entre Sudáfrica e Israel.

Lo anterior ratifica la tesis enunciada antes sobre el carácter coyuntural de muchas decisiones de voto adoptadas por Estados pequeños y la influencia de grupos de interés en esas decisiones, introduciendo desviaciones en la continuidad y coherencia de su conducta externa y en la vigencia de sus principios y lineamientos generales de política exterior. Lo que no resulta contrario a lo que podría considerarse la conducta típica de un Estado pequeño, el cual muestra una mayor flexibilidad para adaptarse a las situaciones específicas, modificando lo que sería su tendencia histórica en un área temática.

En la tabla 6.12 se muestra la situación de los Estados bálticos y Rusia en el área de intervenciones y acciones humanitarias.

Tabla 6.12. Resoluciones votadas en materia de intervenciones y acciones humanitarias. Rusia y Estados bálticos 1991-2010						
Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Rusia	1991-1995	Absoluto	25	3	6	0
		Relativo*	73%	9%	18%	0%
	1996-2000	Absoluto	28	8	15	0
		Relativo*	55%	16%	29%	0%
	2001-2009	Absoluto	61	21	17	0
		Relativo*	62%	21%	17%	0%
Estonia	1990-1995	Absoluto	27	0	2	5
		Relativo*	79%	0%	6%	15%
	1996-2000	Absoluto	41	0	9	1
		Relativo*	80%	0%	18%	2%
	2001-2009	Absoluto	74	5	19	1
		Relativo*	75%	5%	19%	1%
Letonia	1990-1995	Absoluto	28	1	3	2
		Relativo*	82%	3%	9%	6%
	1996-2000	Absoluto	41	0	7	3
		Relativo*	80%	0%	14%	6%
	2001-2009	Absoluto	74	5	20	0
		Relativo*	75%	5%	20%	0%

Tabla 6.12. Resoluciones votadas en materia de intervenciones y acciones humanitarias. Rusia y Estados bálticos 1991-2010

Estado	Periodo	Valor	Favor	Contra	Abstención	Ausente
Lituania	1990-1995	Absoluto	28	1	3	2
		Relativo*	82%	3%	9%	6%
	1996-2000	Absoluto	47	0	9	0
		Relativo*	92%	0%	8%	0%
	2001-2009	Absoluto	74	5	20	0
		Relativo*	75%	5%	20%	0%

* Se refiere al porcentaje del total de votaciones analizadas para el periodo revisado.

Fuente: Elaboración propia a partir de las actas de la Asamblea General de la ONU.

Al igual que en otras áreas temáticas, la coincidencia de voto entre los Estados bálticos y Rusia es mucho más alta que en el caso de EEUU y los países centroamericanos; asimismo, Estonia, Letonia y Lituania se mantienen como un bloque regional y muestran tendencia a ausentarse en pocas ocasiones, prefiriendo expresar su decisión de voto a través de las otras tres posibilidades (a favor, en contra, abstención), con la excepción de Estonia en 1991 que se ausentó durante la discusión de proyectos de resolución vinculados con el apartheid en Sudáfrica y las relaciones entre ese régimen y el gobierno israelí.

Por otra parte, destaca la escasa preferencia a votar en contra, aun en aquellos casos en que Moscú si rechaza un proyecto de resolución.

Decisiones en el marco del Consejo de Seguridad

Como indiqué antes, el CS ofrece, por su conformación y funciones, un escenario distinto para la gestión de los Estados pequeños, puesto que se trata de una instancia concebida para proteger los intereses de las grandes potencias, creado en un momento de significativa cooperación entre esos actores (cfr. Wallensteen & Johansson 2004).²³ Así, el espacio de maniobra

²³ Según C. Kegley y E. Wittkopf (2001: 100) “El propósito del Consejo de Seguridad fue garantizar que los Estados dominantes compartieran la responsabilidad para mantener la paz global.” En la práctica, este Consejo ha estado dominado por los EEUU y constituye el verdadero centro de poder de la ONU, lo cual significa que la capacidad de acción de los países en desarrollo o lo que los autores (ibíd: 157) denominan el “Sur Global” es muy limitada al poderse vetar decisiones impulsadas en la Asamblea General. Por su parte, P. Wallensteen y P. Johansson (2004: 17) consideran que durante la Guerra Fría fueron pocos los momentos en que realmente el CS fue el escenario de cooperación y coordinación bajo cuya visión fueran concebidos originalmente, los temas de guerra, descolonización y fractura Norte-Sur repercutieron de manera significativa en el quehacer de esta instancia.

de los miembros permanentes, sobre todo los más débiles, es restringido; limitándose en gran medida a poder presionar para conformar la mayoría (nueve votos a favor) necesaria para aprobar las resoluciones. Es decir, la única posibilidad de auténtica influencia que tienen los miembros no permanentes es coordinar para que no se logre el mínimo requerido para la aprobación de las decisiones del Consejo, puesto que el veto de las potencias sólo procede en la manifestación negativa a un proyecto de resolución –no en la abstención–, por lo que no se adoptaría una iniciativa que no cuente con al menos nueve países a favor y ningún miembro permanente en contra.

El otro aspecto a considerar, como señalé antes, es que los temas de la agenda del cs, incluidos en el orden del día –según lo dispuesto en los artículos 6 y 7 del Reglamento Provisional 1983– son, por su naturaleza, sensibles para las grandes potencias; además que esta instancia dispone de medidas que no implican una intervención directa (diplomacia preventiva y sanciones económicas) y las que conducen a acciones de intervención en los Estados (uso de la fuerza militar, medidas estabilizadoras y despliegue rápido) (Roach 2005: 441). Por ello, existe una intensa negociación previa y fuera de las sesiones tendientes a lograr consenso antes de someter a votación los proyectos, durante la cual se define el futuro de la gran mayoría de iniciativas, sobre todo en materia de asuntos humanitarios. Es en este espacio en que los Estados pequeños pueden ejercer alguna presión sobre las potencias para obtener concesiones e influir en las decisiones; y hacer valer en cierto grado sus argumentos y principios rectores de su política exterior.

Además, la naturaleza compleja de esas áreas temáticas es aumentada por la estructura del Consejo, que va en contra de los limitados recursos de los Estados pequeños para tener personal permanente en la sede de la ONU en Nueva York. Esto dificulta la toma de decisiones sobre temas especializados al tener que administrarse grandes volúmenes de información con escaso personal. La estructura del cs comprende tres comités permanentes (de Expertos del Consejo de Seguridad, de Admisión de Nuevos Miembros y de reuniones fuera de la sede) conformados por todos los Estados miembros, y comités ad hoc que también incluyen a todos los miembros y realizan sesiones privadas. En este momento esos comités ad hoc se refieren a la Comisión de Indemnización de la ONU establecida por resolución 692 (1991) sobre el caso Irak-Kuwait, el relativo a la lucha contra el terrorismo creado por resolución 1373 (2001) y sobre no proliferación de armas de destrucción masiva según resolu-

ción 1540 (2004). Adicionalmente operan los comités de sanciones, que en el año 2010 están en vigencia 11 comités,²⁴ algunos operando desde 1992 y 1994, como los que atienden los casos de Somalia y Rwanda, respectivamente.

Esas instancias internas del cs se complementan con Grupos de Trabajo, que para el año 2010 funcionan cinco grupos: 1) sobre operaciones de mantenimiento de la paz de la onu; 2) sobre la prevención y solución de conflictos en África; 3) sobre los niños y los conflictos armados; 4) sobre recomendaciones contra las actividades terroristas; y 5) sobre la documentación y otras cuestiones de procedimiento.

En los últimos años, el cs ha incorporado nuevos temas a su agenda al establecer un vínculo directo con las amenazas a la paz y seguridad internacionales y a las disposiciones del capítulo vii. Ello es resultado de la redefinición del escenario global tras el fin de la Guerra Fría; pero sobre todo porque el rol de esta instancia, su agenda, acciones y el nuevo enfoque sobre las amenazas a la seguridad internacional han cambiado, "...llegando a ser un importante órgano en los asuntos internacionales... Sin embargo, la estructura del Consejo permanece la misma..." (Wallenstein & Johansson 2004: 17). Entre esos nuevos temas está la disposición a conocer de las denominadas emergencias humanitarias, aunque sin un claro lineamiento sobre en cuáles casos intervenir y en cuáles no. Por ejemplo, mostró una rápida acción en el caso de Timor Oriental en la primavera del 2000, pero reticencia en el caso de Darfur (Roach 2005: 431). Lo anterior pasa también por una reinterpretación de algunas disposiciones y principios de la carta de la onu, que provocan nuevas doctrinas en el derecho internacional, sobre todo las relacionadas con la soberanía (Malone 2004: 623); pero sin que haya surgido una doctrina precisa sobre sus funciones, poderes, roles e implementación de sus decisiones (ibíd.: 625). Esto último ha conducido a algunas propuestas para su reforma, entre las que se incluyen las planteadas por Costa Rica.²⁵

²⁴ Los 11 comités de sanciones operando en el 2010 atienden los casos de Somalia, Rwanda, Sierra Leona, Liberia, República Democrática del Congo, Côte d'Ivoire, Sudán, República Democrática de Corea, Al-Qaida, Talibanes e individuos y entidades asociadas, Irak y Kuwait, personas sujetas a prohibición de viajar en el caso del Líbano.

²⁵ Costa Rica ha manifestado su intención de promover la reforma de los métodos de trabajo, de las normas para los debates y del poder de veto en el Consejo de Seguridad. En ese sentido, el 23 de febrero del 2007, el ministro consejero de la delegación costarricense, J. Ballesteros, expresó: "el Consejo de Seguridad debería reducir sus puntos de agenda y el número de debates temáticos, enfocándose en el cumplimiento de su mandato, ya de por sí cargado de grandes retos. Debería también limitar su accionar en materia de codificación y desarrollo del Derecho Internacional, toda vez que, además de escapar de su competencia, lo afecta negativamente" (<http://www2.un.int/Countries/CostaRica/11731076236578.pdf>, revisado 1 de marzo del 2008). Y abogó por un balance de poderes entre la AG y el CS. Mientras que dos días antes el embajador costarricense, J. Urbina, se pronunció sobre la cuestión del veto en los siguientes términos: "El veto no puede

Como mencioné antes, la actividad del cs ha aumentado notablemente, así como el número de resoluciones aprobadas. En el periodo 1946-1989 se aprobaron un promedio anual de 15 acuerdos; mientras que en el periodo 1990-2002 ese promedio fue de 60 decisiones (Wallenstein & Johansson 2004: 18). En esta nueva gestión del Consejo, el año 1990 (en pleno reacomodo de los bloques de poder) fue un punto de clímax, por la decisión de intervenir en Kuwait, tras su anexión por parte de Irak; y a partir de ahí y hasta el año 2002 el cs adoptó 63 resoluciones vinculadas con el caso iraquí (ibíd.: 19). Pero también al ensancharse el número de temas atendidos por esta instancia, aumentan los vínculos con otras organizaciones internacionales, como las instituciones financieras, lo que genera una mayor interacción entre las estrategias de seguridad, políticas y económicas que los miembros permanentes implementan en los distintos foros multilaterales (ibíd.: 31).²⁶ Esto restringe aún más el espacio de maniobra de los Estados pequeños, quienes, como señalé en un capítulo anterior, tienen menos recursos para desarrollar una apropiada toma de decisiones en los diversos foros internacionales, tan necesarios para el logro de sus intereses nacionales.

Sin embargo, hay referencias –algunas anecdóticas– sobre el valor que tiene para los Estados pequeños ocupar un puesto no permanente en el cs, porque obtienen prerrogativas y “regalías” de las grandes potencias;²⁷ pero también China se ha beneficiado al no ver obstaculizadas solicitudes de créditos en instituciones financieras por parte de Estados Unidos, a cambio de apoyar resoluciones como la intervención en Haití (Voeten 2005: 15). I. Kuziemko y E. Werker (2006: 2) determinan que al asumir el puesto en el cs, los miembros no permanentes ven incrementado el vo-

ser el reducto último de los intereses particulares de un Estado, en detrimento de los más generales de toda la humanidad. Tampoco debería ser usado de manera tal que se convierta en un mecanismo que conduzca a la inacción de Naciones Unidas frente a lo que toda la humanidad percibe como sus responsabilidades.” (<http://www2.un.int/Countries/CostaRica/11731075742251.pdf>, revisado 1 de marzo del 2008).

²⁶ P. Wallenstein y P. Johansson (2004: 31) concluyen que “Si bien es verdad que el mundo después de la Guerra Fría es diferente, como demostramos en este capítulo, también es que requieren nuevas formas de conducir los asuntos en el Consejo. Por ejemplo, puede necesitarse una fuerte Secretaría que pueda preparar, implementar y evaluar las decisiones del Consejo más efectivamente y retroalimentar con nueva información. La complejidad de los nuevos temas, donde los vínculos económicos con la política, la diplomacia y los estilos de vida, puede requerir estrecha conexión con la Secretaría, otros centros globales y los movimientos populares representativos.”

²⁷ Para Kuziemko y Werker (2006: 2) si bien “[e]l deseo de participar más significativamente en los asuntos mundiales podría motivar a los países a luchar por una silla en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, también es posible que los miembros rotativos sean capaces de extraer rentas durante su tiempo en el consejo. Así, los miembros rotativos comerciarían sus votos por favores políticos o financieros durante los dos años en los cuales disfrutaban un incentivo a su importancia diplomática. En realidad, los EEUU se refieren al tema de “promesas de ricas recompensas” para los miembros rotativos a cambio de su apoyo acumulado durante la invasión a Irak del 2003”.

lumen de ayuda al desarrollo otorgada por Washington y organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, y permanece así durante los dos años que ocupan esa posición. Esto evidencia las limitaciones de los Estados pequeños para actuar en un sistema cuya arquitectura fue elaborada por los poderosos, dejándoles a aquellos sólo el papel de *free riders*, como sugiere la teoría sobre la estabilidad hegemónica (Jesse 2004: 15); y por tanto tienen que saltar al tren del Estado que muestre más habilidad para conducir las ri y enfrentar los efectos negativos de la anarquía. Ello se convierte en un factor condicionante de la identidad y conducta de los menos poderosos y débiles.

Ahora bien, los tres Estados bálticos nunca han sido miembros de esta instancia de Naciones Unidas; mientras que en el caso de los países centroamericanos, Panamá es el que ha ocupado en más ocasiones un puesto no permanente, para los periodos 1958-59, 1972-73, 1976-77, 1981-82 y 2007-09. Es seguido por Costa Rica con tres oportunidades: 1974-75, 1997-98 y 2008-2009. Por su parte, Nicaragua ha estado en dos ocasiones: 1970-71 y 1983-84. Sin embargo, para los efectos del análisis en esta sección sólo considero dos periodos completos para cada Costa Rica y Panamá y un periodo para Nicaragua.

Durante el periodo 1997-98, Costa Rica intervino en la aprobación de 127 resoluciones; mientras que en el periodo 2008-2009 se adoptaron 110 resoluciones. En el primer periodo este país votó a favor todos los casos, teniendo una tasa de convergencia con la posición estadounidense del 100%, aún en el caso de la resolución 1134 de octubre de 1997 sobre la situación en Irak y Kuwait, que tuvo cinco abstenciones (China, Egipto, Francia, Kenia y Rusia); y en aquellos casos en que China y Rusia se abstuvieron (resoluciones 1203 y 1212). Entre las decisiones aprobadas se incluyen algunas que implican el despliegue preventivo de tropas militares, como las decisiones 1110 y 1140 sobre la Fuerza de Despliegue Preventivo de las Naciones Unidas (UNPREDEP) en Macedonia; la 1122 acerca de la prorrogación del mandato actual de la Fuerza Provisional de las Naciones Unidas en el Líbano; y la 1182 sobre la Misión de onu en la República Centroafricana,²⁸ para citar sólo aquellas que contradicen principios rectores de la política exterior costarricense citados en un capítulo anterior.

²⁸ Por ejemplo, esta resolución 1182 establece en el párrafo dos de la parte resolutive: "Pide al Gobierno de la República Centroafricana que apruebe, lo antes posible, un plan de reestructuración efectiva de las fuerzas armadas de la República Centroafricana que se base en las propuestas que hizo el 29 de enero de 1998 la Comisión encargada de la Reestructuración de las Fuerzas de Defensa y de Seguridad...", lo cual contradice los supuestos del principio de no intervención.

En el bienio 2008-2009, Costa Rica participó en 112 votaciones (63 en el primer año y 49 en el segundo). Todas las resoluciones este país las votó a favor, teniendo una tasa de coincidencia con EEUU de 98% en ambos años. En el 2008 la diferencia fue en la resolución 1828 sobre el mandato de la UNAMID, en la que Washington se abstuvo. Al año siguiente, EEUU se abstuvo en la resolución 1860 sobre el cese del fuego en Gaza.

Nicaragua intervino en el periodo 1983-84 en 30 resoluciones. Se abstuvo en dos oportunidades y votó a favor en el resto de casos. Se trató de las resoluciones 540 sobre la situación entre Irak e Irán; y 552 que condena algunas de las operaciones militares de Irán; en ninguno de esos casos los miembros permanentes se abstuvieron. Cabe señalar que en cinco de las decisiones a favor lo hizo en forma distinta al voto estadounidense (en esos casos Washington se abstuvo); refiriéndose al caso de Namibia, condenando a Sudáfrica por impedir la aplicación de disposiciones del CS (RES 539), a la situación en la ocupación militar sudafricana de Angola (RES 545 y 546); y las decisiones 554 y 556 sobre el rechazo a la nueva constitución sudafricana y a la política del apartheid aplicada por ese Estado. Por consiguiente, la tasa de convergencia del voto de Nicaragua con el estadounidense fue del 73.3%, a pesar de las diferencias ideológicas de los gobiernos de ambos países.

Por su parte, Panamá, en el periodo 1981-1982, participó en 44 propuestas y el bienio 2007-2008 intervino en 115 resoluciones. Durante el bienio 81-82 Panamá votó en dos ocasiones en forma distinta a Estados Unidos, se trató de las resoluciones 501 condenado a Israel y demandando el respeto a la integridad territorial de Líbano, que fue vetada por EEUU y Panamá votó a favor; y 502 que demandó el cese inmediato de las hostilidades en las Islas Malvinas, votada a favor por Washington y rechazada por el país centroamericano.²⁹ Lo anterior da una tasa de convergencia del voto del 98%. Mientras que en el periodo 2007-2008 las decisiones de voto fueron 119: 56 en el primer año y el resto en el segundo. En el 2008 hubo una coincidencia de voto del 100% entre ambos países. Y en el 2009, la tasa de coincidencia fue del 98%, la diferencia –la igual que en el caso costarricense– fue con la resolución 1828 sobre el mandato de UNAMID.

²⁹ La resolución 502 fue aprobada por 10 a favor, 1 en contra y 4 abstenciones (China, España, Polonia y la URSS).

Consideraciones finales

Al profundizar sobre el análisis de las decisiones de voto en el marco de la AG y del CS de los Estados objeto de estudio realizado en este capítulo, identifiqué una serie de hallazgos y resultados que me permiten avanzar en la respuesta al problema de investigación planteado al inicio de este documento.

Hallazgo 1: En materia de temas de seguridad, como el desarme, la carrera armamentista y temas conexos, los Estados pequeños votan según sus intereses, principios, normas y valores, más allá de cómo voten y argumenten las potencias hegemónicas; especialmente en el periodo de posguerra Fría.

Hallazgo 2: En algunos temas considerados sensibles para sus intereses nacionales o que afecten a grupos de interés domésticos, los Estados pequeños votan incluso en contra de sus principios generales de política exterior, tendiendo a favorecer los intereses y expectativas de esos grupos nacionales.

Hallazgo 3: Los Estados centroamericanos muestran una mayor dispersión de voto (entendida como variación en la forma de votar un mismo tema en un mismo o en distintos periodos de sesiones de la Asamblea General), particularmente Costa Rica, que los países bálticos, quienes tienden a mantener una misma línea decisional a lo largo de los distintos periodos de sesión de la AG y votar en bloque.

Hallazgo 4: En el Consejo de Seguridad, por tratarse de un foro pequeño y conocer de temas estratégico-militares, los Estados pequeños (en calidad de miembros no permanentes) votan a favor de los proyectos de resolución, aún cuando haya abstenciones de los miembros permanentes y los temas sean contrarios a algunos de los principios rectores de su política exterior; en esto inciden los incentivos que ofrecen los miembros permanentes a través de otorgar asistencia oficial para el desarrollo y apoyar la concesión de créditos en instituciones financieras internacionales.

Hallazgo 5: En el caso de los países centroamericanos, particularmente en el de Costa Rica, se hizo un mayor uso de las abstenciones y no participación en la votación durante la Guerra Fría que en el periodo de posguerra, debido a la naturaleza de los temas tratados y a las presiones de la potencia hegemónica; en gran medida porque este tipo de decisión permite expresar de manera ambigua la posición y así evitan confrontaciones directas con las potencias hegemónicas.

Hallazgo 6: Por tratarse, la Asamblea General, de un foro masivo y heterogéneo, en el cual el peso relativo de cada voto es bajo y las decisiones adoptadas no tienen carácter vinculante para los Estados, los países pequeños tienden a distanciarse de las posiciones de las potencias hegemónicas, logrando un mayor nivel de coordinación entre los esos Estados pequeños, sin que ello signifique la superación del “síndrome de Lilliput”.

Hallazgo 7: La correlación entre la decisión de voto y los principios rectores de la política exterior de los Estados pequeños, en alguna medida también en el caso de las grandes potencias, debe realizarse en cada área temática, puesto que los Estados tienden a ser más sensibles a las situaciones coyunturales –sobre todo cuando se trata de momentos de crisis– que en el escenario internacional que pueda ofrecer foros multilaterales como la Asamblea General, lo que no ocurre en el caso del Consejo de Seguridad por la naturaleza de esta instancia.

Hallazgo 8: Los principios rectores de la política exterior son claves en la construcción de la identidad e intereses de los Estados pequeños, por lo que adquieren una dimensión particular y sentido en el discurso diplomático –sobre todo en las declaraciones de jefes de Estado y de ministros de relaciones exteriores durante la apertura de las sesiones ordinarias–, pero pierden solidez y vigencia cuando se trata de decisiones que se adoptan en un marco institucional y una arquitectura sistémica dominada por la relaciones de poder y por la naturaleza del juego entre grandes potencias y Estados pequeños, como el caso de la Asamblea General de la ONU.

A partir de estos resultados es posible establecer algunas conclusiones de carácter general, que expongo en el siguiente capítulo; pero antes hago referencia al modelo de análisis de la política exterior de Estados pequeños.

Una aproximación propositiva al modelo de análisis

Las particularidades de la política exterior, como se observa en este trabajo, hacen necesario un modelo igualmente particular para analizar este tipo de política; puesto que aquellos utilizados para otras políticas públicas no incorporan todas las variables causales e intervinientes necesarias para explicar y entender la conducta externa de los Estados. De igual manera es preciso revisar y adaptar las propuestas analíticas usadas en el estudio de las acciones externas de una agencia estatal, porque deben incorporar los nuevos elementos y factores resultantes de la dinámica fragmentadora

y de la naturaleza interméstica y transdoméstica del espacio en donde se formula la política exterior. Pero también debe atender el hecho que se trata de una política puente entre los niveles doméstico y regional/internacional.

El análisis de la política exterior debe reconocer, desde el punto de partida, el carácter multicausal y multidimensional de esta política; además de la naturaleza y ubicación de los destinatarios de las acciones de la agencia estatal, sin olvidar los rasgos de la cultura sistémica predominante. Tal visión holística es fundamental y no significa desatender las variables domésticas, sobre todo las percepciones, roles y auto-imágenes, la idiosincrasia de la toma de decisiones de la toma de decisiones y la concepción del interés nacional. Por supuesto, ello implica ir más allá y replantear algunos aspectos de las metateorías y enfoques teóricos que respaldan los modelos de análisis, pues no es posible continuar utilizando cosmovisiones de la realidad global restringidas, las cuales descuidan u obvian la realidad doméstica y el rol de los tomadores de decisiones. Por consiguiente, se trata de formular una teoría de la política exterior que conduzca a la construcción de modelos integrales y al uso de métodos de investigación que combinen diversas técnicas.

A partir de las fases de la formulación de la política exterior identificadas por C. Hermann, que resumí en el capítulo 2, propongo un modelo de análisis que reconozca al menos las siguientes fases y consideraciones en cada una de ellas:

1. Definición y caracterización, contextualizada, de la situación, evento o fenómeno ante el cual reacciona el aparato decisor de política exterior de una agencia estatal, activando el mecanismo de toma de decisiones, el tipo de contradicción (alta/baja) que puede generar, la naturaleza de la situación (rutina/crisis) y los principales rasgos del área temática en donde se genera la situación.
2. Los agentes (domésticos, regionales e internacionales) participantes y los estímulos ambientales; lo cual requiere considerar las vinculaciones a lo interno entre sociedad-gobierno-ambiente (político, económico, normativo, cultural), la existencia o no de grupos de interés transnacional, la naturaleza de las relaciones entre el Estado decisor y los eventuales destinatarios de la política exterior, junto a las variables intervinientes que facilitarán u obstaculizarán la implementación de la decisión.
3. La información disponible y su confiabilidad; reconociendo las fuentes que la proveen, los recursos para el análisis y administración de

los datos, manejo de las discrepancias con los criterios y parámetros utilizados para la toma de decisiones.

4. La posición del Estado en la jerarquía internacional; considerando los recursos e instrumentos disponibles para alcanzar los objetivos y metas, el marco institucional en el cual se ejecutará la decisión y la naturaleza de la agencia o agencias hacia las cuales se dirige la política.
5. Conexión entre la política y la situación problemática; teniendo en cuenta las decisiones precedentes en el área temática correspondiente, las conexiones entre la decisión específica y la política exterior histórica y otras políticas públicas, la experiencia de los decisores en el problema específico y los efectos colaterales de una acción en el caso concreto.
6. Identificación y desarrollo de alternativas, evitando descuidar alguna de las principales variables causales e intervinientes y actores principales y secundarios con vinculaciones e intereses en la situación específica; reconociendo si se trata de una política de *statu quo* o de ajuste y advirtiendo sobre la distancia entre cada alternativa y los principios rectores de la política exterior.
7. Definición del curso de acción, consecuencias y su implementación; atendiendo no sólo la decisión propiamente dicha, sino los recursos e instrumentos disponibles para lograr el objetivo, el escenario en donde se implementará y las reacciones que generará; ello implica una revisión histórica de las relaciones con las distintas agencias que se estarán involucradas en la ejecución de la decisión y el entorno estratégico predominante en el sistema internacional.
8. Seguimiento y valoración de las decisiones, con el propósito de determinar el éxito o fracaso del curso de acción seleccionado y las reacciones de las contrapartes (aliados y adversarios) y contribuir al proceso de retroalimentación que conduzca a revisar la situación y formular políticas más acordes con la situación específica y con el interés nacional y los lineamientos de la conducta exterior del Estado.

En cada una de esas fases, la visión holística y la observación de las distintas variables citadas son aspectos a tomar en cuenta. Es decir, como mencioné al final del capítulo II, al analizar una política exterior se requiere identificar si se trata de una gran potencia o un pequeño Estado, las autoimágenes, roles, intereses y recursos que posea, el área temática, el ámbito en donde se implementará y la existencia o no de instituciones internacionales y prácticas socializadas por las agencias; como mostré en la figura 1.1. (que reproduzco de nuevo).

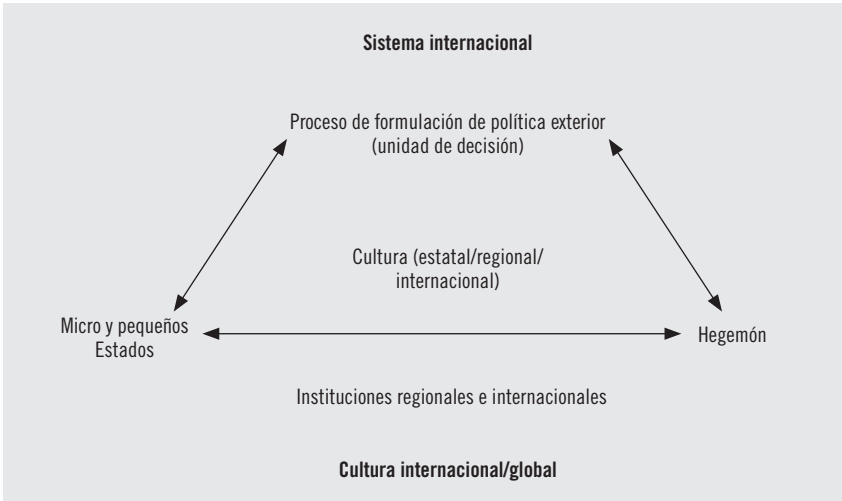


Figura 1.1. Modelo de interacción en un contexto hegemónico. Fuente: elaboración propia.

Ello se complementa con un método y técnicas que respondan al citado modelo, pero también sean acorde con el objeto específico de estudio: Estados pequeños en contextos institucionales internacionales bajo la influencia de potencias hegemónicas globales o regionales.

Condicionantes de la política exterior de países pequeños

Conforme las fronteras estatales se han tornado más difusas y el desarrollo tecnológico se ha acelerado (sobre todo por las revoluciones en telecomunicaciones y transportes), se han creado nuevos canales transfronterizos que conectan cada vez más los espacios doméstico e internacional, generando nuevos niveles de acción, como el interméstico. Esto provoca que la mayoría de las políticas públicas hayan tenido que incorporar el componente externo en su formulación e implementación, incrementando la complejidad de su estudio. Ello obliga a adicionar nuevos elementos en el análisis “clásico” de tales políticas, como los modelos propuestos por J. Subirats y C. Lindblom, entre otros, y a revisar algunas de las premisas de las teorías sobre la formulación de políticas, especialmente cuando se trata de explicar y entender políticas que resultan transdomésticas.

Adicional a lo planteado arriba es necesario considerar que esos cambios se producen en un escenario caracterizado por lo que se ha denominado *framenintegración*. Entendido como el fenómeno resultante de la confluencia de fuerzas entre las tendencias globalizadoras y las orientadas hacia el ámbito local –similar a lo que en física serían las fuerzas centrífuga y centrípeta–; particularmente el neomedievalismo¹ –propio de la fuerza centrípeta–, que adquiere su dimensión más acabada en el espacio interméstico y se puede observar con mayor detalle en la formulación de la política exterior, convirtiéndose en una de las políticas públicas más afectadas por tal proceso. Ello demanda la redefinición de los principa-

¹ H. Bull (1995: 254 ss.) hace referencia a un nuevo medievalismo como una tendencia que parece estar surgiendo en el sistema internacional ante la atomización de los actores internacionales y opera a partir de cinco rasgos: integración regional de Estados, desintegración de Estados, restauración de la violencia privada internacional; organizaciones transnacionales y unificación tecnológica del mundo. Por su parte, S. Kobrin (1998: 362-63) alude al policentrismo del sistema mundial que parece encaminarse a un esquema con la complejidad de la Edad Media europea en cuanto al número de centros de poder y agentes, a lo que se suman los conflictos entre nación y Estado.

les entendimientos intersubjetivos que permiten explicar y comprender la compleja realidad en la que los decisores escogen los cursos de acción.

Por consiguiente, el análisis de cualquier política pública –y particularmente de la exterior, como analizo más adelante– requiere de consideraciones adicionales, que habían sido obviadas en el pasado, en gran parte porque no existían en la magnitud actual. Los actores gubernamentales deben enfrentar esos retos y desafíos internos y externos, que de una u otra forma restringen la toma de decisiones y en general la formulación de las políticas. Pero sobre todo deben tener en cuenta que los Estados han dejado de ser los actores internacionales unitarios que interactuaban en un concierto internacional totalmente dominado. Por ello, como fue la mayor parte del siglo xx y centurias precedentes, y que hoy comparten con actores de muy diversa naturaleza e intereses. Ello obliga, especialmente a los Estados pequeños, a requerir un rango más amplio de instrumentos de acción política, que en el pasado; lo cual implica nuevos y adicionales costos. Es decir, para implementar muchas de las políticas domésticas, los gobiernos deben considerar que hay actores no estatales transnacionales que pueden tener vínculos e influencias sobre agentes domésticos que facilitarán o dificultarán la ejecución de las decisiones adoptadas en el marco de una política, demandando nuevas estrategias y tácticas adicionales para lograr el objetivo propuesto; esto encarece la gestión y acción gubernamental.

Lo anterior significa que desde la construcción misma de la identidad de los actores internacionales, como punto de partida para la definición de su conducta, el proceso se torna más complejo y con un mayor número de factores y variables causales e intervinientes, incrementando el número de intereses de los distintos agentes producto del mayor número de posibles y potenciales interacciones que establecen con sus contrapartes y con la estructura del sistema internacional. A ello se suma que la cultura, que constituye el trasfondo de las relaciones sociales, políticas y económicas, ha incorporado nuevas dimensiones y ejes transversales, abarcando ámbitos que en el pasado se consideraban bajo el dominio privado/interno de las agencias.

Así ese escenario internacional y el trasfondo cultural de un mundo es construido sobre una serie de transversalidades de diversa naturaleza, aunque siempre dominado por la estructura anárquica del sistema internacional que los Estados quieren y les conviene mantener, y condicionado por relaciones de poder asimétricas, que dificultan el quehacer de los Estados pequeños –tradicionalmente los más débiles– y les impi-

de o, al menos, les dificulta la coordinación de acciones para contrarrestar su condición y posición en una jerarquía internacional que favorece a las grandes potencias, en cuanto arquitectos de ese sistema. Considerando esa situación, en este capítulo final hago referencia a la naturaleza particular del análisis de la política exterior, por su carácter de política pública adoptada a lo interno e implementada a lo externo. Luego hago referencia al índice de potencias propuesto en esta investigación y la relevancia de los Estados pequeños como actores internacionales. En una tercera sección considero lo relativo a los espacios multilaterales, que crean escenarios particulares y de gran relevancia. Después resumo las principales conclusiones de la participación de los Estados objeto de estudio en las votaciones en la ONU sobre los temas seleccionados; para luego finalizar con algunas consideraciones sobre el problema de investigación y el desarrollo de este trabajo.

Carácter particular del análisis de política exterior

Adicional a la complejidad del escenario en que se formulan e implementan las políticas públicas, descrita en la sección anterior, en el caso de la política exterior, es necesario reconocer su multicausalidad y multidimensionalidad; pero a diferencia de otras políticas, la externa se formula en el nivel estatal y se implementa en el internacional, y sus efectos y resultados repercuten en los niveles domésticos (local y estatal). Asimismo se trata de una política que expresa la conducta del Estado como actor internacional, interactuando con pares disímiles y otros actores de diversa naturaleza en un escenario anárquico, como definí en el capítulo II, regulado por un orden que afecta a los agentes estatales en forma distinta.

En ese sentido, la política exterior se puede entender como una expresión multitemática de la conducta de un Estado y dirigida al nivel regional/internacional, dependiente de la identidad, intereses, auto-imágenes, percepciones, expectativas y experiencias de la agencia estatal (como unidad agregada de diferentes agentes) y generalmente definida y conducida por el gobierno, a través de una burocracia específica insertada en el aparato burocrático que formula las políticas públicas. Por tanto, la política exterior puede entenderse como el conjunto y combinación de procesos, compromisos, decisiones, acciones y resultados que un Estado, en

su calidad de actor internacional y mediante quienes ocupan posiciones gubernamentales de autoridad en la burocracia, adopta para lograr sus intereses y satisfacer sus necesidades nacionales a través de la interacción con diversos actores en el sistema internacional; originada en la vinculación entre aquellos que demandan tales acciones y los que toman las decisiones, además de quienes son afectados –directamente o indirectamente– por la política misma.

De ahí que sea necesario considerar como componentes básicos de la política y de su proceso de formulación: los temas de la agenda; los actores que proponen, interpretan y reaccionan ante esos temas; los recursos, capacidades e instrumentos afectados y disponibles; las instituciones y los espacios normativos en los que se desarrollan; y los niveles gubernamentales involucrados en la toma de decisiones en tales áreas temáticas.²

Ello hace de la política exterior una política pública *sui generis* por su naturaleza multicausal –interna y externa–, por lo que representa en términos del denominado “interés nacional” –entendido como la síntesis del Estado-nación, en cuanto agencia que reúne y dirige a una comunidad nacional–, y por estar los destinatarios fuera del control de la entidad que formula la política y en la mayoría de los casos por ser agentes soberanos y con políticas que buscan los mismos o similares objetivos, localizados en el escenario internacional –dominado por la descentralización y la anarquía–. El cual conduce a una relación entre diversos actores, los principales caracterizados por una autonomía soberana y considerados iguales para fines políticos y jurídicos; pero en realidad con marcadas asimetrías que generan brechas importantes en sus capacidades y en el rango de instrumentos disponibles para lograr implementar sus políticas y alcanzar sus objetivos. Además, el Estado coexiste con organizaciones internacionales y otras agencias no estatales, que poseen conductas particulares y se comportan a partir de otros parámetros y criterios de acción. Todo lo anterior se produce en marcos institucionales, con normas y reglas que condicionan su capacidad de acción y gestión de distinta manera.

² Al respecto L. Gerston (1997: 8) anota: “Quizás lo más crítico de esos componentes es la determinación de cuáles temas de política serán resueltos en el sector público, aunque la habilidad para responder a ellos puede a menudo estar definida por el deseo de hacer algo y los recursos disponibles. Además para describir las áreas de políticas públicas y sus costos, es necesario identificar a los actores y las estructuras formales de gobierno que pueden ser los conductores de la resolución. Finalmente, es importante determinar cuáles niveles del gobierno están mejor equipados para formular la política. La política pública puede ser desarrollada *horizontalmente*, con varias agencias coordinando esfuerzos a los niveles nacional, estatal o local. También puede ser desarrollada *verticalmente*; en este enfoque, las decisiones son formuladas en un nivel –comúnmente el nacional– realizadas en nombre de todas las partes o quizás asignada a otro nivel –a menudo los Estados– para la ejecución.”

Por otra parte, la particularidad de la política exterior se produce también por el procedimiento de formulación de la política y la toma de decisiones, que resulta en un proceso muy elitista, debido a la complejidad de los factores y variables que intervienen en todas las etapas de esa formulación. Ese carácter elitista se complementa con una especie de “velo de invisibilización” de la toma de decisiones, que en muchos casos prácticamente la oculta de la opinión pública y algunos grupos de interés, y en la mayoría de las ocasiones reduce la influencia de agentes distintos a los miembros de la élite, convirtiendo esa toma de decisiones en una especie de coto cerrado, muchas veces bajo el argumento de razones de seguridad nacional.

Ahora bien, tal situación no provoca críticas significativas en la opinión pública y la mayoría de los grupos de interés, porque en general los temas objeto de tal política resultan de escaso interés para esos sectores – excepto cuando tienen consecuencias y efectos colaterales que repercuten en el ámbito doméstico– o bien se trata de asuntos complejos y técnicos que demandan cierto nivel de conocimiento y experiencia, de lo cual carecen los funcionarios fuera de la élite. Además, en la gran mayoría de los casos las decisiones corresponden a cuestiones procedimentales, como votos en foros multilaterales, beneplácitos a funcionarios diplomáticos y envío/recepción de oficiales en el marco de relaciones bilaterales, lo cual no llama la atención de sectores domésticos, a pesar de la relevancia que tenga para la consecución del interés nacional.

Lo anterior no necesariamente resulta de un intento “deliberado” de ocultar la formulación de la política exterior de los grupos domésticos, sino en gran medida por la creencia (resultado de una herencia fundamentada en el Realismo Político) de que el Estado siempre actúa en el plano internacional como un actor unitario y en función del bienestar general, por lo que no caben cuestionamientos a las decisiones sobre la conducta externa. Desde esa perspectiva, abrir el debate de política exterior a la opinión pública constituye un perjuicio o una amenaza a la seguridad nacional e integridad territorial.

Otro aspecto que reafirma el carácter particular de esta política es la construcción de la agenda y la problematización de los temas. En el primer caso, la agenda de política exterior de un Estado resulta de una combinación de las agendas doméstica y regional/internacional, condicionada por la posición jerárquica que ocupa el Estado y su relación particular con las grandes potencias, sobre todo hegemónicas. En el segundo, porque los disparadores y aceleradores de eventos y situaciones que con-

ducen a problematizar un tema e incorporarlo en la agenda provienen de los niveles doméstico y externo. Esto restringe las posibilidades que tiene la agencia gubernamental de influenciar la agenda y el ingreso y salida de temas. Sin embargo, los gobiernos, sobre todo los decisores de alto nivel en política exterior –jefe de Estado y ministro o secretario de relaciones exteriores–, pueden introducir temas en la agenda durante su gestión al frente del aparato gubernamental que sean de corte idealista o ambicioso para la capacidad y recursos del Estado; por lo cual saldrán de dicha agenda con el cambio de autoridades. Ello obliga a diferenciar, como parte del análisis de la política exterior, entre los temas de larga data y aquellos coyunturales, que tienen una menor vinculación con los principios rectores de la conducta exterior.

Ello conduce a otro aspecto igualmente *sui generis* de esta política que se refiere a los periodos de condición normal y de crisis. En el primer escenario, la conducción del proceso de formulación de la política exterior es dirigido principalmente por decisores técnicos y burócratas de nivel medio, tanto dentro del servicio interno de los ministerios y secretarías de relaciones exteriores como en las misiones diplomáticas; excepto cuando se trata de decisiones relacionadas con temas de la agenda considerados prioritarios o estratégicos por las autoridades centrales, o bien son del interés particular del gobernante o el ministro. Mientras que en condiciones de crisis la toma de decisiones es asumida por las instancias más altas del aparato burocrático, adquiriendo un carácter más político que técnico; y generalmente tiende a incrementarse el “velo de invisibilidad” sobre los procedimientos, incluso llegando a declararse secreto el proceso y hasta la decisión –que sólo será conocida cuando se implementa o se generan las consecuencias–.³

Esa serie de particularidades de la política exterior se producen en un contexto igualmente *sui generis*, puesto que intervienen múltiples factores en las diversas áreas temáticas, en las cuales hay elementos intersubjetivos que responden a los intereses de los actores estatales dominantes en ese ámbito específico⁴ y al juego de poder que se produzca en

³ Ejemplo de este tipo de situaciones fue la negociación para el establecimiento de relaciones diplomáticas entre Costa Rica y la República Popular China en el año 2007. Esos contactos fueron mantenidos en secreto; incluso las relaciones se iniciaron oficialmente y la prensa y opinión pública se enteraron posteriormente, según el acuerdo entre ambos gobiernos. Asimismo, algunos de los compromisos adquiridos por ambas partes en el marco del acuerdo de establecimiento de vínculos fueron dados a conocer meses después, en alguna medida por insistencia de la prensa costarricense y a pesar de la reticencia de Pekín para que se informara a la opinión pública sobre los detalles.

⁴ Sobre esta cuestión, R. Keohane y J. Nye (1989: 64-65) señalan que “Los temas políticos no son lo

el área específica; según indiqué en el capítulo 1, al caracterizarse tales áreas como espacios definidos por valores y su distribución, en el cual los agentes manifiestan sus intereses y expresan sus conductas distintivas. De esa forma, dos actores pueden establecer acciones cooperativas en un área temática y confrontativas en otro ámbito temático distinto. Además, los escenarios en los que los actores interactúan son diferentes, según las características de cada Estado, como analizo en el siguiente apartado. Es decir, la política exterior responde no sólo a las identidades e intereses de la agencia, sino a su estatus en el ámbito internacional, a los factores condicionantes del área temática en donde se implementará la política, a las características de la relación que mantenga con las potencias líderes en ese tema, al marco institucional en donde interactúan los Estados y a los rasgos de la cultura predominante en el mundo. De ahí que en general en políticas públicas, pero sobre todo en la exterior, el análisis debe ser integral por la diversidad de factores que intervienen. Cuando se estudia un aspecto concreto entonces debe contextualizarse la observación.

Estudio de la política exterior

Como indiqué en este documento, el análisis de la política exterior debe hacerse teniendo en cuenta una serie de variables causales e intervinientes –originadas en diferentes niveles de acción y áreas temáticas–, que en cada caso específico, influyen en el proceso de formulación. Entre esas variables se identifican la idiosincrasia, definida en términos de la cultura política y el entorno societal en el que coexisten los decisores; los roles y conductas de los funcionarios definidos por la posición que ocupen en el aparato burocrático y de si se trata de decisores o ejecutores; el marco institucional que constituye la variable gubernamental; los aspectos no gubernamentales, expresados especialmente en atributos nacionales, valores de la sociedad y homogeneidad cultural; y las variables sistémicas

mismo que problemas objetivos, tales como si la vida en los océanos está siendo destruida por la contaminación, o si el sistema monetario puede financiar crecientes volúmenes de comercio e inversión internacional. Los temas son problemas acerca de los cuales los decisores están preocupados, y creen que son relevantes para la política pública. Así, un tema de política es parcialmente subjetivo. El problema debe ser percibido como relevante a la política para la gente con influencia sobre la política.” Y agregan a renglón seguido (ibid.: 65) que “Es difícil precisamente definir las fronteras de un área temática, esta dificultad es complicada por el hecho que estas fronteras pueden cambiar a través del tiempo conforme los temas, y sus agrupamientos, cambien.” Ello quiere decir que “...las áreas temáticas pueden ser distinguidas por el grado en el cual los subtemas o relaciones son vinculados funcionalmente (por intrínsecas razones técnicas) o perceptualmente (a través de las acciones y percepciones de grupos políticos o de funcionarios gubernamentales)” (ibid.: 89).

o externas que responden a la arquitectura internacional, a la posición que ocupe el Estado en la jerarquía y a las interacciones bilaterales y multilaterales que establezca el agente estatal.

La observación y comprensión de esas variables debe contextualizarse para tener en cuenta si se trata de un sistema político penetrado o no. Porque en el caso de penetración, el aparato de toma de decisiones está sujeto a mayores vulnerabilidades, a una agenda más limitada y a un menor rango de instrumentos para la implementación de las acciones. Lo cual se torna más complejo cuando el Estado penetrado mantiene algún grado de subordinación ante una potencia hegemónica, sobre todo regional. Por consiguiente, su espacio de maniobra internacional es más restringido, teniendo que escoger participar en un menor número de áreas temáticas, priorizando aquellas que más responden a sus intereses y expectativas y le impliquen menos costos de transacción.

A ello se suma otro elemento, que es la cuestión del cambio/transformación de la política exterior. Por cuanto las condiciones para la toma de decisiones son distintas cuando se trata de un periodo de evolución normal de las situaciones en los diferentes temas, el cual se adapta a la identidad e intereses de la agencia, no generando mayores tensiones y grandes dificultades para formular una política; que cuando corresponde al otro extremo del eje: una radical transformación en los temas de la agenda, en las áreas temáticas, en las interacciones con agentes externos claves o en la identidad e intereses del Estado, o bien una combinación de esos elementos. Esto último conduce a un escenario de tensión que incrementa la vulnerabilidad y dependencia del aparato de toma de decisiones y afecta las relaciones con la potencia hegemónica.

Por consiguiente, el estudio de la política exterior debe hacerse mediante la combinación de las distintas variables internas y externas que influyen de manera distinta en cada área temática; considerando las características de la cultura sistémica dominante en cada coyuntura; y, por supuesto, las interacciones particulares de cada Estado con sus contrapartes, lo cual implica atender el tipo de agencia estatal, que es definida en términos de su poderío. Asimismo, como indiqué en el capítulo 1, para explicar y comprender este tipo de política es necesario identificar cómo los decisores conciben la realidad y sus roles en el mundo, producto de los entendimientos intersubjetivos y sus expectativas, conocimientos y experiencias. De lo contrario, resultaría un análisis descontextualizado. Pero también hay que considerar la posición que ocupen en el concierto de Estados, como analizo en la siguiente sección.

Relevancia de los Estados pequeños y un índice de potencias

En un sistema en el que el 69% de los agentes estatales son pequeños y micro Estados, necesariamente éstos constituyen un componente vital en la dinámica, que no pueden ser obviados, aún cuando no sean los que diseñan la arquitectura y el marco institucional sistémico. Esto último en realidad es definido por una pequeña élite de súper y grandes potencias, constituida por el 9% de esas agencias, que generalmente cuentan con la colaboración de las potencias intermedias (22%). Esta jerarquía crea un escenario particular en el que interactúan los Estados pequeños, que puede ser aprovechado para obtener concesiones por parte de los poderosos y, de esa forma, contrarrestar las limitaciones en el margen de maniobra, sobre todo en aquellas áreas temáticas que no sean sensibles o estratégicas para las superpotencias, particularmente las hegemónicas.

No obstante esa relevancia, los Estados pequeños han sido estudiados desde la perspectiva del territorio y la población y no desde su propia naturaleza, descuidando otros elementos que componen el potencial de la agencia estatal para interactuar en el sistema internacional y lograr sus objetivos. Ello crea un prejuicio en el análisis, al subordinarlo a las fortalezas de los grandes. En tal situación, los pequeños/débiles siempre aparecerán en desventaja; cuando en realidad cumplen un rol fundamental en el sistema y pueden crear condiciones en las que los poderosos se ven arrastrados en sus esfuerzos por legitimar sus acciones, produciéndose – como ocurre en algunas ocasiones en la AG– el fenómeno de la “dictadura de los pequeños”.

Tales posibilidades de ensanchar su espacio de maniobra por parte de los Estados pequeños se ven contrarrestadas por el denominado “síndrome de Lilliput”, que hace que este tipo de actores se perciba como país débil, vulnerable y dependiente de las potencias hegemónicas para lograr su sobrevivencia en un sistema anárquico. Es decir, la identidad de esos Estados pequeños parece ser construida más en función de los grandes que en relación con su propia categoría de agentes con recursos limitados. En gran medida esto es el resultado de la influencia de las teorías racional-positivistas de Relaciones Internacionales, que conciben el sistema internacional como un Estado de naturaleza, sólo hecho para los militarmente poderosos, y con un

orden caracterizado por la autoayuda, en donde los pequeños/débiles no tienen cabida, excepto como *free riders*. Tal condicionamiento profundiza las restricciones propias de su estatus e invisibiliza su potencial derivado del número; puesto que si este tipo de actores se organizara y coordinara sus acciones en los foros multilaterales, podrían obligar a mayores concesiones a las superpotencias, como se observa en el Consejo de Seguridad, en donde a pesar del poder de veto, los cinco permanentes requieren del apoyo de otros cuatro miembros para lograr aprobar los proyectos de resolución.

Considerando lo arriba planteado, se puede reconocer que un Estado es pequeño cuando se trata de una agencia estatal cuyos elementos territoriales, humanos, políticos, diplomáticos, estratégicos y económicos y la combinación que resulte de ellos les restringe el espacio de acción, las áreas temáticas en que pueden participar y el rango de instrumentos para interactuar en el sistema internacional, limitándolo a tal extremo que los convierte en seguidores de procesos y decisiones (la condición de viajeros gratis a que hice referencia antes), subordinándose a la acción y gestión de los poderosos. Por consiguiente, estos Estados se caracterizan por:

- Limitados recursos e instrumentos de poder duro y blando, sobre todo aquellos incorporados en el índice de potencias propuesto en esta investigación.
- Objetivos y metas restringidos a las áreas temáticas que consideran de mayor interés desde la perspectiva de la identidad nacional.
- Reducido margen de maniobra y espacio de acción en general en los temas de la agenda internacional, pero sobre todo en aquellas de mayor relevancia para el orden global, que en la práctica son de importancia estratégica para las grandes potencias.
- Reducida agenda de política exterior, en gran medida por la carencia de recursos para la formulación de la política, la toma de decisiones y sobre todo la implementación.
- En general, una autopercepción de pequeñez y debilidad como actor internacional.

Ahora bien, como la identidad de un agente es producida a través de la interacción entre ego y alter, los Estados pequeños no existen sin los Estados poderosos, especialmente los hegemónicos, y viceversa. Por lo tanto, al estudiar la conducta de los actores más pequeños y débiles del sistema hay que considerar el rol de los hegemones. De ahí la necesi-

dad de diferenciar entre los distintos tipos de hegemonía, pues los efectos en las relaciones entre el hegemon y sus aliados/subordinados varía, dependiendo de la naturaleza de la influencia y liderazgo hegemónico y de la estructura del escenario internacional en donde se desarrolle esa interacción y la construcción de la identidad, sobre todo cuando se usa una arquitectura del tipo *hub and spoke*.

Entonces, el hegemon resulta de una construcción colectiva entre la superpotencia aspirante, las potencias grandes e intermedias aliadas y adversarias, y, por supuesto, los micro y pequeños Estados; lo cual conduce a restricciones mutuas y a la definición del rol y liderazgo hegemónico.

Por lo tanto, el estudio de los Estados pequeños no puede subordinarse totalmente a la naturaleza y características de los Estados poderosos; pero tampoco puede desligarse de las interacciones que mantienen entre ambos. Ello condujo en esta investigación a elaborar, como un primer paso, un índice de potencias que permitiera confirmar, de manera empírica, las diferencias entre agentes estatales en términos de sus recursos, fortalezas y potencialidades como actores internacionales. De tal índice se derivan algunas conclusiones interesantes que enumeraré en el capítulo IV. De ello vale la pena rescatar que algunos Estados realmente ocupan una posición jerárquica muy distinta cuando se incorporan otras variables distintas a territorio, población y tamaño de la economía.

Por consiguiente, al observar la conducta exterior de los Estados es necesario considerar no sólo las variables tradicionales según el Realismo Político (territorio, población, poder militar, aparato industrial, recursos naturales, calidad de la diplomacia), sino aquellas domésticas (sobre todo de autoimágenes, burocracia, sistema político, toma de decisiones) y las que surjan de las interacciones bilaterales y multilaterales, además de su posición en el citado índice. Tales entendimientos intersubjetivos, junto con el reconocimiento mutuo de la condición y estatus de Estado, conducen a categorizar a los Estados según sus fortalezas. Ello hace necesario tener en cuenta que la condición de pequeño/débil o grande/poderoso no es sólo un asunto de capacidades y recursos, sino de reconocimiento mutuo.⁵ En ese sentido, la pequeñez resul-

⁵ Ejemplo de ello es Holanda, que, según la teoría de los largos ciclos de G. Modelski, es una de las cinco potencias hegemónicas que han existido en la historia reciente, a pesar de su escaso territorio y población en el siglo XVII.

ta de una combinación de elementos materiales con la percepción de sí mismo y de los demás. A partir de tal mezcla se construye una identidad que sirve de punto de partida fundamental para definir las acciones en el sistema internacional y ubicarse efectivamente en una determinada posición en la jerarquía mundial. Lo anterior también determina los intereses de los Estados. Todos esos factores hacen que el Estado se perciba como miembro de determinada categoría, lo cual restringe su política exterior, con pocas excepciones.

El índice de potencias, entonces, constituye un instrumento inicial que permite determinar la posición que ocupa cada Estado según sus fortalezas. Sin embargo, tal jerarquía no es el único factor condicionante de la conducta de la agencia estatal, pues a ello se suma, como he señalado de manera reiterada, la autoimagen y la relación que mantenga con cada una de las contrapartes o bloques y el entorno regional en donde se ubique. Por lo tanto, un Estado puede tener un índice que lo ubica en una posición alta, pero no tiene la voluntad o no le es reconocida la fortaleza por sus aliados y adversarios, no mostrando una conducta acorde con sus recursos. Ello hace que adopte una política exterior de bajo perfil, típica de un Estado pequeño. Pero también se puede dar la situación inversa, en la cual un Estado pequeño muestra una conducta activa y de proyección regional/global, expresada a través de una política exterior ambiciosa.

Tal situación hace necesario analizar la política exterior no sólo a partir de los intereses nacionales y los principios y lineamientos de tal política, sino también considerando las interacciones con sus aliados y adversarios, y particularmente con las potencias hegemónicas, sean regionales o globales; además de las características y dinámicas del escenario regional/internacional, del orden mundial y del área temática en donde se implementen las decisiones. En resumen, la política exterior debe explicarse y entenderse tanto en el contexto en donde se formula como en el que se implemente; de lo contrario, el análisis resultará sesgado u obviará algunas variables causales e intervinientes claves. Entre esas variables hay que considerar el marco institucional en el que los Estados participan, como reseño en la siguiente sección.

Entornos multilaterales y Estados pequeños: normas y prácticas

Por el carácter descentralizado de un sistema anárquico, como el internacional, los Estados han favorecido la adopción de instituciones –entendidas como conjuntos de normas, reglas, procedimientos y prácticas, según definí en el capítulo 1– para contrarrestar los efectos negativos de la anarquía sobre la conducta de los agentes y establecer espacios que faciliten la coordinación de acciones y la negociación de acuerdos que hagan más predecible el comportamiento de los Estados. En tales marcos normativos, generalmente desarrollados a partir de las propuestas de las grandes potencias –particularmente las hegemónicas–, los Estados, sobre todo los micro y pequeños, tienden a adaptar sus conductas a las prácticas vigentes; pero conservando algún margen de maniobra para impulsar sus iniciativas, por lo menos hasta donde lo permiten las superpotencias, como se evidencia en el caso de la ONU.

En el caso de los foros multilaterales es necesario considerar su arquitectura, el número de miembros y normas y procedimientos. No es lo mismo una instancia con un gran número de actores, como la AG; ya sea bajo el principio de voto igualitario –un Estado un voto– o del voto diferenciado, según cuotas como en el Fondo Monetario Internacional; que esquemas con un reducido número, como el Consejo de Seguridad, a lo que se añade el poder de veto para algunos miembros. Otro factor determinante es el objeto que centra la atención de la instancia multilateral; pues varía de un objeto general multitemático, al estilo de la AG, o uno específico como la Agencia Internacional de Energía Atómica. También esto depende de los instrumentos de las potencias hegemónicas participantes, como se deduce de las presiones ejercidas por EEUU en los distintos órganos de la ONU, según lo analicé en el capítulo 3.

Lo anterior permite afirmar que los foros generales con gran cantidad de participantes diluyen el control de hegemonía y favorece la consecución de los intereses de los Estados pequeños, que pueden impulsar sus proyectos y divergir de las potencias dominantes. Sin embargo, tienden a ser foros cuyas decisiones no son vinculantes y no generan preocupaciones estratégicas para la élite poderosa del sistema internacional. Mientras que en el otro extremo, instancias multilaterales específicas con poca membresía reducen el espacio de maniobra del agente pequeño y favorece los intereses de los hegemones, incrementando la coincidencia de voto entre las distintas categorías de Estados.

Ello quiere decir que los Estados pequeños aprovechan las instituciones internacionales para tratar de evadir los controles y compromisos resultantes de la hegemonía, al mismo tiempo que ese marco le permite reducir los costos de transacción y lograr mejores resultados, en términos de su política exterior, que las relaciones bilaterales u otro tipo de regímenes internacionales. Por su parte, las grandes potencias, sobre todo las hegemónicas, ven diluida su influencia e incrementados sus costos, centrando su atención en aquellas áreas consideradas sensibles para sus propios intereses de supervivencia y seguridad. Ello no quiere decir que el hegemón descuide totalmente la forma en que votan sus aliados pequeños; como lo evidencia el seguimiento estadounidense a la forma en que votan los Estados en la ONU, en términos de la tasa de coincidencia del voto respecto a la decisión de EEUU y que según la legislación interna puede conducir a restricciones en los programas de asistencia/cooperación al desarrollo. Pero sí muestra que no tienen la capacidad, tal vez excepto en el caso de liderazgos hegemónicos coercitivos, para obligar a los más pequeños a votar en determinada forma, si ésta no responde a sus intereses y posiciones en la jerarquía internacional, y, por supuesto, al tipo de relaciones y vínculos bilaterales que mantenga determinado Estado con el hegemón y sus percepciones mutuas.

En esos marcos institucionales se adoptan una serie de prácticas que poco a poco, a través de la socialización, los Estados van incorporando en su quehacer diario. Tal internalización de normas y procedimientos llega a condicionar e incluso moldear sus conductas, a generar tendencias en sus decisiones de voto y a identificar patrones de conducta de los Estados frente a los principales conflictos internacionales y en las distintas áreas temáticas. Ello contribuye a la formación y permanencia de alianzas y bloques de poder en cada tema, que se forman a través de los entendimientos intersubjetivos particulares que operan en esas instancias colectivas, como se observa en la siguiente sección.

Votaciones de Estados pequeños en la ONU

Las prácticas de voto desarrolladas durante la segunda mitad del siglo xx en la Asamblea General de la ONU y el Consejo de Seguridad permiten identificar cuatro tipos de posiciones respecto a un proyecto de resolución: a favor, en contra, abstención y ausencia. De esta forma los Estados, sobre todo frente a temas sensibles en los que no quieren expresar claramente su decisión, han encontrado vías para no apoyar ni rechazar una inicia-

tiva; puesto que la abstención y la ausencia la votación no significan una manifestación clara de una posición, sino el evitar pronunciarse sobre un tema contrario a sus intereses o a los de algún grupo de presión, pero sobre todo evitar entrar en confrontación directa con sus aliados; aunque la primera demuestra que no quieren expresar una posición definida y la segunda genera dudas acerca de si había adoptado una posición y no pudo manifestarla por su ausencia. Esto hace que, particularmente, el número de abstenciones y, en alguna medida, el de ausencias se incrementen en los casos de proyectos relacionados a áreas temáticas complejas o sensibles para las superpotencias; o bien que resulten contrarios a sus principios y presiones de los grupos de interés, como ocurre en el caso costarricense respecto a los temas relacionados con Israel; en el nicaragüense –bajo gobiernos sandinistas– acerca de propuestas impulsadas por EEUU que afecten los intereses de sus aliados cercanos, y en el caso de los Estados bálticos sobre asuntos que pueden generarle una confrontación con Rusia y no les aporta ningún beneficio concreto.

Por ello, según indiqué en el capítulo 6, las votaciones en esas instancias multilaterales –teniendo en cuenta las diferencias entre la AGNU y el CS, por su conformación y derecho de veto– reflejan el reacomodo de fuerzas a escala mundial entre las superpotencias y las presiones sobre los actores menos poderosos para encarrilar los conflictos según los intereses de las grandes potencias. Un reacomodo que se produce en un mundo interpolar y apolar y que evidencia una redefinición del juego de poder y de las fuerzas entre los principales actores, que arrastra a los Estados pequeños.⁶

Ahora bien, lo que se deduce de esta investigación es que los Estados pequeños –particularmente los centroamericanos– evidencian una menor consistencia, tanto en términos de la forma de votar como respecto a sus principios rectores de la política exterior en sus decisiones de voto a través del tiempo en cada área temática y entre diferentes temas. Tienden tomar decisiones de naturaleza más coyuntural y según las prioridades de los gobiernos de turno, contradiciendo, incluso, principios de esa política exterior. Esta situación no se observa en el caso de los Estados bálticos, cuyas decisiones durante las dos décadas de membresía en la ONU muestran una mayor consistencia. A manera de hipótesis considero que en el caso centroamerica-

⁶ Esto se puede observar en el proyecto de resolución S/2008/447 sobre Zimbabwe, conocido el 11 de julio del 2008, en que Costa Rica votó a favor, al igual que EE.UU.; mientras que China y Rusia lo vetaron. Cuando se esperaba que la delegación costarricense se abstuviera o lo rechazara por los compromisos adquiridos con China tras el establecimiento de relaciones diplomáticas en el año 2007.

no los agentes estatales conciben la política exterior como un asunto más de gobierno que de Estado, por lo que responde a los intereses y metas del jefe de Estado, considerando los principios rectores como un simple referente; mientras que los países bálticos perciben la política exterior como un asunto de Estado, que requiere una visión de largo plazo y apegada al interés nacional. En alguna medida esto resulta de la ubicación geopolítica y geoestratégica de los Estados y de su evolución como actores internacionales.

Lo anterior contrasta con las decisiones de las potencias hegemónicas, las cuales muestran escasas variaciones longitudinales y transversales, a pesar de los cambios de administraciones gubernamentales. Es decir, la política exterior de las grandes potencias parece ser más predecible y pragmática, al responder a intereses y lineamientos de carácter global y de largo plazo; mientras que la de los países pequeños parece ser reactiva y responder a los intereses de los gobernantes de turno y de los grupos de presión. Esto se deduce de los hallazgos planteados en las conclusiones del capítulo 6.

Tales consideraciones hacen prever que los Estados pequeños harán un mayor uso de los foros multilaterales para implementar su política exterior; primero porque significa un mejor uso de sus recursos e instrumentos escasos al concentrarlos en un espacio en donde participan, prácticamente, todos sus aliados diplomáticos; segundo, porque les permite coordinar más y mejor con sus aliados para obtener apoyo a sus iniciativas y alcanzar a implementar, en mayor grado, sus intereses y satisfacer sus necesidades, aprovechando los mecanismos de la “dictadura de los pequeños” y minimizando los efectos del “síndrome de Lilliput”; y tercero, porque están menos sujetos a los controles del hegemon, que se preocupa más por las áreas estratégicas, que en la mayoría de los casos no coinciden con las de los Estados pequeños. Ello se deduce de las tendencias observadas en las tablas del capítulo 6.

Ahora bien, respecto a la conducta manifestada por los dos grupos de países objeto de estudio, cabe señalar que tienden a comportarse según los intereses nacionales en áreas consideradas relevantes por cada uno de los agentes estatales. De esta forma, mientras que los Estados centroamericanos (Costa Rica, Nicaragua y Panamá) tienden a identificar una serie de principios y lineamientos generales de su política exterior para justificar su conducta en las distintas áreas temáticas; los países bálticos (Estonia, Letonia y Lituania) adoptan planteamientos pragmáticos para definir sus prioridades y fundamentar sus posiciones frente a proyectos de resolución sensibles. Pero cuando se hace un análisis longitudinal y

transversal de las decisiones de voto, los países centroamericanos resultan menos consecuentes con sus principios rectores y muestran menos consistencia al votar propuestas en una misma área temática, dando mayor importancia a cuestiones puntuales y coyunturales, lo que parece evidenciar una influencia significativa de los grupos de interés domésticos en tales decisiones. Por su parte, los países bálticos muestran una mayor consistencia en las votaciones, como ya indiqué.

En cuanto a la influencia hegemónica sobre los dos grupos de Estados, del análisis realizado se deduce que se restringe cuando la interacción se da en un foro multilateral, permitiendo mayor margen de maniobra a los Estados pequeños, por diluirse el control del hegemon entre múltiples actores, como ocurre en la AG; a lo cual hago referencia en la siguiente sección.

Un intento de respuesta al problema de investigación

Como planteé al inicio de esta investigación, el estudio se orientó a identificar los cursos de acción y los principales criterios utilizados por los Estados pequeños en sus decisiones de voto en la AGNU y el Consejo de Seguridad, ante la influencia y eventuales presiones que pueden ejercer las potencias hegemónicas en marcos institucionales y áreas temáticas sensibles, como los asuntos de seguridad, intervenciones humanitarias, derechos humanos y otros observados en este trabajo. El análisis me permitió una primera aproximación a esa problemática, con las limitaciones que enumero en la última sección de este capítulo.

De lo expuesto en este documento se puede concluir que si bien existen presiones de los hegemones y los Estados pequeños carecen, individualmente, de recursos e instrumentos para contrarrestar tales condicionamientos, sobre todo cuando los poderosos clasifican un tema como estratégico, las agencias estatales pequeñas aprovechan los foros multilaterales, con gran número de miembros, para ampliar su margen de maniobra y espacio de acción, logrando cierto grado de autonomía en sus decisiones de voto. En buena medida porque las superpotencias ven fragmentado su liderazgo en foros tan amplios, cuyas decisiones no son vinculantes; pudiendo ejercer mayor presión en el nivel bilateral a través de la combinación de mecanismos de recompensas y penalizaciones por conductas divergentes. Lo cual no quiere decir que el hegemon no ejerza algún control sobre tales decisiones multilaterales.

Lo anterior contrasta cuando las decisiones se producen en foros con pocos miembros, como el Consejo de Seguridad, y cuyo objetivo de atención son áreas estratégicas, como la paz y la seguridad internacionales y las amenazas a la seguridad nacional. En estos casos el margen de maniobra de los pequeños/débiles es muy reducido, produciéndose una alta coincidencia de voto.

Tales consideraciones permiten afirmar que la relación hegemon-pequeño subordinado responde a variables externas a esas relaciones bilaterales y debe contextualizarse teniendo en cuenta las características del liderazgo hegemónico, la naturaleza del área temática y las percepciones mutuas del rol e intereses de ambos agentes. En la medida que tal vinculación es el producto de una construcción social, las autoimágenes, la estructura que sirve de escenario para desarrollar las interacciones entre el grande y el pequeño y entre éstos y el resto de agentes en el sistema y la cultura sistémica dominante son variables determinantes de la conducta de los Estados y de la forma en que formulen su política exterior y la implementen. Incluso ello ocurre a pesar de los cambios que puedan generarse por la transformación del orden internacional, como lo ocurrido en 1989-90 con el fin de la Guerra Fría; puesto que en el caso de los países centroamericanos no se comprobó que hubiera variaciones significativas en las decisiones de voto en uno y otro periodo.

Por consiguiente, la toma de decisiones en áreas temáticas de interés mutuo de las potencias hegemónicas y los Estados pequeños, ubicados en la zona de influencia de aquéllas, responde a una multiplicidad de variables causales e intervinientes que pueden colocar en un segundo plano el control hegemónico, excepto en situaciones de crisis o de profunda inestabilidad en el sistema internacional. Efectivamente, intervienen las características de los Estados y sus relaciones bilaterales, los niveles de interacción, las normas de conducta adoptadas en los foros multilaterales y las percepciones e intereses de cada agencia.

Adicionalmente hay un factor que no puede ser obviado: el estilo e idiosincrasia de la toma de decisiones por parte de los diferentes niveles decisionales en el aparato burocrático de cada país. Esto es fundamental porque, como se evidencia en el caso de los Estados centroamericanos, el representante estatal en la ONU llega a decidir, en algunos casos, cómo votar a partir de sus intereses y criterios particulares; generando divergencias significativas con los principios rectores y lineamientos generales de política exterior, como los identificados en el caso costarricense respecto a las resoluciones de condena a Israel por violación a los derechos humanos. Para los países bálticos ello no se pudo comprobar por la con-

sistencia del voto a través del periodo estudiado, por lo cual parece que la posibilidad de tales desviaciones es mucho menor.

Otro aspecto relevante es que en el caso de los Estados pequeños la evidencia lleva a considerar que más que los factores domésticos, son aquellos externos y coyunturales los que inciden, en mayor grado, en el proceso de toma de decisiones y definición de la conducta externa, cuando éstas se producen en escenarios multilaterales con normas y prácticas que ofrecen posibilidades para impulsar algunas iniciativas propias. Excepción hecha cuando el Estado considera que el tema es vital para su interés nacional.

En definitiva, la formulación e implementación de la política exterior es un proceso complejo, cuya toma de decisiones en marcos institucionales no responde sólo a la asimetría entre el hegemon y el pequeño, sino a la combinación de múltiples variables. Ello hace necesario un modelo de análisis de la política exterior que reconozca la multicausalidad y el carácter *sui generis* de esta política pública.

Algunas consideraciones metodológicas

Cabe señalar que durante la investigación enfrenté algunos obstáculos, lo cual dificultó el análisis propuesto inicialmente y condujo a no profundizar en algunos aspectos que pueden considerarse importantes. El principal obstáculo es lo que se denomina el “velo invisibilizador” de la formulación de la política exterior; el cual se expresó a través de la reticencia de los decisores y ejecutores de la política exterior a responder a los cuestionamientos planteados en cada caso; mi intención era identificar los mecanismos utilizados en cada país para tomar y ejecutar las decisiones. Asimismo, la no disponibilidad en línea de las actas literales de buena parte de las votaciones en las instancias de la onu o de argumentaciones muy generales dadas por los representantes diplomáticos durante los debates, que permitiera analizar con detalle las razones esgrimidas por los Estados para votar en la forma que lo hacen; la observación de esos elementos hubiera sido una valiosa contribución para determinar el grado de influencia de las potencias hegemónicas sobre la conducta de Estados pequeños.

Sin embargo, quizás la principal dificultad es el tiempo disponible para revisar toda la documentación existente en línea o en documentos impresos, sobre todo en cuanto a la política exterior de EEUU y Rusia; mientras en el caso de los países centroamericanos y, en menor medida, de los bálticos es la escasa literatura que hay sobre análisis de su política

exterior, pues la mayoría se centran en descripciones e investigaciones exploratorias y no en observaciones profundas y detalladas de tal política como la conducta externa del Estado. Por ende, el estudio explicativo y comprensivo de la conducta externa de los países pequeños, como indiqué al inicio, sigue siendo una tarea pendiente; es necesario superar la fase exploratoria y descriptiva de la investigación sobre esa temática.

No obstante esas limitaciones, considero que el estudio realizado me permitió acercarme a los objetivos propuestos y obtener evidencia para formular algunas hipótesis y conclusiones que deben comprobarse en futuros análisis. Por lo tanto, enumero a continuación algunas recomendaciones para fortalecer la investigación de la temática planteada en este trabajo:

1. Conveniencia y necesidad de ampliar el número de Estados pequeños objeto de estudio para encontrar regularidades adicionales y comprobar las hipótesis propuestas en este trabajo; por ejemplo, sería recomendable abarcar a todos los Estados centroamericanos y caribeños en el caso de la influencia estadounidense y, por otra parte, además de los bálticos a los del Cáucaso y los Balcanes bajo la hegemonía rusa, introduciendo un grupo de Estados pequeños que no estén en ninguna de las dos regiones de control directo de estos hegemones.
2. Necesidad de profundizar sobre la política exterior sobre las áreas temáticas objeto de estudio de todos los Estados observados, con el propósito de identificar tendencias de largo plazo y la influencia de los factores coyunturales.
3. Realizar un mayor análisis de la documentación de la ONU para establecer una comparación entre lo identificado en el punto anterior y lo argumentado en las instancias multilaterales, por una parte, y entre los distintos Estados objeto de estudio, por la otra.

Tal investigación debe realizarse bajo el enfoque teórico propuesto, de forma que se superen las limitaciones de las teorías clásicas, tanto del análisis de políticas públicas como el de RI. Sólo bajo una visión integral y holística es factible comprender la problemática de la política exterior de los Estados pequeños en escenarios hegemónicos, cuya dinámica está guiada por normas y prácticas propias de un sistema internacional descentralizado y anárquico; pero recordando que ello no impide, de forma absoluta, a esos actores estatales lograr márgenes de maniobra significativos para ejecutar sus decisiones de política exterior.

Anexo 1

Índice de potencias

El índice de potencias lo construí utilizando una serie de variables que caracterizan a los Estados y les asigné un valor relativo a cada una, según las cuatro categorías propuestas (véase la siguiente tabla A-1). Para tal asignación tuve en cuenta el enfoque tradicional que se fundamenta en el territorio, la población y la economía, a los que les otorgué el porcentaje más alto, sobre todo en el último caso con 10%, por considerar que es la fuente de recursos para desarrollar su proyección internacional, sobre todo en términos geopolíticos y geoestratégicos; pero complementándose con nuevas variables que inciden en las relaciones externas de los Estados y en su proyección como potencias en un sistema internacional complejo; particularmente respecto a fuerzas militares, gasto militar y comercio total (exportaciones e importaciones) con 7% cada una.

El peso relativo de las variables lo determiné a partir de la importancia que distintos autores le otorgan a esos factores en la definición del poder de un Estado como actor internacional. El procedimiento fue, primero, determinar el valor relativo de cada una de las cuatro categorías de variables (generales, políticas, estratégico-militares y económicas). Teniendo en cuenta los argumentos tradicionales sobre el poder estatal les asigné mayor valor a los aspectos generales (25%), estratégico-militares (25%) y económicos (35%), estableciendo un 15% para los aspectos políticos. Una vez determinado esto procedí a distribuir cada uno de esos porcentajes entre las variables de cada categoría; dando prioridad a aquellos criterios considerados históricamente como los definitorios de la condición de los Estados, según tamaño. Así al tamaño de la economía (PNB), población, superficie territorial y fuerzas y gastos militares les otorgué un mayor peso relativo (10, 8.5, 8.5 y 7%, respectivamente). Por supuesto, más allá de esos parámetros el criterio utilizado es arbitrario.

Tabla A1. Categorías y variables para determinar el índice de potencias		
Categoría y variables	Valor relativo	Escala
Aspectos generales	25	
Superficie territorial	8.5	1-5
Países con los que posee fronteras	2.5	1-5
Población	8.5	1-5
Nivel de homogeneidad étnica	2.0	1-5
Índice de Desarrollo Humano	3.0	1-5
Coefficiente de Gini	0.5	1-5
Aspectos políticos	15	
Número de países en donde posee misiones diplomáticas	4.0	1-5
Membresía en Organizaciones Intergubernamentales	4.0	1-3
Cambios de gobierno (fecha último cambio)	1.0	1-3
Índice de libertades políticas	2.0	1-3
Índice de derechos políticos	2.0	1-7
Índice de libertades civiles	2.0	1-7
Aspectos estratégicos	25	
Fuerzas militares	7.0	1-5
Gasto militar	7.0	1-5
Gasto militar/PNB	1.0	1-3
Población en edad militar	2.0	1-5
Porcentaje de población en edad militar	2.0	1-5
Existencia de conflictos armados	1.0	1-2
Gasto en investigación y desarrollo	2.5	1-5
Personal empleado en investigación y desarrollo	2.5	1-5
Aspectos económicos	35	
PNB-PIB	10.0	1-5
PNB-PIB per cápita	6.5	1-5
Estructura de la economía (% agricultura)	1.0	1-5
Estructura de la economía (% industria)	1.0	1-5
Ingresos de IED	1.5	1-5
Egreso de IED	1.5	1-5
Comercio total	7.0	1-5
Grado de apertura económica	3.0	1-5
Porcentaje de exportaciones con dos socios principales	1.5	1-5
Índice de libertad económica	2.0	1-3

Por supuesto, hay otras variables que pueden ser incorporadas al análisis, pero por tiempo y recursos disponibles decidí no incluirlas en esta oportunidad.

Adicionalmente utilicé algunos porcentajes, como el del total de la superficie terrestre o de la población mundial para propósitos de clasificación, especialmente a partir de los argumentos clásicos de Estados grandes y pequeños. En ese sentido, el punto de partida fue la existencia de cinco tipos de Estados: micro, pequeños, medianos, grandes y súper en términos de extensión territorial y de población, como enumeré en el capítulo IV.

Para determinar las escalas citadas en la tabla A-1, identifiqué el valor promedio de cada variable y establecí una escala de 1 a 5, considerando la existencia de los cinco tipos de Estado; excepto en aquellos casos en que se incorpora un índice propuesto por alguna institución, en cuyo caso se mantiene la escala establecida originalmente.

En la tabla A-2 reseño el valor de las escalas de cada una de las variables, que determiné, en la mayoría de los casos, utilizando el promedio del indicador. Cuando recurrí a índices elaborados por otras fuentes, como los de libertades políticas, civiles y económicas, mantuve la escala de la versión original, por lo cual no se incluye en la descripción. Sin embargo, es indispensable señalar que en esos índices se invirtieron los valores asignados original para efectos de determinar el índice de potencias.

Tabla A2. Escala de cada variable					
Categoría y variables	1	2	3	4	5
Aspectos generales					
Superficie territorial (km ²)	-12,000	13-249,000	250-999,000	1.0-3.9 millones	4.0 o + millones
Países con los que posee fronteras	11 o más	9 - 10	7 - 8	4 - 6	3 o menos
Población (millones)	2.5 o menos	2.6 - 10	11 - 50	51 - 100	101 o más
Nivel de homogeneidad étnica	90% o más del grupo principal con 3 o menos grupos adicionales	75-90% del grupo principal con 3 o menos grupos adicionales	60-85% del grupo principal con más de 3 grupos adicionales	50-65% del grupo principal con al menos 3 grupos adicionales	50% o menos del grupo principal y al menos 3 grupos adicionales

Tabla A2. Escala de cada variable					
Categoría y variables	1	2	3	4	5
Índice de desarrollo humano	.500 o menos	.501 a .700	.701 a .800	.801 a .899	.900 o más
Coefficiente de Gini	70% o más	58 a 69%	47 a 57%	36 a 46%	35% o menos
Aspectos políticos					
Número de países en donde posee misiones diplomáticas	35 o menos	36 a 50	51 a 75	76 a 99	100 o más
Membresía en Organizaciones Inter-gubernamentales	40 o menos	41 a 59	60 o más		
Cambios de gobierno (años del último cambio de gobernante)	10 o más	6 a 9	5 o menos		
Aspectos estratégicos					
Fuerzas militares (miles de tropas)	15,000 o menos	16 a 100,000	101 a 250,000	251 a 500,000	501,000 o más
Gasto militar (millones US\$)	500 o menos	600 a 4,000	5,000 a 17,000	18,000 a 29,000	30,000 o más
Gasto militar/PNB (%)	1.8 o menos	1.9 a 3.0	3.1 o más		
Población en edad militar (miles)	1,000 o menos	1,100 a 6,000	7,000 a 20,000	21,000 a 49,000	50,000 o más
Porcentaje de población en edad militar	20% o menos	21 a 29%	30 a 35%	36 a 40%	41% o más
Existencia de conflictos armados	Sí	No			
Gasto en investigación y desarrollo (miles de US\$)	14,000 o menos	15,000 a 30,000	31,000 a 70,000	71,000 a 99,000	100,000 o más

Tabla A2. Escala de cada variable					
Categoría y variables	1	2	3	4	5
Personal empleado en investigación y desarrollo	15,000 o menos	16,000 a 30,000	31,000 a 70,000	71,000 a 150,000	151,000 o más
Aspectos económicos					
PNB-PIB (miles de millones de US\$)	25,000 o menos	26,000 a 100,000	101,000 a 400,000	401,000 a 1000,000	1100,000 o más
PNB-PIB per cápita (en US\$)	2,500 o menos	2,501 a 8,000	9,000 a 15,000	16,000 a 25,000	26, 000 o más
Estructura de la economía (% agricultura)	30% o más	23 a 29%	16 a 22%	11 a 15%	10% o menos
Estructura de la economía (% industria)	10% o menos	11 a 15%	16 a 25%	26 a 34%	35% o más
Ingresos de IED (millones de US\$)	999 o menos	1,000 a 4,000	5,000 a 10,000	11,000 a 19,000	20,000 o más
Egreso de IED (millones de US\$)	999 o menos	1,000 a 3,000	4,000 a 8,000	9,000 a 14,000	15,000 o más
Comercio total (miles de millones de dólares)	14,000 o menos	16,000 a 60,000	61,000 a 150,000	151,000 a 250,000	251,000 o más
Grado de apertura económica (%)	91% o más	71 a 90%	51 a 70%	31 a 50%	30% o menos
Porcentaje de exportaciones con dos socios principales	56% o más	41 a 55%	29 a 40%	21 a 28%	20% o menos
Índice de libertad económica	49% o menos	50 a 69%	70% o más		

En cuanto a las fuentes generales consultadas para obtener la información se pueden citar las siguientes:

United Nations (2004). Demographic Yearbook, disponible: http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/dyb/DYB2004/Table03.pdf , revisado en enero 15, 2007.
PNUD (2009). Informe sobre desarrollo humano, disponible: http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2009/ , revisado el 20 de abril, 2010.
CIA (2008). The World Factbook. Disponible: www.cia.gov , revisado en enero 16, 2010.
IMF (2010). World Economic Outlook Databse. Disponible: www.imf.org , revisado en abril 17, 2010.
International Trade Center, UNCTAD/WTO (2005). International Trade Statistics 2001/2005. Disponible: http://www.intracen.org/tradstat/sitc3-3d/ep024.htm , revisado en enero 17, 2008.
Información de Ministerios de Relaciones Exteriores y de http://www.nationsonline.org .
United Nations (2006). Statistical Yearbook. New York; United Nations.
UNCTAD (2006). World Investment Report 2006. New York/Geneva; United Nations.
Heritage Foundation (2010). Index of Economic Freedom. Disponible: http://www.heritage.org , revisado en abril 22, 2011.
Freedom House (2010). Freedom in the World. Disponible: http://www.freedomhouse.org/uploads/fiw08launch/FIW08Tables.pdf , revisado en enero 22, 2011.
SIPRI (2010). Disponible: http://first.sipri.org/non_first/milex.php , revisado en abril 23, 2011.
World Bank. Disponible: http://data.worldbank.org , revisado en abril 21, 2010.
Rulers (2010). http://rulers.org .

Cabe señalar que un aspecto que distorsiona el resultado final del índice es la ausencia de algunos datos, en cuyos casos utilicé cero en la casilla correspondiente.

A continuación presento los cuadros con la información utilizada para elaborar el índice, agrupados en cada una de las cuatro categorías. El cuadro resumen que establece el índice de potencias lo incorporé en el capítulo 4, como resultado de la sumatoria de cada una de las cuatro categorías de variables utilizadas. La inclusión de estos cuadros se hace únicamente con la intención de mostrar cómo construí el índice general de potencias.

Tabla A3. Índice de potencias Aspectos generales							
Estado	Superficie (km ²)	Porcentaje del total terrestre (%)	Países con los que posee fronteras terrestres	Población (miles) 2009 estimado	Porcentaje del total mundial (%)	Nivel de homogeneidad étnica	Índice Desarrollo Humano 2007
Afganistán	652,090	0.4378	6	28,395.7	0.4182	1	0.352
Albania	28,748	0.0193	4	3,639.4	0.0536	5	0.818
Alemania	357,022	0.2397	9	82,329.8	1.2125	5	0.947
Andorra	468	0.0003	2	83.9	0.0012	1	0.934
Angola	1,246,700	0.8371	4	12,799.3	0.1885	1	0.564
Antigua y Barbuda	442	0.0003	0	85.6	0.0013	5	0.868
Arabia Saudita	2,149,690	1.4433	7	28,686.6	0.4225	5	0.843
Argelia	2,381,741	1.5991	7	34,178.2	0.5034	5	0.754
Argentina	2,780,400	1.8668	5	40,913.6	0.6026	5	0.866
Armenia	29,800	0.0200	5	2,967.0	0.0437	5	0.798
Australia	7,741,220	5.1976	0	21,262.6	0.3131	5	0.970
Austria	83,858	0.0563	2	8,210.3	0.1209	4	0.955
Azerbaiyán	86,600	0.0581	8	8,238.7	0.1213	4	0.787
Bahamas	13,878	0.0093	0	307.5	0.0045	4	0.856
Bahrein	694	0.0005	0	728.7	0.0107	3	0.895
Bangladesh	143,998	0.0967	2	156,050.9	2.2982	5	0.543
Barbados	430	0.0003	0	284.6	0.0042	5	0.903
Belarús	207,600	0.1394	5	9,648.5	0.1421	3	0.826
Bélgica	30,528	0.0205	4	10,414.3	0.1534	4	0.953
Belize	22,966	0.0154	2	307.9	0.0045	1	0.772
Benin	112,622	0.0756	4	8,791.8	0.1295	1	0.492
Bhután	47,000	0.0316	2	691.1	0.0102	2	0.619
Bolivia	1,098,581	0.7376	5	9,775.2	0.1440	1	0.729
Bosnia y Herzegovina	51,197	0.0344	3	4,613.4	0.0679	5	0.812

Tabla A3. Índice de potencias
Aspectos generales

Estado	Superficie (km ²)	Porcentaje del total terrestre (%)	Países con los que posee fronteras terrestres	Población (miles) 2009 estimado	Porcentaje del total mundial (%)	Nivel de homogeneidad étnica	Índice Desarrollo Humano 2007
Botswana	581,730	0.3906	3	1,990.9	0.0293	3	0.694
Brasil	8,514,877	5.7170	10	198,739.3	2.9269	2	0.813
Brunei Darussalam	5,765	0.0039	1	388.2	0.0057	3	0.920
Bulgaria	110,912	0.0745	5	7,204.7	0.1061	3	0.840
Burkina Faso	274,000	0.1840	6	15,746.2	0.2319	1	0.389
Burundi	27,834	0.0187	3	9,511.3	0.1401	4	0.394
Cabo Verde	4,033	0.0027	0	429.5	0.0063	4	0.708
Camboya	181,035	0.1215	3	14,494.3	0.2135	5	0.593
Camerún	475,442	0.3192	6	18,879.3	0.2780	1	0.523
Canadá	9,970,610	6.6944	1	33,487.2	0.4932	1	0.966
Chad	1,284,000	0.8621	6	10,329.2	0.1521	1	0.392
Chile	756,096	0.5077	3	16,601.7	0.2445	5	0.878
China	9,596,961	6.4435	14	1,338,613.0	19.7143	4	0.772
Chipre	9,251	0.0062	0	1,084.7	0.0160	3	0.914
Colombia	1,138,914	0.7647	5	43,677.3	0.6433	1	0.807
Comoras	2,235	0.0015	0	752.4	0.0111	1	0.576
Congo	342,000	0.2296	5	4,012.8	0.0591	1	0.601
Congo (Rep. Democrática)	2,344,858	1.5744	9	68,692.5	1.0117	1	0.389
Corea del Norte	120,538	0.0809	3	22,665.3	0.3338	5	n.d
Corea del Sur	99,538	0.0668	1	48,509.0	0.7144	5	0.937
Costa de Marfil	322,463	0.2165	5	20,617.1	0.3036	1	0.464
Costa Rica	51,100	0.0343	2	4,253.9	0.0626	5	0.854
Croacia	56,538	0.0380	5	4,489.4	0.0661	5	0.871
Cuba	110,861	0.0744	0	11,451.6	0.1687	1	0.863

Tabla A3. Índice de potencias Aspectos generales							
Estado	Superficie (km ²)	Porcen-taje del total terrestre (%)	Países con los que posee fronteras terrestres	Población (miles) 2009 estimado	Porcentaje del total mundial (%)	Nivel de homogeneidad étnica	Índice Desarrollo Humano 2007
Dinamarca	43,094	0.0289	1	5,500.5	0.0810	1	0.955
Djibouti	23,200	0.0156	3	724.6	0.0107	3	0.520
Dominica	751	0.0005	0	72.6	0.0011	4	0.814
Ecuador	283,561	0.1904	2	14,573.1	0.2146	3	0.806
Egipto	1,001,449	0.6724	4	78,866.6	1.1615	5	0.703
El Salvador	21,041	0.0141	2	7,185.2	0.1058	5	0.747
Emiratos Arabes Unidos	83,600	0.0561	2	4,798.5	0.0707	1	0.903
Eritrea	117,600	0.0790	3	5,647.2	0.0832	1	0.472
Eslovaquia	49,033	0.0329	5	5,463.0	0.0805	4	0.880
Eslovenia	20,256	0.0136	4	2,005.7	0.0295	4	0.929
España	505,992	0.3397	6	40,525.0	0.5968	4	0.955
Estados Unidos de América	9,629,091	6.4651	2	307,212.1	4.5244	3	0.956
Estonia	45,100	0.0303	2	1,299.4	0.0191	3	0.883
Etiopía	1,104,300	0.7414	5	85,237.3	1.2553	1	0.414
Fiji	18,274	0.0123	0	944.7	0.0139	1	0.741
Filipinas	300,000	0.2014	0	97,976.6	1.4429	1	0.751
Finlandia	338,145	0.2270	3	5,250.3	0.0773	5	0.959
Francia	551,500	0.3703	8	64,057.8	0.9434	1	0.961
Gabón	267,668	0.1797	3	1,515.0	0.0223	1	0.755
Gambia	11,295	0.0076	1	1,778.1	0.0262	5	0.456
Georgia	69,700	0.0468	4	4,615.8	0.0680	4	0.778
Ghana	11,295	0.0076	3	23,887.8	0.3518	1	0.526
Grecia	131,957	0.0886	4	10,737.4	0.1581	5	0.942
Grenada	344	0.0002	0	90.7	0.0013	3	0.813

Tabla A3. Índice de potencias
Aspectos generales

Estado	Superficie (km ²)	Porcentaje del total terrestre (%)	Países con los que posee fronteras terrestres	Población (miles) 2009 estimado	Porcentaje del total mundial (%)	Nivel de homogeneidad étnica	Índice Desarrollo Humano 2007
Guatemala	108,889	0.0731	4	13,276.5	0.1955	1	0.704
Guinea	245,857	0.1651	6	10,058.0	0.1481	1	0.435
Guinea Ecuatorial	28,051	0.0188	2	633.4	0.0093	3	0.719
Guinea-Bissau	36,125	0.0243	2	1,534.0	0.0226	1	0.396
Guyana	214,969	0.1443	3	752.9	0.0111	2	0.729
Haití	27,750	0.0186	1	9,035.5	0.1331	5	0.532
Honduras	112,088	0.0753	3	7,833.7	0.1154	5	0.732
Hungría	93,032	0.0625	7	9,905.6	0.1459	5	0.879
India	3,287,263	2.2071	6	1,156,897.8	17.0381	3	0.612
Indonesia	1,904,569	1.2788	3	240,271.5	3.5386	1	0.734
Irán	1,648,195	1.1066	8	66,429.3	0.9783	1	0.782
Irak	438,317	0.2943	6	28,945.6	0.4263	3	n.d
Irlanda	70,273	0.0472	1	4,203.2	0.0619	5	0.965
Islandia	103,000	0.0692	0	306.7	0.0045	5	0.969
Islas Marshall	181	0.0001	0	64.5	0.0009	5	n.d
Islas Salomón	28,896	0.0194	0	595.6	0.0088	5	0.610
Israel	22,145	0.0149	6	7,233.7	0.1065	3	0.935
Italia	301,318	0.2023	6	58,126.2	0.8560	5	0.951
Jamaica	10,991	0.0074	0	2,825.9	0.0416	5	0.766
Japón	377,873	0.2537	0	127,078.7	1.8715	5	0.960
Jordania	89,342	0.0600	5	6,269.3	0.0923	5	0.770
Kazajistán	2,724,900	1.8295	5	15,399.4	0.2268	1	0.804
Kenya	580,367	0.3897	5	39,002.8	0.5744	1	0.541
Kirguistán	199,900	0.1342	4	5,431.7	0.0800	1	0.710
Kiribati	726	0.0005	0	112.8	0.0017	5	n.d

Tabla A3. Índice de potencias Aspectos generales							
Estado	Superficie (km ²)	Porcentaje del total terrestre (%)	Países con los que posee fronteras terrestres	Población (miles) 2009 estimado	Porcentaje del total mundial (%)	Nivel de homogeneidad étnica	Índice Desarrollo Humano 2007
Kuwait	17,818	0.0120	2	2,692.5	0.0397	1	0.916
Laos	236,800	0.1590	5	6,834.3	0.1007	2	0.619
Lesotho	30,355	0.0204	1	2,130.8	0.0314	5	0.514
Letonia	64,600	0.0434	4	2,231.5	0.0329	1	0.866
Líbano	10,400	0.0070	2	4,017.1	0.0592	1	0.803
Liberia	111,369	0.0748	3	3,441.8	0.0507	5	0.442
Libia	1,759,540	1.1814	6	6,324.4	0.0931	5	0.847
Liechtenstein	160	0.0001	2	34.8	0.0005	4	0.951
Lituania	65,300	0.0438	4	3,555.2	0.0524	4	0.870
Luxemburgo	2,586	0.0017	3	491.8	0.0072	2	0.960
Macedonia	25,713	0.0173	4	2,066.7	0.0304	2	0.817
Madagascar	587,041	0.3941	0	20,653.6	0.3042	1	0.543
Malasia	329,847	0.2215	3	25,715.8	0.3787	1	0.829
Malawi	118,484	0.0796	3	15,028.8	0.2213	3	0.493
Maldivas	298	0.0002	0	396.3	0.0058	3	0.771
Malí	1,240,192	0.8327	7	13,443.2	0.1980	1	0.371
Malta	316	0.0002	0	405.2	0.0060	5	0.902
Marruecos	446,550	0.2998	3	31,285.2	0.4607	5	0.654
Mauricio	2,040	0.0014	0	1,284.3	0.0189	2	0.804
Mauritania	1,025,520	0.6886	4	3,129.5	0.0461	3	0.520
México	1,958,201	1.3148	3	111,211.8	1.6379	3	0.854
Micronesia	702	0.0005	0	107.4	0.0016	1	n.d
Moldova	33,851	0.0227	2	4,320.7	0.0636	3	0.720
Mónaco	2	0.0000	1	33.0	0.0005	1	n.d
Mongolia	1,564,116	1.0502	2	3,042.1	0.0448	5	0.720
Montenegro	13,812	0.0093	4	672.2	0.0099	1	0.834

Tabla A3. Índice de potencias
Aspectos generales

Estado	Superficie (km ²)	Porcentaje del total terrestre (%)	Países con los que posee fronteras terrestres	Población (miles) 2009 estimado	Porcentaje del total mundial (%)	Nivel de homogeneidad étnica	Índice Desarrollo Humano 2007
Mozambique	801,590	0.5382	6	21,669.3	0.3191	4	0.402
Myanmar	676,578	0.4543	5	48,137.7	0.7089	1	0.586
Namibia	824,292	0.5534	4	2,108.7	0.0311	1	0.686
Nauru	21	0.0000	0	14.1	0.0002	2	n.d
Nepal	147,181	0.0988	2	28,563.4	0.4207	1	0.553
Nicaragua	130,000	0.0873	2	5,891.2	0.0868	3	0.699
Níger	1,267,000	0.8507	7	15,306.2	0.2254	1	0.340
Nigeria	923,768	0.6202	4	149,229.1	2.1978	1	0.511
Noruega	385,155	0.2586	3	4,660.5	0.0686	5	0.971
Nueva Zelanda	270,534	0.1816	0	4,213.4	0.0621	1	0.950
Omán	309,500	0.2078	3	3,418.1	0.0503	1	0.846
Países Bajos	41,528	0.0279	2	16,716.0	0.2462	4	0.964
Pakistán	796,095	0.5345	4	174,578.6	2.5711	1	0.572
Palau	459	0.0003	0	20.8	0.0003	1	n.d
Panamá	75,517	0.0507	2	3,360.5	0.0495	3	0.840
Papua Nueva Guinea	462,840	0.3108	1	5,940.8	0.0875	1	0.541
Paraguay	406,752	0.2731	3	6,995.7	0.1030	5	0.761
Perú	1,285,216	0.8629	5	29,547.0	0.4352	2	0.806
Polonia	312,685	0.2099	7	38,482.9	0.5668	5	0.880
Portugal	91,982	0.0618	1	10,707.9	0.1577	5	0.909
Qatar	11,000	0.0074	1	833.3	0.0123	1	0.910
Reino Unido	242,900	0.1631	1	61,113.2	0.9000	2	0.947
República Centrafricana	622,984	0.4183	5	4,511.5	0.0664	1	0.369

Tabla A3. Índice de potencias Aspectos generales							
Estado	Superficie (km ²)	Porcen-taje del total terrestre (%)	Países con los que posee fronteras terrestres	Población (miles) 2009 estimado	Porcentaje del total mundial (%)	Nivel de homogeneidad étnica	Índice Desarrollo Humano 2007
República Checa	78,866	0.0530	4	10,211.9	0.1504	5	0.903
República Dominicana	48,671	0.0327	1	9,650.1	0.1421	4	0.777
Rumania	238,391	0.1601	5	22,215.4	0.3272	4	0.837
Rusia	17,098,242	11.4800	14	140,041.2	2.0624	4	0.817
Rwanda	26,338	0.0177	4	10,746.3	0.1583	4	0.460
Saint Kitts y Nevis	261	0.0002	0	40.1	0.0006	5	0.838
Samoa	2,831	0.0019	0	220.0	0.0032	5	0.771
San Marino	61	0.0000	1	30.2	0.0004	5	n.d
San Vicente y Granadinas	388	0.0003	5	104.6	0.0015	2	0.772
Santa Lucía	539	0.0004	0	160.3	0.0024	3	0.821
Santo Tomé y Príncipe	964	0.0006	0	212.7	0.0031	1	0.651
Senegal	196,722	0.1321	5	13,711.6	0.2019	1	0.464
Serbia	88,361	0.0593	8	7,379.3	0.1087	3	0.826
Seychelles	455	0.0003	0	87.5	0.0013	1	0.845
Sierra Leona	71,740	0.0482	2	5,132.1	0.0756	1	0.365
Singapur	683	0.0005	0	4,657.5	0.0686	3	0.944
Siria	185,180	0.1243	5	21,763.0	0.3205	4	0.742
Somalia	637,657	0.4281	3	9,832.0	0.1448	4	n.d
Sri Lanka	65,610	0.0441	0	21,324.8	0.3141	2	0.759
Sudáfrica	1,221,037	0.8198	6	49,052.5	0.7224	3	0.683
Sudán	2,505,813	1.6824	9	41,087.8	0.6051	1	0.531
Suecia	449,964	0.3021	2	9,059.6	0.1334	3	0.963

Tabla A3. Índice de potencias
Aspectos generales

Estado	Superficie (km ²)	Porcentaje del total terrestre (%)	Países con los que posee fronteras terrestres	Población (miles) 2009 estimado	Porcentaje del total mundial (%)	Nivel de homogeneidad étnica	Índice Desarrollo Humano 2007
Suiza	41,284	0.0277	5	7,604.5	0.1120	3	0.960
Suriname	163,820	0.1100	3	481.3	0.0071	1	0.769
Swazilandia	17,364	0.0117	2	1,337.2	0.0197	5	0.572
Tailandia	513,115	0.3445	4	65,998.4	0.9720	4	0.783
Tanzania	945,087	0.6345	8	41,048.5	0.6045	4	0.530
Tayikistán	143,100	0.0961	4	7,349.1	0.1082	3	0.688
Timor-Leste	14,874	0.0100	0	1,131.6	0.0167	4	0.489
Togo	56,785	0.0381	3	6,031.8	0.0888	2	0.499
Tonga	747	0.0005	0	120.9	0.0018	5	0.768
Trinidad y Tobago	5,130	0.0034	0	1,229.9	0.0181	1	0.837
Túnez	163,610	0.1099	2	10,486.3	0.1544	5	0.769
Turkmenistán	488,100	0.3277	4	4,884.9	0.0719	3	0.739
Turquía	783,562	0.5261	8	76,805.5	1.1311	5	0.806
Tuvalu	26	0.0000	0	12.3	0.0002	5	n.d
Ucrania	603,700	0.4053	7	45,700.4	0.6730	3	0.796
Uganda	241,038	0.1618	5	32,369.6	0.4767	1	0.514
Uruguay	175,016	0.1175	2	3,494.4	0.0515	4	0.865
Uzbekistán	447,400	0.3004	5	27,606.0	0.4066	3	0.710
Vanuatu	12,189	0.0082	0	218.5	0.0032	5	0.693
Venezuela	912,050	0.6124	3	26,814.8	0.3949	3	0.844
Viet Nam	331,689	0.2227	3	88,576.8	1.3045	3	0.725
Yemen	527,968	0.3545	2	22,858.2	0.3366	5	0.575
Zambia	752,618	0.5053	7	11,862.7	0.1747	5	0.481
Zimbabue	390,757	0.2624	4	11,392.6	0.1678	4	0,513

Tabla A4. Índice de Potencias. Aspectos Políticos						
Estado	Número de países en donde posee misiones diplomáticas	Membresía en OIG	Cambios de gobierno (fecha último cambio)	Índice de libertades políticas	Índice de derechos políticos	Índice de libertades civiles
Afganistán	76	37	12/2001	2	3	3
Albania	46	45	07/2007	2	5	5
Alemania	153	71	11/2005	3	7	7
Andorra	6	19	05/2005	3	7	7
Angola	48	44	09/1979	1	2	3
Antigua y Barbuda	3	36	03/2004	3	6	6
Arabia Saudita	83	48	08/2005	1	1	2
Argelia	65	57	04/1999	1	2	3
Argentina	177	67	12/2007	1	6	6
Armenia	33	47	04/2008	2	3	4
Australia	80	61	09/2008	3	7	7
Austria	80	71	07/2004	3	7	7
Azerbaiyán	47	47	10/2003	1	2	3
Bahamas	6	38	04/2010	3	7	7
Bahrein	22	43	02/2002	2	3	3
Bangladesh	42	58	01/2009	2	3	4
Barbados	5	39	01/2008	3	7	7
Belarús	46	39	07/1994	1	1	2
Bélgica	195	73	11/2009	3	7	7
Belice	15	40	02/2008	3	7	6
Benin	25	54	04/2006	3	6	6
Bhután	4	32	04/2008	1	2	3
Bolivia	33	53	01/2006	2	5	5
Bosnia y Herzegovina	46	44	01/2010	2	4	5
Botswana	14	41	04/2008	3	6	6
Brasil	92	64	01/2003	3	6	6

Tabla A4. Índice de Potencias. Aspectos Políticos

Estado	Número de países en donde posee misiones diplomáticas	Membresía en OIG	Cambios de gobierno (fecha último cambio)	Índice de libertades políticas	Índice de derechos políticos	Índice de libertades civiles
Brunei Darussalam	32	32	10/1967	1	2	1
Bulgaria	80	58	01/2002	3	7	6
Burkina Faso	25	54	10/1987	2	3	5
Burundi	13	39	08/2005	2	4	3
Cabo Verde	15	40	03/2001	3	7	7
Camboya	21	42	10/2004	1	2	3
Camerún	23	51	01/2009	1	2	2
Canadá	180	78	02/2006	3	7	7
Chad	25	44	03/2010	1	1	2
Chile	142	59	03/2010	3	7	7
China	175	66	11/2002	1	1	2
Chipre	36	47	02/2008	3	7	7
Colombia	47	56	08/2002	2	5	5
Comoras	6	39	07/2007	2	4	4
Congo	4	43	10/1997	1	2	3
Congo (Rep. Democrática)	...	48	01/2001	1	3	2
Corea del Norte	47	25	10/1997	1	1	1
Corea del Sur	98	64	02/3008	3	7	6
Costa de Marfil	42	51	10/2000	1	1	3
Costa Rica	42	47	05/2010	3	7	7
Croacia	50	57	02/2010	1	6	6
Cuba	118	36	07/2006	1	1	1
Dinamarca	83	71	04/2009	1	7	7
Djibouti	...	42	05/1999	2	3	3
Dominica	4	38	10/2003	3	7	7
Ecuador	44	55	01/2007	2	5	5

Tabla A4. Índice de Potencias. Aspectos Políticos						
Estado	Número de países en donde posee misiones diplomáticas	Membresía en OIG	Cambios de gobierno (fecha último cambio)	Índice de libertades políticas	Índice de derechos políticos	Índice de libertades civiles
Egipto	125	63	07/2004	1	2	3
El Salvador	35	49	01/2009	1	6	5
Emiratos Arabes Unidos	45	44	11/2004	1	2	3
Eritrea	23	36	05/2003	1	1	2
Eslovaquia	59	58	01/2004	3	7	7
Eslovenia	39	51	12/2007	3	7	7
España	108	69	04/2004	1	7	7
Estados Unidos de América	173	71	01/2009	1	7	7
Estonia	31	46	10/2006	1	7	7
Etiopía	35	45	10/2001	2	3	3
Fiji	10	43	07/2009	2	2	4
Filipinas	62	57	01/2001	2	4	5
Finlandia	75	73	01/2003	1	7	7
Francia	158	89	05/2007	1	7	7
Gabón	31	48	10/2009	2	2	4
Gambia	19	45	07/1994	2	3	4
Georgia	35	44	01/2008	2	4	4
Ghana	45	55	01/2009	3	7	6
Grecia	86	66	03/2005	3	7	6
Grenada	6	35	11/2008	3	7	6
Guatemala	37	54	01/2008	2	5	4
Guinea	...	49	12/2009	1	2	3
Guinea Ecuatorial	19	34	08/1979	1	1	2
Guinea-Bissau	...	46	09/2009	2	4	4
Guyana	10	44	08/1999	1	6	5

Tabla A4. Índice de Potencias. Aspectos Políticos

Estado	Número de países en donde posee misiones diplomáticas	Membresía en OIG	Cambios de gobierno (fecha último cambio)	Índice de libertades políticas	Índice de derechos políticos	Índice de libertades civiles
Haití	23	43	05/2006	2	4	3
Honduras	33	46	01/2010	2	5	5
Hungría	79	62	08/2005	1	7	7
India	118	64	05/2004	1	6	5
Indonesia	84	54	10/2004	1	6	5
Irán	98	49	08/2005	1	2	2
Irak	54	40	04/2005	1	2	2
Irlanda	58	58	05/2008	1	7	7
Islandia	19	51	92/2006	1	7	7
Islas Marshall	4	24	11/2009	2	4	4
Islas Salomón	3	32	12/2007	2	4	5
Israel	72	39	07/2007	1	7	6
Italia	126	75	05/2008	1	7	7
Jamaica	17	43	09/2007	3	6	5
Japón	139	69	09/2009	3	7	6
Jordania	45	55	12/2009	2	3	4
Kazajstán	56	46	01/2007	1	2	3
Kenya	37	54	12/2002	2	4	5
Kirguistán	22	48	04/2010	2	3	4
Kiribati	1	27	07/2003	3	7	7
Kuwait	56	52	01/2006	2	4	4
Laos	24	38	01/2006	1	1	2
Lesotho	11	37	02/1996	1	6	5
Letonia	33	47	03/2009	3	6	7
Líbano	66	46	11/2009	2	3	4
Liberia	22	37	01/2006	2	3	5
Libia	8	49	09/1969	1	1	1

Tabla A4. Índice de Potencias. Aspectos Políticos						
Estado	Número de países en donde posee misiones diplomáticas	Membresía en OIG	Cambios de gobierno (fecha último cambio)	Índice de libertades políticas	Índice de derechos políticos	Índice de libertades civiles
Liechtenstein	5	20	03/2009	3	7	7
Lituania	36	47	07/2009	3	7	7
Luxemburgo	22	58	01/1995	3	7	7
Macedonia	32	42	05/2009	2	5	5
Madagascar	16	47	04/2009	2	4	5
Malasia	81	57	04/2009	2	4	4
Malawi	19	46	05/2004	2	4	4
Maldivas	7	33	11/2008	1	2	3
Mali	32	50	09/2007	1	6	5
Malta	22	44	04/2009	1	7	7
Marruecos	82	57	07/1999	2	3	4
Mauricio	17	49	10/2003	1	7	6
Mauritania	29	46	08/2008	2	4	4
México	76	60	12/2006	3	6	5
Micronesia	5	24	05/2007	1	7	7
Moldova	23	48	09/2009	2	5	4
Mónaco	8	30	03/2010	1	6	7
Mongolia	27	43	10/2009	1	6	6
Montenegro	13	26	02/2008	2	5	5
Mozambique	28	49	02/2005	2	5	5
Myanmar	30	36	04/2007	1	1	1
Namibia	21	45	03/2005	3	6	6
Nauru	4	19	12/2007	3	7	7
Nepal	23	50	07/2008	2	3	4
Nicaragua	31	45	01/2007	2	5	5
Níger	3	51	12/1999	2	5	4
Nigeria	88	60	02/2010	2	4	4

Tabla A4. Índice de Potencias. Aspectos Políticos

Estado	Número de países en donde posee misiones diplomáticas	Membresía en OIG	Cambios de gobierno (fecha último cambio)	Índice de libertades políticas	Índice de derechos políticos	Índice de libertades civiles
Noruega	86	69	10/2005	3	7	7
Nueva Zelandia	44	57	11/2008	3	7	7
Omán	3	39	01/1972	1	2	2
Países Bajos	114	69	07/2002	3	7	7
Pakistán	81	60	03/2008	1	2	3
Palau	3	22	01/2009	3	7	7
Panamá	50	46	07/2009	3	7	6
Papua Nueva Guinea	11	45	01/2004	2	5	5
Paraguay	33	52	08/2008	2	5	5
Perú	57	60	07/2006	1	6	5
Polonia	100	67	11/2007	3	7	7
Portugal	77	67	03/2006	3	7	7
Qatar	52	43	01/1995	1	2	3
Reino Unido	147	71	01/2007	3	7	7
República Centroafricana	...	40	03/2003	2	3	3
República Checa	89	61	05/2009	3	7	7
República Dominicana	41	47	08/2004	1	6	6
Rumania	91	65	12/2008	1	6	6
Rusia	146	69	05/2008	1	2	3
Rwanda	14	42	03/2000	1	2	3
Saint Kitts y Nevis	4	33	07/1995	3	7	7
Samoa	3	34	11/1998	3	6	6
San Marino	13	24	04/2010	3	7	7

Tabla A4. Índice de Potencias. Aspectos Políticos						
Estado	Número de países en donde posee misiones diplomáticas	Membresía en OIG	Cambios de gobierno (fecha último cambio)	Índice de libertades políticas	Índice de derechos políticos	Índice de libertades civiles
San Vicente y Granadinas	4	36	03/2001	3	6	6
Santa Lucía	6	41	05/2007	3	7	7
Santo Tomé y Príncipe	6	36	07/2003	3	6	6
Senegal	48	58	04/2000	3	6	5
Serbia	62	51	07/2008	3	5	6
Seychelles	5	38	04/2004	2	5	5
Sierra Leona	15	41	09/2007	2	5	5
Singapur	27	42	08/2004	2	3	4
Siría	57	44	07/2000	1	1	2
Somalia	...	37	02/2009	1	1	1
Sri Lanka	44	52	04/2010	2	4	4
Sudáfrica	99	56	05/2009	3	6	6
Sudán	53	48	01/1989	1	1	1
Suecia	81	75	10/2006	3	7	7
Suiza	130	67	01/2010	3	7	7
Suriname	10	38	08/2000	3	6	6
Swazilandia	8	38	11/2003	1	1	3
Tailandia	65	27	12/2008	2	2	4
Tanzanía	27	51	12/2005	2	4	5
Tayikistán	16	42	12/1999	1	2	3
Timor-Leste	9	31	05/2007	n.d.	n.d.	n.d.
Togo	12	54	05/2004	2	3	3
Tonga	3	31	09/2006	2	3	3
Trinidad y Tobago	10	43	12/2001	3	6	6
Túnez	60	54	11/1987	1	1	1

Tabla A4. Índice de Potencias. Aspectos Políticos

Estado	Número de países en donde posee misiones diplomáticas	Membresía en OIG	Cambios de gobierno (fecha último cambio)	Índice de libertades políticas	Índice de derechos políticos	Índice de libertades civiles
Turkmenistán	4	36	12/2006	1	1	1
Turquía	97	61	03/2003	2	5	5
Tuvalu	1	15	08/2006	1	7	7
Ucrania	80	55	03/2010	1	5	6
Uganda	28	48	01/1986	2	3	4
Uruguay	51	55	03/2010	1	7	7
Uzbekistán	32	43	03/1990	1	1	1
Vanuatu	2	33	09/2009	3	6	6
Venezuela	94	55	04/2002	2	4	4
Viet Nam	60	44	01/2006	1	1	3
Yemen	48	45	04/2007	2	3	3
Zambia	1	47	01/2008	2	5	4
Zimbabue	38	45	02/2009	1	1	2

Tabla A5. Índice de potencias. Aspectos estratégicos

Estado	Personal de las Fuerzas militares (miles de tropas)	Gasto militar 2008 (millones US\$)	Gasto militar / PNB 2008 (%)	Porcentaje del gasto militar mundial	Existencia de conflictos armados (internos / externos)	Gasto en investigación y desarrollo (miles de dólares)	Personal empleado en investigación y desarrollo
Afganistán	40	172.0	2.2	0.014	sí	...	n.d.
Albania	54	199.0	1.8	0.016	no	...	n.d.
Alemania	221	37,327.0	1.3	3.045	no	68,447,204.9	469,100
Andorra	0	n.d.	0.0	...	no	...	n.d.
Angola	108	1,508.0	3.9	0.123	sí	...	n.d.
Antigua y Barbuda	0.1	...	...	...	no	...	n.d.
Arabia Saudita	202	33136.0	9.3	2.703	no	...	4,182
Argelia	124	4,156.0	3.0	0.339	sí	...	n.d.
Argentina	71	2,077.0	0.8	0.169	no	531,437.4	39,393
Armenia	41	217.0	3.0	0.018	sí	6.0	5,763
Australia	51	15,321.0	1.9	1.250	no	6,975,937.0	106,838
Austria	40	2,811.0	0.9	0.229	no	6,641,093.1	38,893
Azerbaiyán	72	697.0	3.4	0.057	sí	94,040,123.0	16,019
Bahamas	1	44.8	0.9	0.004	no	...	n.d.
Bahrein	11	582.0	3.4	0.047	no	...	n.d.
Bangladesh	137	767.0	1.1	0.063	sí	...	n.d.
Barbados	1	24.9	0.8	0.002	no	...	n.d.
Belarús	83	220.0	1.3	0.018	no	90,619.0	26,871
Bélgica	39	4,336.0	1.1	0.354	no	5,744,018.0	53,938
Belice	1	8.9	1.1	0.001	no	...	n.d.
Benin	5	51.3	1.0	0.004	sí	...	n.d.
Bhután	6	n.d.	n.d.	...	sí	...	n.d.
Bolivia	32	175.0	1.7	0.014	no	21,868.8	1,190
Bosnia y Herzegovina	12	188.0	1.3	0.015	no	...	n.d.
Botswana	9	456.0	3.0	0.037	sí	...	n.d.

Tabla A5. Índice de potencias. Aspectos estratégicos

Estado	Personal de las Fuerzas militares (miles de tropas)	Gasto militar 2008 (millones US\$)	Gasto militar / PNB 2008 (%)	Porcentaje del gasto militar mundial	Existencia de conflictos armados (internos / externos)	Gasto en investigación y desarrollo (miles de dólares)	Personal empleado en investigación y desarrollo
Brasil	288	15,477.0	1.5	1.262	no	4,826,555.0	117,541
Brunei Darus-salam	7	266.0	3.6	0.022	no	...	140
Bulgaria	80	713.0	2.6	0.058	no	...	15,647
Burkina Faso	7	108.0	1.3	0.009	sí	4,431.3	n.d.
Burundi	40	35.7	4.9	0.003	sí	...	n.d.
Cabo Verde	1	6.5	0.5	0.001	no	...	151
Camboya	140	85.5	1.1	0.007	sí	...	n.d.
Camerún	13	265.0	1.4	0.022	sí	...	n.d.
Canadá	59	15,940.0	1.2	1.300	no	19,415,065.0	177,120
Chad	30	64.1	0.9	0.005	sí	...	n.d.
Chile	87	4,778.0	3.4	0.390	no	438,222.4	11,173
China	2,810	63,643.0	2.0	5.191	no	23,751.3	1,152,617
Chipre	10	415.0	1.9	0.034	sí	56,503.1	940
Colombia	152	6,568.0	4.0	0.536	sí	136,422.3	8,216
Comoras	0.5	...	...	...	no	...	n.d.
Congo	10	111.0	1.5	0.009	no	...	217
Congo (Rep. Dem.)	51	132.0	2.0	0.011	sí	...	n.d.
Corea del Norte	1122	n.d.	n.d.	...	no	...	n.d.
Corea del Sur	683	23,773.0	2.6	1.939	no	16,002,452.1	186,214
Costa de Marfil	8	266.0	1.5	0.022	sí	...	n.d.
Costa Rica	0	n.a.	n.a.	...	no	61,757.9	1,412
Croacia	61	929.0	1.9	0.076	no	329,504.7	9,148
Cuba	58	n.d.	n.d.	...	no	2,091.0	33,478
Dinamarca	22	3,541.0	1.3	0.289	no	6,349.5	44,321

Tabla A5. Índice de potencias. Aspectos estratégicos

Estado	Personal de las Fuerzas militares (miles de tropas)	Gasto militar 2008 (millones US\$)	Gasto militar / PNB 2008 (%)	Porcentaje del gasto militar mundial	Existencia de conflictos armados (internos / externos)	Gasto en investigación y desarrollo (miles de dólares)	Personal empleado en investigación y desarrollo
Djibouti	8	30.9	4.1	0.003	sí	...	n.d.
Dominica	0	...	...	...	no	...	n.d.
Ecuador	58	1,364.0	2.9	0.111	no	744.0	1,555
Egipto	448	2,585.0	2.5	0.211	no	188,645.5	n.d.
El Salvador	17	101.0	0.6	0.008	no	9,644.4	293
Emiratos Ara- bes Unidos	65	2,559.0	1.9	0.209	no	...	n.d.
Eritrea	200	231.0	20.9	0.019	sí	...	n.d.
Eslovaquia	39	907.0	1.5	0.074	no	215,922.1	14,329
Eslovenia	9	674.0	1.5	0.055	no	519,453.6	8,830
España	166	14,721.0	1.2	1.201	no	9,269,796.8	151,487
Estados Unidos	1,366	548,531.0	4.0	44.742	no	312,535,430.0	1,334,628
Estonia	5	365.0	2.2	0.030	no	102,731.0	4,735
Etiopía	352	262.0	1.7	0.021	sí	...	n.d.
Fiji	4	39.3	1.4	0.003	no	...	n.d.
Filipinas	106	920.0	0.9	0.075	no	...	n.d.
Finlandia	32	2,782.0	1.2	0.227	no	6,525,962.7	58,281
Francia	294	52,565.0	2.3	4.288	no	44,283,354.0	346,078
Gabón	5	108.0	1.3	0.009	no	...	188
Gambia	1	3.7	0.7	0.000	sí	...	n.d.
Georgia	27	651.0	9.2	0.053	sí	9,780.5	14,893
Ghana	7	92.4	0.8	0.008	no	...	n.d.
Grecia	159	9,706.0	3.3	0.792	no	1,200,869.5	31,843
Grenada	0	...	...	...	no	...	n.d.
Guatemala	31	149.0	0.4	0.012	no	...	n.d.
Guinea	10	65.5	2.2	0.005	sí	...	3,711

Tabla A5. Índice de potencias. Aspectos estratégicos

Estado	Personal de las Fuerzas militares (miles de tropas)	Gasto militar 2008 (millones US\$)	Gasto militar / PNB 2008 (%)	Porcentaje del gasto militar mundial	Existencia de conflictos armados (internos / externos)	Gasto en investigación y desarrollo (miles de dólares)	Personal empleado en investigación y desarrollo
Guinea Ecuatorial	1	n.d.	n.d.	...	no	...	n.d.
Guinea-Bissau	7	12.1	3.8	0.001	sí	...	n.d.
Guyana	2	6.2	0.8	0.001	no	...	n.d.
Haití	0	n.a.	n.a.	...	no	...	n.d.
Honduras	8	77.1	0.7	0.006	no	3,470.7	2,280
Hungría	44	1,355.0	1.3	0.111	no	801,356.6	22,826
India	1,303	24,716.0	2.5	2.016	sí	3,929.7	n.d.
Indonesia	297	3,824.0	1.2	0.312	no	...	n.d.
Irán	513	6,089.0	2.9	0.497	no	...	15,713
Irak	50	1,926.0	2.5	0.157	sí	...	n.d.
Irlanda	12	1,182.0	0.5	0.096	no	2,204,968.9	15,713
Islandia	0	n.a.	n.a.	...	no	368,446.5	3,050
Islas Marshall	0	...	...	...	no	...	n.d.
Islas Salomón	0	...	...	...	no	...	n.d.
Israel	172	12,135.0	8.6	0.990	sí	5,458.0	n.d.
Italia	251	32,103.0	1.8	2.619	no	16,669,300.2	161,828
Jamaica	3	65.6	0.6	0.005	no	5,923.1	n.d.
Japón	237	42,751.0	1.9	3.487	no	135,283,386.5	882,414
Jordania	104	973.0	6.2	0.079	no	...	n.d.
Kazajstán	64	855.0	1.3	0.070	no	48,753.4	13,720
Kenya	22	348.0	1.8	0.028	sí	...	n.d.
Kirguistán	9	79.3	3.1	0.006	no	3,180.6	2,958
Kiribati	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
Kuwait	15	3,622.0	3.9	0.295	no	68,631.5	766
Laos	29	11.8	0.4	0.001	no	...	n.d.
Lesotho	2	43.8	2.5	0.004	no	72.0	81

Tabla A5. Índice de potencias. Aspectos estratégicos

Estado	Personal de las Fuerzas militares (miles de tropas)	Gasto militar 2008 (millones US\$)	Gasto militar / PNB 2008 (%)	Porcentaje del gasto militar mundial	Existencia de conflictos armados (internos / externos)	Gasto en investigación y desarrollo (miles de dólares)	Personal empleado en investigación y desarrollo
Letonia	5	400.0	1.8	0.033	no	57,533.3	5,103
Líbano	64	1,067.0	5.1	0.087	sí	...	n.d.
Liberia	12	3.2	0.5	0.000	sí	...	n.d.
Libia	76	837.0	1.0	0.068	no	...	n.d.
Liechtenstein	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
Lituania	13	518.0	1.6	0.042	no	170,035.9	10,557
Luxemburgo	1	317.0	0.7	0.026	no	480,586.9	4,010
Macedonia	11	144.0	2.1	0.012	no	9.8	1,519
Madagascar	21	67.1	1.1	0.005	no	23,219.8	985
Malasia	96	3,479.0	2.1	0.284	no	658,052.6	10,731
Malawi	5	40.0	1.6	0.003	no	...	n.d.
Maldivas	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
Malí	7	132.0	2.1	0.011	no	...	n.d.
Malta	2	39.1	0.7	0.003	no	15,475.3	395
Marruecos	198	2,358.0	3.2	0.192	no	...	23,559
Mauricio	0	10.5	0.2	0.001	no	18,964.1	n.d.
Mauritania	16	90.8	3.0	0.007	no	...	n.d.
México	193	3,928.0	0.4	0.320	no	2,574.6	46,092
Micronesia	0	...	...	...	no	...	n.d.
Moldova	7	15.5	0.5	0.001	no	15,558.1	2,201
Mónaco	0	...	...	...	no	...	n.d.
Mongolia	9	47.9	1.7	0.004	no	3,172.7	n.d.
Montenegro	0	53.3	1.8	0.004	no	...	n.d.
Mozambique	6	65.5	0.9	0.005	no	21,183.4	2,467
Myanmar	375	...	...	...	sí	379,267.2	7,418
Namibia	9	283.0	3.0	0.023	no	...	n.d.

Tabla A5. Índice de potencias. Aspectos estratégicos

Estado	Personal de las Fuerzas militares (miles de tropas)	Gasto militar 2008 (millones US\$)	Gasto militar / PMB 2008 (%)	Porcentaje del gasto militar mundial	Existencia de conflictos armados (internos / externos)	Gasto en investigación y desarrollo (miles de dólares)	Personal empleado en investigación y desarrollo
Nauru	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
Nepal	50	138.0	2.0	0.011	sí	36,044.0	6,500
Nicaragua	16	33.0	0.7	0.003	no	1,824.4	456
Níger	5	32.8	0.9	0.003	no	...	n.d.
Nigeria	76	1,164.0	0.6	0.095	no	...	n.d.
Noruega	27	4,821.0	1.5	0.393	no	3,419.5	29,014
Nueva Zelanda	9	1,251.0	1.1	0.102	no	925,145.1	21,410
Omán	44	3,739.0	10.7	0.305	no	...	n.d.
Países Bajos	52	9,866.0	1.5	0.805	no	10,754,037.2	89,522
Pakistán	612	4,217.0	3.1	0.344	sí	163,844.8	12,820
Palau	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
Panamá	0	0.0	0.0	...	no	43,970.0	1,512
Papua Nueva Guinea	4	28.2	0.5	0.002	sí	...	n.d.
Paraguay	20	71.8	0.8	0.006	no	5,391.8	1,106
Perú	115	1,301.0	1.2	0.106	no	63,509.6	n.d.
Polonia	217	7,418.0	2.0	0.605	no	1,409,349.3	78,362
Portugal	45	3,766.0	2.0	0.307	no	1,150,767.4	25,529
Qatar	12	n.d.	n.d.	...	no	...	n.d.
Reino Unido	212	57,392.0	2.4	4.681	no	33,966,394.7	n.d.
República Centroafricana	3	23.3	1.1	0.002	no	...	n.d.
República Checa	58	2,024.0	1.4	0.165	no	...	28,765
República Dominicana	24	240.0	0.6	0.020	no	...	n.d.

Tabla A5. Índice de potencias. Aspectos estratégicos							
Estado	Personal de las Fuerzas militares (miles de tropas)	Gasto militar 2008 (millones US\$)	Gasto militar / PNB 2008 (%)	Porcentaje del gasto militar mundial	Existencia de conflictos armados (internos / externos)	Gasto en investigación y desarrollo (miles de dólares)	Personal empleado en investigación y desarrollo
Rumania	207	2,184.0	2.0	0.178	no	2,919,337,623.0	33,361
Rusia	1,520	38,238.0	3.5	3.119	sí	6,803,633.6	951,569
Rwanda	70	50.0	1.7	0.004	sí	...	n.d.
Saint Kitts y Nevis	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
Samoa	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
San Marino	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
San Vicente y Granadinas	0	0.0	0.0	0.000	no	555.5	131
Santa Lucía	0	0.0	0.0	0.000	no	2,523.7	311
Santo Tomé y Príncipe	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
Senegal	9	162.0	1.6	0.013	sí	...	n.d.
Serbia	...	715.0	2.6	0.058	sí	...	21,291
Seychelles	...	10.5	2.2	0.001	no	744.5	7
Sierra Leona	3	33.4	1.9	0.003	sí	...	n.d.
Singapur	60	5,831.0	4.1	0.476	no	2,403,496.1	25,492
Siria	316	6,300.0	4.4	0.514	no	...	n.d.
Somalia	47	...	...	...	sí	...	n.d.
Sri Lanka	115	856.0	2.8	0.070	sí	23,504.9	16,851
Sudáfrica	63	3,953.0	1.4	0.322	sí	869,796.2	21,195
Sudán	104	1,278.0	4.4	0.104	sí	63,484.6	19,772
Suecia	53	5,205.0	1.4	0.425	no	951,310,007.3	72,459
Suiza	28	3,381.0	0.8	0.276	sí	1,538,184.4	52,284
Suriname	2	...	...	...	sí	...	n.d.
Swazilandia	3	60.2	1.9	0.005	no	...	n.d.
Tailandia	301	3,003.0	1.3	0.245	sí	373,609.7	42,369

Tabla A5. Índice de potencias. Aspectos estratégicos

Estado	Personal de las Fuerzas militares (miles de tropas)	Gasto militar 2008 (millones US\$)	Gasto militar / PNB 2008 (%)	Porcentaje del gasto militar mundial	Existencia de conflictos armados (internos / externos)	Gasto en investigación y desarrollo (miles de dólares)	Personal empleado en investigación y desarrollo
Tanzania	27	162.0	1.1	0.013	no	...	n.d.
Tayikistán	6	46.1	2.2	0.004	no	...	n.d.
Timor-Leste	1	...	...	...	no	...	n.d.
Togo	7	43.4	1.5	0.004	no	...	n.d.
Tonga	...	3.5	1.4	0.000	no	...	n.d.
Trinidad y Tobago	3	...	...	...	no	3,002.3	1,589
Túnez	35	446.0	1.4	0.036	no	132,208.1	11,510
Turkmenistán	14	182.0	2.9	0.015	no	...	n.d.
Turquía	610	11,663.0	2.1	0.951	sí	1,223,151.9	28,964
Tuvalu	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
Ucrania	304	3,206.0	2.9	0.262	no	490,276.3	139,470
Uganda	50	237.0	2.2	0.019	sí	46,259.2	1,278
Uruguay	24	273.0	1.3	0.022	no	32,407.2	1,412
Uzbekistán	59	52.7	0.5	0.004	no	...	n.d.
Vanuatu	0	0.0	0.0	0.000	no	...	n.d.
Venezuela	56	1,987.0	1.3	0.162	no	243,036.6	6,100
Viet Nam	484	1,327.0	2.1	0.108	no	...	n.d.
Yemen	66	801.0	5.1	0.065	no	...	n.d.
Zambia	22	165.0	1.3	0.013	no	317.2	2,098
Zimbabue	40	107.0	1.6	0.009		...	n.d.

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos												
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agricultura)	Estructura de la economía (%) industria)	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Afganistán	8.256	309.26	38	24	1	0	4.341	0.0181	52.6	44	India	...
Albania	9.145	2902.65	23	21	260	0	3.709	0.0155	40.6	73	Italia	61.4
Alemania	2915.867	35432.74	1	30	32663	45634	2065	8.6113	70.8	18	Francia	73.5
Andorra	2.256	38800.00	n.d.	n.d.	...	...	2.028	0.0085	89.9	76	España	...
Angola	45.167	1258.00	10	67	-24	29	42.62	0.1777	94.4	72	EEUU	43.5
Antigua y Barbuda	1.004	12204.82	7	11	129	0	0.425	0.0018	42.3	55	España	...
Arabia Saudita	349.138	14733.46	3	64	4628	1183	271.96	1.1341	77.9	33	Japón	59.1
Argelia	113.888	3400.24	8	61	1081	23	75.03	0.3129	65.9	44	EEUU	52.2
Argentina	212.595	5455.27	9	35	4662	1157	79.05	0.3296	37.2	27	Brasil	57.5
Armenia	6.387	1882.01	18	39	220	7	2.94	0.0123	46.0	32	Alemania	69.4
Australia	755.659	36594.25	4	26	-34547	-40946	259.3	1.0813	34.3	32	Japón	82.7
Austria	323.828	39190.19	3	27	8919	9293	268	1.1176	82.8	39	Alemania	71.3
Azerbaiyán	19.817	2336.03	8	64	1680	1121	18.279	0.0762	92.2	54	Italia	55.4
Bahamas	6.237	18961.24	3	7	360	0	2.611	0.0109	41.9	45	España	71.4
Bahrein	15.354	20496.91	1	45	1049	1123	20.265	0.0845	132.0	nd.		68.4
Bangladesh	64.854	415.42	20	28	692	10	25.91	0.1080	40.0	38	EEUU	47.8

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos												
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agrícola	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Barbados	3.431	12522.99	10	15	159	3	1.685	0.0070	49.1	43	EEUU	70.5
Belarus	36.944	3808.31	9	42	305	3	42.08	0.1755	113.9	2	Rusia	47.4
Bélgica	394.507	37300.69	1	24	23691	22925	563.7	2.3507	142.9	37	Alemania	74.5
Belize	1.222	4059.08	23	15	107	0	1.039	0.0043	85.0	68	EEUU	63.7
Benin	4.749	623.89	33	14	21	0	1.444	0.0060	30.4	29	China	54.8
Bhutan	0.931	1187.82	25	37	1	0	0.596	0.0025	64.0	89	India	...
Bolivia	11.221	1165.58	13	36	-277	3	6.332	0.0264	56.4	54	Brasil	55
Bosnia y Herzegovina	11.396	2884.68	10	24	298	3	11	0.0459	96.5	37	Croacia	54.7
Botswana	10.631	6756.44	2	52	346	57	7.233	0.0003	68.0	94	EFTA	68.4
Brasil	1067.706	5716.67	5	31	15066	2517	229.15	0.9556	21.5	27	Argentina	60.9
Brunei Darussalam	11.561	30624.73	1	72	275	0	7.728	0.0322	66.8	51	Japón	...
Bulgaria	31.516	4096.99	9	32	2223	316	36.93	0.1540	117.2	22	Turquía	62.2
Burkina Faso	6.023	448.85	30	19	19	-3	1.794	0.0075	29.8	56	China	55
Burundi	0.911	119.22	45	21	-1	0	0.347	0.0014	38.1	46	Suiza	46.8

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos												
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agrícola	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Cabo Verde	1.131	2333.45	10	17	19	0	0.649	0.0027	57.4	65	España	...
Camboya	7.272	513.45	35	26	381	6	8.442	0.0352	116.1	68	EEUU	56.5
Camerún	18.327	999.21	44	16	18	0	6.617	0.0276	36.1	37	España	54.4
Canadá	1275.283	39141.33	2	29	33822	34083	767.2	3.1993	60.2	84	EEUU	78.7
Chad	6.368	687.56	23	47	705	0	4.756	0.0198	74.7	91	EEUU	46.4
Chile	145.845	8903.35	5	50	6677	2146	94.02	0.3921	64.5	26	EEUU	78.3
China	2644.642	2012.52	12	49	72406	11306	1721.6	7.1793	65.1	37	EEUU	54
Chipre	18.235	23676.09	6.9	20	1166	432	76.44	0.3188	419.2	29	R. Unido	73.1
Colombia	135.883	2905.21	12	37	10192	4623	50.04	0.2087	36.8	47.1	EEUU	60.5
Comoras	0.402	642.27	40	4	1	0	0.149	0.0006	37.1	54	P. Bajos	...
Congo	7.677	2227.15	6	57	402	0	7.889	0.0329	102.8	67	EEUU	43
Congo (Rep. Democrática)	8.543	144.13	55	11	1344	0	2.427	0.0101	28.4	50	Bélgica	...
Corea del Norte	13.921	612.00	30	34	113	0	4.06	0.0169	29.2	59	China	3
Corea del Sur	888.267	18391.68	3	40	7198	4312	634.4	2.6455	71.4	35	China	68.6
Costa de Marfil	17.568	951.00	28	22	192	-4	13.23	0.0552	75.3	28	Francia	55.5
Costa Rica	21.466	4876.52	9	29	653	-43	19.078	0.0796	88.9	40	EEUU	65.1

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos

Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agrícola	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Croacia	42.915	9664.10	7	32	1695	187	31.73	0.1323	73.9	36	Italia	55.3
Cuba	19.263	3059.00	4	25	-1	0	13.15	0.0548	68.3	43	P. Bajos	29.7
Dinamarca	276.4	50930.57	2	26	5309	9328	178.9	0.7460	64.7	32	Alemania	77.6
Djibouti	0.769	1029.85	18	23	3	0	1.237	0.0052	160.9	88	Somalia	52.6
Dominica	0.256	3567.25	18	33	27	0	0.308	0.0013	120.3	37	R. Unido	...
Ecuador	41.402	3057.74	6	35	1913	0	24.38	0.1017	58.9	62	EEUU	55.3
Egipto	107.375	1488.61	14	38	5376	92	53.65	0.2237	50.0	24	Italia	53.2
El Salvador	18.654	2663.95	10	30	518	217	10.824	0.0451	58.0	64	EEUU	70.3
Emiratos Árabes Unidos	163.296	38613.42	2	63	12000	6661	228.61	0.9533	140.0	35	Japón	60.4
Eritrea	1.16	244.39	22	23	11	0	0.587	0.0024	50.6	41	Italia	...
Eslovaquia	55.103	10182.72	4	32	1908	146	86.81	0.3620	157.5	38	Alemania	68.4
Eslovenia	38.24	19021.38	2	35	496	568	44.18	0.1842	115.5	33	Alemania	63.6
España	1231.733	27902.73	4	30	22987	38772	533.6	2.2252	43.3	30	Francia	70.9
Estados Unidos de América	13194.7	44024.17	1	21	99443	-12714	2884	12.0267	21.9	35	Canadá	82
Estonia	16.611	12352.93	3	29	2853	603	22.264	0.0928	134.0	31	Finlandia	78.1
Etiopía	13.315	177.37	48	13	205	0	5.131	0.0214	38.5	18	China	54.4

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos													
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%)	Estructura de la agricultura (%)	Estructura de la industria (%)	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Fiji	3.203	3715.19	9	14	14	-4	10	2.1816	0.0091	68.1	31	EEUU	59.8
Filipinas	117.562	1351.72	14	32	32	1132	162	99.27	0.4140	84.4	35	EEUU	57.4
Finlandia	209.771	39993.57	3	32	32	4561	2705	143.62	0.5989	68.5	22	Alemania	76.5
Francia	2252.213	36708.33	2	21	21	63576	115668	1003.9	4.1864	44.6	25	Alemania	66.1
Gabón	9.555	6835.58	6	58	58	300	-28	7.554	0.0315	79.1	44	EEUU	53
Gambia	0.345	222.88	33	10	10	24	13	0.384	0.0016	111.3	54	India	57.6
Georgia	7.764	1764.08	15	28	28	450	-89	5.353	0.0223	68.9	22	Turquía	68.7
Ghana	12.894	601.87	37	25	25	156	0	10.367	0.0432	80.4	20	P. Bajos	58.1
Grecia	308.72	27751.35	3	21	21	607	1451	84.87	0.3539	27.5	23	Alemania	57.6
Grenada	0.524	4936.63	5	18	18	28	0	0.316	0.0013	60.3	32	Sta. Lucía	...
Guatemala	30.299	2333.68	50	15	15	208	0	17.095	0.0713	56.4	57	EEUU	61.2
Guinea	3.14	328.67	23	38	38	102	0	1.66	0.0069	52.9	21	Rusia	55.1
Guinea Ecuatorial	8.571	7319.30	3	92	92	1860	0	10.239	0.0427	119.5	53	China	53.2
Guinea-Bissau	0.308	188.52	62	12	12	10	-4	0.292	0.0012	94.8	94	India	45.7
Guyana	0.881	1160.96	35	19	19	77	0	1.26	0.0053	143.0	37	EEUU	58.2
Haití	4.473	527.59	28	20	20	10	0	2.042	0.0085	45.7	88	R. Dom.	52.2

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos

Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agrícola	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Honduras	9.072	1225.05	14	31	272	28	7.018	0.0293	77.4	74	EEUU	60.3
Hungría	112.899	11204.05	3	32	6699	1346	147.53	0.6152	130.7	35	Alemania	66.2
India	873.659	784.96	18	28	6598	1364	307.6	1.2827	35.2	25	EEUU	55.6
Indonesia	364.239	1640.34	13	47	5260	3065	175.7	0.7327	48.2	31	Japón	55.1
Irán	222.387	3187.60	11	45	30	76	112.34	0.4685	50.5	27	Japón	43.1
Irak	20.044	952.00	7	67	300	0	49.89	0.2080	248.9	58	EEUU	...
Irlanda	219.368	51800.07	5	46	-22773	12938	177.49	0.7402	80.9	36	EEUU	81.3
Islandia	16.307	53001.20	6	25	2329	6690	9.193	0.0383	56.4	32	P. Bajos	77.1
Islas Marshall	0.062	1797.00	32	15	157	0	0.0638	0.0003	102.9	n.d.	EEUU	...
Islas Salomón	0.327	661.34	75	5	-1	0	0.33	0.0014	100.9	50	China	...
Israel	142.25	20798.96	3	30	5587	2492	90.69	0.3782	63.8	45	EEUU	68.4
Italia	1852.585	31790.63	2	29	19971	39671	845.8	3.5271	45.7	25	Alemania	63.4
Jamaica	10.365	3877.15	5	34	601	94	7.179	0.0299	69.3	46	EEUU	66.1
Japón	4366.459	34180.72	2	26	2775	45781	1150.3	4.7969	26.3	37	EEUU	73.6
Jordania	14.101	2518.55	4	10	1532	0	15.464	0.0645	109.7	42	EEUU	64
Kazajstán	81.003	5362.69	6	40	1738	17	62.88	0.2622	77.6	24	Alemania	60.4
Kenya	22.819	670.24	24	17	21	10	10.234	0.0427	44.8	26	Uganda	59.4

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos												
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agricultura	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcen-taje del total comer-cio mundial	Grado de apertura econó-mica (%)	Porcentaje de ex-portaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Kirguistán	2.822	541.99	33	20	47	0	2.6028	0.0109	92.2	46	Suiza	59.9
Kiribati	0.07	735.53	9	24	17	0	0.079	0.0003	112.9	44	EEUU	...
Kuwait	95.924	30984.22	1	57	250	4709	72.99	0.3044	76.1	37	Japón	63.7
Laos	3.437	570.43	43	31	28	0	1.577	0.0066	45.9	51	Tailandia	49.1
Lesotho	1.494	620.83	18	41	47	0	2.113	0.0088	141.4	97	EEUU	54.1
Letonia	20.101	8760.11	4	22	632	135	17.041	0.0711	84.8	27	Lituania	68.2
Libano	22.722	6136.74	5	18	2573	715	11.339	0.0473	49.9	39	Siria	60.3
Liberia	0.614	171.56	77	5	194	186	5.749	0.0240	936.3	38	Alemania	...
Libia	50.445	8449.19	2	80	261	138	45.94	0.1916	91.1	52	Italia	34.5
Liechtenstein	2.489	101654.00	6	39	...	...	3.3873	0.0141	136.1	43	Alemania	...
Lituania	29.791	8777.28	16	28	1009	329	32.41	0.1352	108.8	24	Rusia	72
Luxemburgo	41.505	89818.67	1	13	3685	2935	37.43	0.1561	90.2	35	Alemania	79.3
Macedonia	6.282	3075.58	13	30	100	3	6.078	0.0253	96.8	39	Serbia	60.8
Madagascar	5.499	287.03	28	16	48	0	2.365	0.0099	43.0	57	Francia	61.4
Malasia	148.945	5643.47	9	47	3967	2971	284.8	1.1877	191.2	34	EEUU	65.8
Malawi	2.731	165.00	36	19	3	0	1.3923	0.0058	51.0	22	S. África	55.5
Maldivas	0.907	2628.73	16	7	14	0	1.046	0.0044	115.3	47	Tailandia	...

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos												
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agricultura	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Malí	6.216	486.95	45	17	159	2	2.181	0.0091	35.1	45	China	53.7
Malta	6.403	15998.30	3	22	562	-26	7.038	0.0293	109.9	29	Francia	67.8
Marruecos	65.405	2148.91	17	37	2933	174	32.35	0.1349	49.5	41	Francia	57.4
Mauricio	6.291	5026.45	5	25	24	48	5.766	0.0240	91.7	48	R. Unido	69
Mauritania	2.713	938.04	25	29	115	0	1.908	0.0080	70.3	38	China	53.2
México	840.012	8066.25	4	27	18055	6171	506.1	2.1105	60.2	87	EEUU	65.8
Micronesia	0.17	2072.00	29	15	...	...	0.1467	0.0006	86.3	n.d.	Japón	...
Moldova	3.356	991.21	41	12	225	0	3.698	0.0154	110.2	35	Rusia	59.5
Mónaco	0.902	32958.00	0	5	...	...	1.6324	0.0068	181.0	n.d.	n.d.	...
Mongolia	3.156	1217.35	22	28	182	0	2.248	0.0094	71.2	84	China	60.1
Montenegro	2.27	n.d.	n.d.	n.d.	...	...	0.773	0.0032	34.1	90	Grecia	...
Mozambique	7.738	386.13	23	30	108	0	5.03	0.0210	65.0	75	P. Bajos	56.6
Myanmar	13.123	232.25	55	11	300	0	7.605	0.0317	58.0	62	Tailandia	40.1
Namibia	6.319	3085.07	11	31	349	-12	5.213	0.0217	82.5	37	S. África	63.8
Nauru	0.032	4322.00	n.d.	n.d.	1	0	0.021	0.0001	65.6	71	S. África	...
Nepal	8.865	375.79	38	20	5	0	2.822	0.0118	31.8	80	India	54
Nicaragua	5.301	896.78	17	26	241	0	5.4	0.0225	101.9	72	EEUU	62.7

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos												
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agricultura	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de ID, 2005 (millones US\$)	Egreso de ID 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Niger	3.601	278.04	39	17	12	3	0.81	0.0034	22.5	61	Francia	53.5
Nigeria	116.488	777.22	17	54	3403	200	84.37	0.3518	72.4	57	EEUU	52.6
Noruega	335.856	72429.55	2	44	3413	14461	185.69	0.7744	55.3	39	R. Unido	70.1
Nueva Zelandia	104.607	25238.61	4	27	1603	-1300	47.1	0.1964	45.0	34	Australia	81.6
Omán	35.99	13845.16	2	39	715	44	31.128	0.1298	86.5	42	China	63.9
Países Bajos	670.929	41049.25	2	24	43630	119454	734.1	3.0613	109.4	40	Alemania	77.1
Pakistán	127.002	817.26	19	27	2183	44	43.7	0.1822	34.4	30	EEUU	58.2
Palau	0.102	6717.00	6	12	3	0	0.113182	0.0005	111.0	n.d.	EEUU	...
Panamá	17.103	5207.76	7	17	677	1500	18.819	0.0785	110.0	48	EEUU	65.9
Papua Nueva Guinea	5.592	945.02	36	37	32	6	6.086	0.0254	108.8	38	Australia	...
Paraguay	9.527	1610.72	21	19	219	5	10.609	0.0442	111.4	39	Uruguay	56.8
Perú	93.045	3366.31	9	26	2579	60	38.65	0.1612	41.5	34	EEUU	62.1
Polonia	340.969	8939.62	5	32	7724	1455	239.5	0.9987	70.2	34	Alemania	58.8
Portugal	194.79	18400.90	8	26	3113	1146	110.03	0.4588	56.5	39	España	66.7
Qatar	52.722	62914.38	0	76	1469	352	42.73	0.1782	81.0	57	Japón	60.7
Reino Unido	2398.946	39630.38	1	24	164530	101099	1054.5	4.3974	44.0	25	EEUU	81.6

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos												
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agrícola	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de ID, 2005 (millones US\$)	Egreso de ID 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Rep. Centroafricana	1.438	330.00	55	20	6	0	334	1.3928	23226.7	41	Bélgica	50.3
República Checa	142.517	13883.80	3	39	10991	856	187.26	0.7809	131.4	43	Alemania	69.7
Rep. Dominicana	31.6	3652.70	12	29	899	0	17.63	0.0735	55.8	80	EEUU	56.7
Rumania	121.901	5633.37	9	35	6388	-13	79.51	0.3316	65.2	34	Italia	61.3
Rusia	984.925	6897.23	5	39	14600	13126	468.6	1.9541	47.6	21	P. Bajos	54
Rwanda	2.492	270.85	40	20	8	0	0.582	0.0024	23.4	20	China	52.1
Saint Kitts y Nevis	0.495	11953.63	4	26	50	0	0.475	0.0020	96.0	71	EEUU	...
Samoa	0.365	1958.58	11	58	-4	0	0.379	0.0016	103.8	74	Australia	...
San Marino	1.009	44607.00	n.d.	n.d.	...	...	3.326	0.0139	329.6	n.d.	n.d.	...
San Vicente y Granadinas	0.501	4695.32	10	26	34	0	0.262	0.0011	52.3	48	Francia	...
Santa Lucía	0.925	5602.48	5	15	112	0	0.492	0.0021	53.2	80	Francia	...
Santo Tomé y Príncipe	0.123	773.19	15	14	7	0	0.066	0.0003	53.7	47	P. Bajos	...
Senegal	9.194	770.11	17	19	54	30	4.415	0.0184	48.0	28	Mali	58.8

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos												
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agricultura	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Serbia	31.989	4273.38	17	26	1481	0	15.133	0.0631	47.3	n.d.	n.d.	...
Seychelles	0.775	9368.49	3	26	82	8	1.129	0.0047	145.7	43	R. Unido	...
Sierra Leona	1.42	253.89	49	31	27	0	0.716	0.0030	50.4	71	Bélgica	48.4
Singapur	132.155	29917.20	0	35	20083	5519	534	2.2269	404.1	23	Malasia	85.7
Siria	34.919	1843.58	25	25	500	0	20.253	0.0845	58.0	40	Irak	48.2
Somalia	0.84	262.00	65	10	24	0	0.817	0.0034	97.3	72	E.A.U.	...
Sri Lanka	26.959	1363.41	17	27	272	38	16.55	0.0690	61.4	39	EEUU	59.3
Sudáfrica	255.272	5376.19	3	31	6379	68	133.71	0.5576	52.4	24	Japón	64.1
Sudán	37.442	1033.80	38	24	2305	0	12.762	0.0532	34.1	79	Japón	...
Suecia	384.388	42178.97	1	29	13389	25938	286.5	1.1947	74.5	19	Alemania	72.6
Suiza	387.987	53245.56	2	34	5795	42858	329.3	1.3732	84.9	31	Alemania	79.1
Surinam	2.112	4081.47	13	22	41	0	1.631	0.0068	77.2	39	Noruega	52.6
Suazilandia	2.65	2312.03	12	46	-14	21	4.285	0.0179	161.7	69	S. África	61.6
Tailandia	206.338	3137.67	11	45	3687	246	241.6	1.0075	117.1	28	EEUU	65.6
Tanzania	12.811	335.37	43	18	473	0	6.167	0.0257	48.1	18	China	56.4
Tayikistán	2.811	440.58	23	28	54	0	3.467	0.0145	123.3	72	P. Bajos	56.9
Timor-Leste	0.351	345.89	9	23	3	0	0.212	0.0009	60.4	100	Indonesia	...
Togo	2.21	350.72	40	25	49	-10	1.652	0.0069	74.8	31	Ghana	49.8

Tabla A6. Índice de Potencias. Aspectos económicos												
Estado	PNB-PIB (miles millones de US\$)	PNB-PIB per capita (en US\$)	Estructura de la economía (%) agricultura	Estructura de la economía (%) industria	Ingreso de IED, 2005 (millones US\$)	Egreso de IED 2005 (millones US\$)	Comercio total (miles de millones de US\$)	Porcentaje del total comercio mundial	Grado de apertura económica (%)	Porcentaje de exportaciones con 2 socios principales	Principal socio comercial	Índice de libertad económica
Tonga	0.223	2181.44	23	27	5	0	0.156	0.0007	70.0	68	EEUU	...
Trinidad y Tobago	18.171	13996.31	1	60	1100	120	18.943	0.0790	104.2	65	EEUU	71.4
Túnez	30.837	3031.59	13	33	782	13	25.55	0.1065	82.9	49	Francia	61
Turkmenistán	21.846	4279.83	18	39	62	0	9.875	0.0412	45.2	64	Ucrania	42.5
Turquía	401.763	5533.68	9	31	9681	1078	223.99	0.9341	55.8	19	Alemania	59.3
Tuvalu	0.015	2141.00	17	27	8	0	0.010186	0.0000	67.9	81	Alemania	...
Ucrania	106.469	2282.48	10	33	7808	275	83.09	0.3465	78.0	29	Rusia	53.3
Uganda	9.443	316.30	31	25	258	0	3.253	0.0136	34.4	19	Bélgica	63.4
Uruguay	19.127	5977.24	9	32	600	-4	9.246	0.0386	48.3	27	Brasil	69.3
Uzbekistán	17.027	642.97	28	29	45	0	9.46	0.0394	55.6	35	Rusia	52.6
Vanuatu	0.387	1736.52	65	5	15	1	0.15121	0.0006	39.1	76	Tailandia	...
Venezuela	181.608	6736.21	4	41	2957	1460	97.44	0.4063	53.7	60	EEUU	47.7
Viet Nam	60.995	722.68	57	37	2020	0	80.5	0.3357	132.0	44	EEUU	50
Yemen	20.04	926.82	12	42	-266	0	11.975	0.0499	59.8	49	China	53.8
Zambia	10.939	921.28	18	26	259	0	6.429	0.0268	58.8	60	Suiza	57.9
Zimbabue	5.54	472.23	66	10	103	1	3.689	0.0154	66.6	43	Sudán	35.8

Anexo 2

Breve historia de los países bálticos

Jean Pierre Brossard
Zane Karpenko

Las repúblicas bálticas están conformadas por tres pequeños países localizados a las orillas del mar Báltico. Estonia, Letonia y Lituania. A pesar de que otros Estados colindan con las aguas de este mar, sólo estos tres países reciben tal denominación ya que el idioma que manejan es muy similar, a excepción del estonio, que es más parecido al finés.

En el siguiente estudio daremos un breve recorrido por los acontecimientos históricos más relevantes de estos Estados, desde los primeros habitantes hasta la actualidad. Naturalmente, es imposible transitar tantos años en tan pocas páginas, así que se pretenderá dar una idea general de cómo estos países han ido evolucionando a través del tiempo, qué sistemas políticos e ideologías han predominado, esto para tratar de explicar algunas de las decisiones que este conjunto de repúblicas ha tomado a lo largo de los años.

De la prehistoria a la Edad Media

Los primeros habitantes que conocemos de los países bálticos, llegaron después de la desaparición de un glaciar el cual cubría gran parte de Europa, 8,000 años antes de Cristo. Los poblados que se encontraban dentro del territorio no mantenían relaciones de tipo étnica o lingüística, como podemos observar en las fuentes arqueológicas.¹ Los rasgos eran diferentes y vivían en comunidades pequeñas, no eran los ancestros de los baltos que residen en esta zona.

¹ O'Connor, Kevin, 2003: 9, "History of the Baltic States", Greenwood Press.

Los fino-ugrios llegaron de la región de Volga aproximadamente 3,000 o 2,500 años a. C. siendo así los ancestros de estonios y livos –un pueblo casi desaparecido en territorio de Letonia–, mientras los ancestros de los letones, lituanos y prusianos (otro pueblo completamente desaparecido) son los baltos de descendencia indoeuropea, los cuales ocuparon territorios mucho más grandes de lo que actualmente es la región báltica, incluyendo lo que hoy es Bielorrusia, Rusia y Polonia. El río de Vāina serviría para dividir las regiones de habla fino-ugria y balta.

Durante la Edad de Bronce, parte de la región fue conocida como “Tierra de Ámbar”.² La desunión seguía siendo característica de los pueblos en estos territorios, aunque poco a poco fueron apareciendo ciertas formaciones similares estados. No practicaban el cristianismo, sino creían en las deidades de la naturaleza que los rodeaba. Tenían un sistema bastante complejo de dioses, que representaban en cantos tradicionales de los baltos, muchos de los cuales permanecen en la actualidad.

La Edad Media

Durante este periodo, los pueblos comenzaron a unirse en comunidades más organizadas. Los estonios y livonios (o livos), que eran los fino-ugrios habitantes del territorio de Letonia, estaban organizados en 12 distritos reconocibles. Los baltos estaban divididos en prusianos, yotvingios; los ancestros de los lituanos: los samogitanos y los aukstaiciai; y los de los letones: semgalianos, los selonianos, latgalianos y los curonios o curios.

Las conquistas de los vikingos empezaron en el siglo IX, y por parte de los eslavos del este se dieron ataques a finales del milenio. Hay que reconocer que los curios eran grandes guerreros, en sus barcos navegaron por los mares y realizaron sus cruzadas en diversas tierras. Pero de igual modo, como en el caso de los vikingos, su poca población no les permitió mantener su poder. Las guerras y conquistas continuaron por muchos años y pronto se unieron los alemanes, quienes introducirían el cristianismo.

Lo que marcó este periodo fueron las cruzadas. Las conquistas cristianas comenzaron en el año 997, siendo Prusia el primer escenario. La primera iglesia danesa en Curlandia fue construida en 1070. A inicios del

² Batey, H. James, “Prehistory to the 18th century”, artículo de la Enciclopedia Británica, disponible en <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50985/Baltic-states/37250/Prehistory-to-the-18th-century?anchor=ref418625>, consultado el 21 de marzo de 2011.

siglo XIII, el rey de Dinamarca conquistaría gran parte del norte de Estonia. Entre 1198 y 1290 los germanos empezaron sus cruzadas en los territorios de moderna Letonia y Lituania hasta conquistar todas.³

Los cruzados no estaban interesados sólo en cristianizar a los paganos: su interés estaba centrado en la posesión de tierras y sus riquezas. A los bálticos se les reconoce en ser los primeros en construir los edificios de piedras. Sin embargo, la resistencia de los nativos era bastante fuerte. A pesar de que los cruzados habían reconocido que los paganos convivían pacíficamente con sus vecinos cristianos, no estaban dispuestos a abandonar sus creencias y tradiciones (han surgido varias veces en la historia moderna y siguen formando una parte importante de su vida hoy en día).⁴

Los germanos fueron organizados en órdenes militares: los Hermanos de la Espada y los Caballeros de los Teutones. A pesar de tener mucho armamento y gente, sufrieron bastantes derrotas, una de ellas, la más importante fue en Saule. Las batallas perdidas contra la población menos armada y menos educada en el arte de la guerra, se puede justificar por su habilidad de unirse en casos de necesidad con otros pueblos, su convicción basada en la religión que honraba la muerte en batalla y los conocimientos del territorio. La orden se reorganizó en Livonia en 1230, como rama de los Teutones.⁵

Así, el territorio fue dividido entre varios poderes: el norte de Estonia formaba parte del reino danés; los Caballeros teutones vigilaban el este de Prusia; la orden de Livonia controlaba Letonia y el sur de Estonia. Sin embargo, la germanización no resultó muy efectiva y los nativos no aceptaban tan fácilmente la cultura ajena. Cabe mencionar que los nativos desde la llegada de los alemanes, se convirtieron en personas de “segunda clase”: no eran personas libres, sino propiedad de la nobleza, no tenían propiedad privada, no tenían derechos y eran obligados a trabajar en las tierras de su amo cierto número de días al año, sin mencionar la cantidad de impuestos que tenían que cubrir.

Mientras tanto, Lituania pudo resistir las invasiones de mejor manera conservando su independencia. Para 1236, Mindaugas unió varias tribus y en 1251 aceptó el cristianismo, que sería olvidado diez años después tras su muerte. Ya en el siglo XIV, bajo la dinastía Gediminas, y más tarde,

³ Bate, H. James, “Prehistory to the 18th century”, artículo de la Enciclopedia Británica, disponible en <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50985/Baltic-states/37250/Prehistory-to-the-18th-century?anchor=ref418625>, consultado el 21 de marzo de 2011.

⁴ Murray, Alan V., 2009, “The clash of cultures on the medieval Baltic frontier”, Ashgate Publishing.

⁵ Purens Vilnis, 1998, “Latvijas vesture”, RaKa, Riga.

bajo el mando de sus sucesores, los lituanos se expandieron en Bielorrusia, parte de Ucrania, hasta Moscú. El éxito de los lituanos puede ser explicado por sus decisiones políticas, tolerancia religiosa, del mismo modo por los matrimonios que concluían familias de eslavos del este.

La muerte de Algirdas y los problemas con los sucesores, igual que los intentos de los eslavos de recuperar sus territorios, obligó a los lituanos a buscar aliados. Jogaila, el hijo de Algirdas, se casó con Jadwiga, la reina de Polonia, convirtiéndose en el rey de este Estado mientras su primo gobernaba Lituania. El ejército de Polonia-Lituania en los siguientes años terminó con la orden teutónica y su expansión continuó hasta llegar a su apogeo. Sin embargo, la reciente polonización por parte de Jogalia, creó problemas en la población en Estonia y Lituania, tanto como entre los gobernantes germanos y pueblos nativos.⁶

Hablando de la organización económica de esta época, es imprescindible mencionar a la Liga Hanseática o Hansa, que constaba de una alianza de ciudades de Alemania y comerciantes alemanes en los Países bálticos, Noruega, Países Bajos, Suecia, Inglaterra, Polonia, Rusia, parte de Finlandia y Dinamarca. Los gremios creados desarrollaban rutas comerciales para sus miembros, y para unirse a éstos y obtener los privilegios se requería un gran esfuerzo. Así lograron la excelencia de la organización y desarrollo de las ciudades. Siete ciudades estonias eran pertenecientes a la organización, mientras que ocho pertenecían a Letonia siendo Riga una de las más importantes en toda la liga.

La Edad Moderna

El principio de la Edad Moderna está marcado por la hegemonía de la Mancomunidad de Polonia-Lituania. La unión de estos dos estados, que al principio estaba basada en una unión personal vía matrimonio, más tarde se convirtió en una organización más elaborada. La unión dio paso a un periodo de prosperidad, desarrollo de cultura y tradiciones políticas.

La Guerra Livona del siglo xvi puso fin a la confederación y las tierras pasaron a las manos de la Mancomunidad de Polonia-Lituania. En la siguiente guerra de Polonia-Suecia, la mancomunidad perdería parte de

⁶ Batey, H. James, "Prehistory to the 18th century", artículo de la Enciclopedia Británica, disponible en <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50985/Baltic-states/37250/Prehistory-to-the-18th-century?anchor=ref418625>, consultado el 21 de marzo de 2011.

ex Livonia, que a su vez en la Gran Guerra del Norte perdió el control sobre su parte de este territorio. Durante estas décadas, la zona báltica cambió de gobernantes, las tierras fueron divididas y vueltas a dividir, sin embargo, el periodo bajo el poder de Suecia estaría marcado por el desarrollo en el nivel de vida de los pueblos. Fue introducida la educación elemental y hubo traducciones de la Biblia. Curlandia, mientras tanto, se desarrolló como un estado independiente, lo bastante poderoso para tener colonias.

Desde la segunda parte del siglo xvii, aumentó la presión por parte de Rusia. Al principio de siglo, Estonia y Letonia cayeron bajo el mando ruso y, para final de siglo, el resto de lo que hoy en día son los países bálticos, compartirían este destino. La Unión de Polonia-Lituania perdió su poder dando como resultado la división entre Rusia y Prusia.

Durante los años de la hegemonía rusa, las políticas aplicadas para los territorios de Livonia eran diferentes para diversas zonas, por ejemplo, Latgalia sufrió más de las ideas de rusificación, mientras Curlandia conservaba cierta autonomía. A pesar de las reformas de educación, la conciencia nacional de los letones y estonios sólo aumentó, y para finales del siglo xix el analfabetismo era casi inexistente entre la población.⁷ En los territorios lituanos y de Latgalia se dieron reformas agrarias, la rusificación fue ejercida con más dureza. Los libros sólo podían ser impresos en cirílica, el idioma ruso se establecería como idioma oficial y obligatorio en las vías públicas.

El proceso de emancipación nacional empezó en el siglo xix.⁸ El primer paso fue la abolición de servidumbre que permitió a los campesinos contar con tierras, así, cambiando el sistema socioeconómico, pudieron obtener educación; por consiguiente, aumentó el número de personas en las ciudades, especialmente el porcentaje de personas nativas, y para el final del siglo habían convertido Riga en un centro de cultura, economía y comercio de gran importancia internacional. En Lituania, al mismo tiempo las ciudades no crecieron tanto, ya que el temor de los rusos al poder que la nobleza polaca podría obtener, los campesinos obtuvieron más libertades y derechos, así que no tenían la necesidad de buscar mejor vida en los centros administrativos.

La Revolución rusa de 1905 tuvo gran eco en los tres estados. En este mismo año, los políticos de Estonia y Letonia se unieron a los revo-

⁷ Bater, H. James, "Prehistory to the 18th century", artículo de la Enciclopedia Britanica, disponible en <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50985/Baltic-states/37250/Prehistory-to-the-18th-century?anchor=ref418625>, consultado el 21 de marzo de 2011.

⁸ Purenš Vilnis, 1998, "Latvijas vesture", RaKa, Riga.

lucionarios pidiendo autonomía nacional y provocaron que la violencia se apoderara de las tierras bálticas, sin embargo, los acontecimientos en Lituania no se tornaron tan violentos. El gobierno de Rusia en los últimos años antes de la Primera Guerra Mundial fue bastante liberal ya que permitió a los pueblos nativos que eligieran sus representantes y aceptaron el alfabeto latín en Lituania, lentamente permitiendo preparar el camino para la siguiente independencia de las tres repúblicas.

La primera mitad del siglo XX

Desde los primeros días de la Primera Guerra Mundial, el ejército alemán entró en los territorios de Lituania –que fueron ocupados completamente– y de Letonia, ocupada parcialmente. Estonia y parte del este de Letonia quedaron bajo la gobernanza de Rusia. En el tratado de Brest-Litovsk firmado el 3 de marzo de 1918 entre el gobierno de Rusia y Alemania, acordaba que Rusia cedería todos los derechos de los Estados bálticos a los alemanes, quienes a su vez reconocieron parcial independencia de los países. Sin embargo, los tres países querían independizarse por completo.

En Estonia, las primeras elecciones nacionales tuvieron lugar en junio de 1917 y el parlamento decidió independizarse de Rusia. El gobierno instalado por los bolcheviques duró poco tiempo y desapareció en febrero de 1918 cuando las tropas alemanas avanzaron, dando posibilidad de declarar la independencia de Estonia el 24 de febrero de este mismo año. Durante la estancia de las tropas alemanas en el territorio, el gobierno canceló su actividad que fue renovada después del colapso de Alemania. De nuevo, entran las tropas soviéticas y establecen su gobierno contra los estonios, voluntarios de Finlandia y un escuadrón naval británico hasta el 2 de febrero de 1920, cuando la república de Estonia firma un tratado de paz con la Rusia Soviética.⁹

El destino de Letonia era bastante parecido. La independencia fue proclamada el 18 de noviembre de 1918, pero continuó la invasión soviética. Cae Riga y el gobierno nacional tiene que huir a Liepaja, donde reciben protección de los británicos. La lucha por la libertad se había tornado muy complicada, en territorio letón todavía se encontraban las tropas alemanas que seguían avanzando hasta Riga, donde fueron detenidas por las

⁹ Berend, Ivan Tibor, 1998, "Decades of crisis: Central and Eastern Europe before World War II", The Independent Baltic States, University of California Press.

fuerzas unidas de letones y estonios, al mismo que tiempo recibían ayuda del escuadrón anglo-francés. Las luchas continuaron contra los soviéticos, hasta que en el año de 1920 éstos fueron expulsados del territorio leton. El 11 de agosto de 1920, Rusia soviética reconoció la independencia de Letonia y firmó el tratado de paz.

El Consejo Nacional de Lituania proclamó su independencia el 16 de febrero de 1918, sin embargo, igual que otros estados bálticos, los lituanos tenían que ganar primero la invasión de los soviéticos. El gobierno nacional fue protegido por las fuerzas alemanas que seguían las instrucciones de los aliados, y el tratado de paz con Rusia soviética fue firmado el 12 de junio de 1920.¹⁰

El caso de Lituania era especialmente complicado por las relaciones históricas con Polonia. Los polacos, que eran la mayoría habitantes de Vilnius, sentían que esta ciudad debería formar parte de su Estado. El conflicto fue resuelto; sin embargo, la complejidad de estas relaciones impidió la formación de un bloque estable de los países de la Europa del Este. Los académicos reconocen que la historia de Lituania, desde hace muchos años, está muy unida a la historia de Polonia: tuvo gran importancia en los primeros años de independencia, pero la cuestión lingüística se tornó muy relevante y poco a poco la sociedad se reconoció como un pueblo independiente y único, no sólo en la vida cotidiana, sino a nivel estatal y político.¹¹

Los nuevos Estados se encontraban confrontados con los diversos problemas que surgían porque por primera vez en su existencia tenían que encargarse de todos los asuntos de un territorio independiente. Fueron adoptando muchos cambios en sus sistemas políticos, las constituciones, las legislaciones. Surgieron partidos políticos, los más importantes en Letonia y Estonia: los campesinos socialdemócratas; mientras en Lituania, que conservaba más influencia cristiana: el Partido de Demócratas Cristianos.

Con el paso del tiempo, todos los países desarrollaban sistemas autoritarios, que estaban basados en preservación de las nacionalidades nativas, las cuales habían sufrido tanto tiempo las invasiones de otros Estados. En Lituania, el representante era Antanas Smetona, que para 1929 había abo-

¹⁰ Bate, H. James, "Prehistory to the 18th century", artículo de la Enciclopedia Británica, disponible en <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50985/Baltic-states/37250/Prehistory-to-the-18th-century?anchor=ref418625>, consultado el 21 de marzo de 2011.

¹¹ Lieks, Sarunas, 2010, "1939: the year that changed everything in Lithuania's history", capítulo "Political Dimension", Edition Rodopi B.V., Ámsterdam.

lido todos los partidos políticos y conservó su poder hasta la ocupación de los soviéticos. En Estonia, los “Vaps”, que originalmente eran veteranos de la guerra, surgían como un movimiento anticomunista y antiparlamentario. Después de que la reforma fue aprobada por el parlamento y por un gran porcentaje de población, el presidente Konstantin Pats declaró estado de emergencia, y en 1938 fue elegido primer presidente de Estonia. El caso de Letonia fue similar en muchos aspectos. El primer ministro, Karlis Ulmanis, viendo que el país se encontraba dividido por partidos políticos y sus ideologías, declaró el estado de emergencia el 15 de mayo de 1934. Prohibió todos los partidos políticos y ejerció los puestos del primer ministro y presidente desde el 11 de abril de 1936 hasta la ocupación soviética.

Hablando de las economías de los nuevos Estados, es obvio que al principio era difícil ya que todos estaban destruidos por las guerras y hacía falta infraestructura, planificación y organización seria y propia. Tuviron lugar reformas agrarias, el estado empezó a utilizar los recursos forestales y nuevas industrias fueron creadas, por ejemplo, en Letonia surgió la idea de producir cámaras fotográficas miniaturas y Estonia desarrolló una nueva industria de producción de esquisto bituminoso. Lituania, que ya antes había pasado por una reforma agraria similar, no tuvo que reorganizar de manera drástica su economía. Todos los Estados eran grandes importadores de productos agrícolas a mercados europeos, mientras las relaciones con los soviéticos seguían bastante inactivas y reservadas.

Al mismo tiempo creció el nivel de educación, no sólo en el idioma oficial del país, también en otras minorías. Letonia, por ejemplo, dedicó 15% de su PIB.¹² Se construyeron teatros, centros sociales, iglesias, etc. Los tres países formaban parte de la Liga de Naciones, y Letonia, en 1936, recibió el asiento no permanente en su consejo. Intentaron jugar el rol de un puente en relaciones entre oeste y la URSS usando su posición geográfica, el intento no fue del todo exitoso, muchas veces por la hesitación de los países del oeste. Las relaciones entre Lituania y Polonia todavía eran bastante tensas, y sólo en 1935 los tres países bálticos se unieron en la Entente báltico. Para asegurar su posición en un mundo de grandes potencias, en 1934 fueron renovados los tratados de paz con la URSS, y en 1939 firmaron el Tratado de No Agresión¹³ entre Alemania y la URSS, donde en

¹² Servidor de recursos de letón de Universidad de Letonia, “KULTURA LATVIJA 20. GS. 20. – 40 GADOS”, accesible en: <http://valoda.aialab.lv/kultura/vesture/kultura/latvija/kl2040/teksts.htm>, consultado el 28 de marzo de 2011.

¹³ El texto del tratado en español accesible en: <http://www.xordio.com/1939-1945/codex/Documentos/pactogerurrrss.html>.

las cláusulas secretas los países bálticos fueron reconocidos como zona de influencia de los soviéticos¹⁴ (al principio, sólo Letonia y Estonia eran considerados zona de influencia soviética; Lituania suponía ser territorio alemán, más tarde, este punto fue cambiado).¹⁵

En octubre del mismo año, los soviéticos exigieron el permiso de montar bases de su ejército en territorios bálticos; bajo las amenazas militares, los tres estados firmaron los tratados. En junio de 1940, Stalin presentó un ultimátum a los tres países para admitir un número ilimitado de tropas y formar un gobierno favorable a los soviéticos. Los gobernantes aceptaron el aviso, todavía en las sociedades bálticas no había consenso¹⁶, y permitieron la entrada de las tropas. Poco después, gobiernos prosoviéticos fueron creados, donde sólo partidos políticos comunistas fueron postulados; y así empiezan 40 años bajo la gobernanza soviética.

Uno de los primeros pasos era la nacionalización. El 13 y 14 de junio de 1941 fueron deportados intelectuales y enemigos del sistema soviético a Siberia, llevándose incluso a mujeres y niños. En total, se estima que Estonia perdió 60 mil personas, mientras Letonia y Lituania alrededor de 35 mil personas, cada una en una noche.

Mientras avanza la guerra, los territorios fueron ocupados por los alemanes, vistos al principio como libertadores, ya que los pueblos tenían la esperanza de que el gobierno Alemán restableciera sus independencias. Por el contrario, Alemania convirtió a los países bálticos y Bielorrusia en una nueva unidad territorial –Ostland–, cuyo destino era la germanización y futura integración en el Reich. Ignorando las convenciones internacionales, lo alemanes reclutaron jóvenes para crear divisiones de ejército; como respuesta, surgieron grupos de guerrilleros que lucharon contra los ocupantes hasta el año de 1956. Comités nacionales de liberación que vía Finlandia y Suecia mantuvieron contacto hasta que en mayo de 1945, las fuerzas soviéticas toman el poder en dichos territorios. Las pérdidas de la guerra en los Estados bálticos fueron las más altas de Europa. Se estima que Estonia perdió el 25% de la población, Letonia 30% y Lituania 15%.¹⁷

¹⁴ Plakans, Andrejs, 1995, "The Loss of Independence. The Molotov Ribbentrop Pact". The Latvians: a short history, Hoover Press.

¹⁵ Misiunas, J. Romuald, Taagepera, Rein, Rauch von, Georg, 1983, "The Baltic States, years of dependence, 1940-1980" capítulo II, Londres, C. Hurst.

¹⁶ "Эстония 1940 – 1991" ЭСТОНИЯ ВО ВТОРОЙ МИРОВОЙ ВОЙНЕ. Material de la página del Museo de Ocupación de Estonia, disponible en: <http://okupatsioon.ee/ru/-1940-1991>, consultado el 25 de marzo de 2011.

¹⁷ Bate, H. James, "Prehistory to the 18th century", artículo de la Enciclopedia Británica, disponible en <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50985/Baltic-states/37250/Prehistory-to-the-18th-century?anchor=ref418625>, consultado el 21 de marzo de 2011.

La ocupación soviética

Los años de la guerra habían dejado los países bálticos destruidos, pobres, poco habitados. El gobierno soviético aprovechó la situación para cambiar totalmente el sistema económico y productivo. Las economías fueron integradas en el sistema de planificación y desarrollo de la urss, se construyeron fábricas, plantas de producción para cuyo mantenimiento y desarrollo hacía falta traer mano de obra. Como parte de la política exterior de la urss era la unificación de todos los territorios en una mezcla paneslava, fueron desplazadas muchas personas de diferentes nacionalidades para aumentar la necesidad de utilizar la lengua rusa en la comunicación cotidiana, se aumentó el porcentaje de personas urbanas. Asimismo, regresaron las personas que habían emigrado a Rusia en los años de la independencia. Estos ruso-letones y ruso-estonios no fueron bien aceptados por la población local.¹⁸

Para erradicar todas las ideas de posible unificación contra los soviéticos, en los puestos oficiales fueron encargados personas ajenas a los Estados, pero fieles al régimen. Como la clase independiente de terratenientes era base para la independencia, éstos fueron los primeros en sufrir la colectivización obligatoria, incluyendo deportaciones. Se estima que en el periodo entre 1946 y 1953, las víctimas de guerra de guerrillas y deportaciones llegaban a 90 mil personas en Estonia, 125 mil en Letonia y 310 mil personas en Lituania, y esto, teniendo en cuenta que vivían en un supuesto estado de paz.¹⁹

La migración, el desplazamiento de personas, los gobernantes ajenos a la realidad nativa, la rusificación masiva, especialmente en Letonia que a finales de los años 50 y principios de los 60 trató de crear una elite nativa y fue castigada, la censura oficial, caza de disidentes, la cultura de masas, realismo soviético, educación ideologizada, todos estos factores que estaban diseñados para quebrar el carácter de los pueblos, en realidad los unía cada vez más contra del enemigo común. La abolición de iglesia tuvo más importancia en Lituania, país católico desde hace ya mucho tiempo.

Para los años 70, el movimiento de disidentes antisoviéticos ya había comenzado a ganar más fuerza. Circulaban periódicos clandestinos,

¹⁸ Misiunas, J. Romuald, Taagepera, Rein, Rauch von, Georg, 1983, "The Baltic States, years of dependence, 1940-1980" capítulo III, Londres, C. Hurst.

¹⁹ Bate, H. James, "Prehistory to the 18th century", artículo de la Enciclopedia Británica, disponible en <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/50985/Baltic-states/37250/Prehistory-to-the-18th-century?anchor=ref418625>, consultado el 21 de marzo de 2011.

libros prohibidos, etc. Al principio no era tan notable, pero el monstruo de la URSS estaba construido sobre bases inestables: la planificación estatal, ausencia de libre intercambio, precios fijos y otras características del sistema productivo soviético, no podía sobrevivir por mucho tiempo en la vida real. El auge de producción que sufrieron en los primeros años de la URSS, estaba basado en el aumento de la mano de obra, al que lograron al introducir mujeres en el mercado laboral, pero este desarrollo no era sustentable y la maquinaria comenzó a quebrar.

Para salvar la situación y luchar contra los riesgos, el presidente Mikhail Gorbachov inició una serie de reestructuraciones, que a su vez cambió la situación en los países bálticos. La debilidad del sistema central, parcial apertura, cierta libertad de opinión, dio autonomía a los Estados. La población, que nunca había aceptado la incorporación en la URSS empezó a unirse, surgieron los primeros periódicos libres.²⁰ En 1989, sus representantes en el Congreso de los Diputados de la Unión Soviética, levantó el asunto de la ilegitimidad en la incorporación de los tres países a la URSS. La revolución Cantada, que obtuvo su nombre en Estonia en “Song of Estonia”.²¹ empezó como rebeldía contra el régimen, cuando no todos creían que era posible liberarse; sin embargo, día con día aumentó el apoyo popular. Uno de los puntos culminantes de esta revolución era la Cadena Báltica: el 23 de agosto de 1989, donde participaron unas 500 mil personas de los tres estados tomados de las manos, conmemoraron el aniversario del pacto Molotov-Ribbentrop, cuyos artículos los había dejado en las manos de la URSS.²²

En las elecciones que celebraron en los tres Estados bálticos a principios de 1990, ganaron los partidos proindependencia; ya el 11 de marzo de 1990, Lituania sería la primera república en establecer su independencia. Letonia lo hizo el 4 de mayo y Estonia el 30 de marzo del mismo año. Moscú negó reconocer estas declaraciones y comenzó una blockade de gas y petróleo contra Lituania. El 12 de mayo de 1990, los líderes de los Estados bálticos firman la Declaración de Entente Báltica, y para junio, el gobierno soviético comenzó a negociar con ellos. En otoño del

²⁰ Čakars, Janis Kent, 2008, “Media, revolution and the fall of communism; Latvia, 1986-1991”, capítulo “The media and Latvian and Non-Latvian population”, Indiana University.

²¹ Frucht, Richard C., 2004, “Eastern Europe: an introduction to the people, land and cultura”, volumen 1, The Song Festivals, ABC-CLIO.

²² Para interesados es posible ver un documento de fotografías dedicado al aniversario de 20 años de este acontecimiento, disponible en http://www.mfa.gov.lv/data/balticway_izstades_foto-eng.pdf.

mismo año, las tres repúblicas establecieron fronteras entre sí, con Rusia y con Bielorrusia.

Las negociaciones no condujeron a resultados favorables para los soviéticos. En enero de 1991, decidieron entrar con su ejército a la zona báltica. Primero Lituania, el 13 de enero fue tomada la torre de televisión. El pueblo se levantó para proteger los edificios y su independencia pacíficamente, sin embargo, los tanques soviéticos y sus fuerzas armadas asesinaron a 14 personas y dejaron otra gran cantidad de heridos. En Letonia, el pueblo fue a barricadas a proteger la capital desde el día 13 hasta el 27 de enero. En fuerte frío, personas de todas partes de la república pasaron días y noches enteras inseguros de cómo iban a desarrollarse los acontecimientos. El ejército trató de instalarse en los edificios más importantes, como el ministerio de interiores, pero, a pesar de la muerte de siete personas, no lograron vencer al pueblo y se retiraron.

Del 19 al 21 de agosto de 1991, en Moscú, tuvo lugar el Golpe de Agosto, cuando miembros del gobierno soviético trataron de tomar control en el país de las manos de Gorbachov, que fue puesto bajo arresto domiciliario. No tuvieron éxito y para el 21 de agosto Gorbachov regresó a su cargo; este acontecimiento era la última prueba de que la URSS estaba en decadencia²³. Al día siguiente, Estonia proclamó la independencia y las tropas soviéticas trataron de tomar la torre de televisión, la misión falló, y así, las otras repúblicas siguieron el ejemplo. Por fin, la sociedad internacional, encabezada por Islandia, reconoció la independencia de los tres Estados bálticos. En septiembre del mismo año, fueron aceptados en la ONU. La Unión Soviética reconoció la independencia de los tres países bálticos el 6 de septiembre de 1991, pero tardó en retirar sus tropas de estos territorios hasta el 31 de agosto de 1994.

La última independencia

Los años después de la caída de la URSS fueron muy difíciles para las nuevas repúblicas. La producción y la infraestructura estaban diseñados para un organismo grande; la URSS había dejado los países poco preparados para el libre mercado y la vida independiente, por eso, al principio fueron tomadas algunas decisiones poco consideradas. La privatización acelerada, la falta

²³ Neimanis, George, J., 1997, "The collapse of the Soviet Empire; a view from Riga", "The Putsch", Praeger Publishers, Westport, CT.

de especialistas, la falta de competencia justa como herencia de la URSS, mucho tenía que ver también la crisis en Rusia en 1998. A principios de los años noventa, el crimen organizado contaba con mucho poder, sin embargo, con los años, y con los cambios estructurales y políticos, los nuevos Estados han creado organismos de combate a la corrupción, de protección a los derechos y más transparencia.

Desde los primeros días de independencia, los tres Estados bálticos abiertamente expresaron su interés en volverse a la sociedad internacional en lugar donde habían estado, así ya a finales de los noventa empezaron las negociaciones para entrar en la Unión Europea. Letonia empezó las negociaciones en 1997, Lituania en 1999 y Estonia en 1997, y en 2002 los tres Estados recibieron invitación oficial a formar parte de la Organización. El 1 de mayo de 2004, los tres países bálticos se convirtieron en miembros de la UE.²⁴

Otra de las metas principales de estos pequeños países que tenía mucha importancia, especialmente tomando en cuenta su historia y posición geopolítica, era la integración en la OTAN. Los Estados fueron invitados en 2002, y el 29 de marzo se convirtieron en miembros de pleno derecho. La entrada en este organismo creó algunos problemas con Rusia, la sucesora de la URSS, que expresó su preocupación de sentirse amenazada.

Después de los problemas de los primeros años de la independencia, los Estados bálticos crecieron mucho en sentido económico. El auge de exportaciones, las nuevas tecnologías y el uso de su posición geopolítica, les permitió aumentar los indicadores económicos hasta tal punto que se habló del tigre Báltico”. Estonia se centró en las relaciones con sus vecinos escandinavos por la cercanía cultural, étnica y geografía y ha llegado a un nivel muy alto de desarrollo comparado con sus comienzos y convertirse en el primer país báltico al aceptar el euro desde el 1 de enero de 2011. Letonia, que estaba viviendo en el inmobiliario, sufrió mucho en la crisis actual y ha tenido que pedir préstamo al Fondo Monetario, que a su vez exigió otros cambios estructurales. Lituania también fue afectada mucho por la crisis, sin embargo, ha logrado salir de ella con muy buenos resultados y mantiene un déficit muy bajo, aspirando a convertirse en miembro de la Zona euro.

Desde la segunda independencia, los Estados bálticos han sufrido muchos cambios, pero a lo largo del tiempo las relaciones con su gran ve-

²⁴ Para obtener más información, ver la página oficial de la Unión Europea, dedicado a historia del organismo: <http://europa.eu/abc/history/>

cino, Rusia, todavía suelen ser muy tensas. Los acontecimientos en Estonia en 2007, cuando el traslado de una estatua de bronce del centro de Tallin fue tomando por parte rusa como una ofensa personal y causó muchos disturbios a la capital. También las políticas aceptadas por el gobierno de Rusia, donde afirman que están dispuestos a ayudar a sus ciudadanos en todas partes del mundo, crean cierta preocupación.

Una de las herencias de la URSS y sus políticas de rusificación son las personas de origen no báltico en dichos Estados. La población, después de la caída de la URSS, tuvo la posibilidad de optar por la ciudadanía letona, lituana o estonia, respectivamente, si eran descendientes de personas nativas o si pasaron un examen de ciudadanía. Muchos no lo hicieron, y por eso hoy en día en Letonia todavía sólo unos 60% son letones, en Estonia casi 70% son estonios y existen grandes mayorías de no-ciudadanos, que no pueden participar en la vida política. En Lituania, la situación es menos dramática, ya que no sufrieron tanto por la rusificación, sin embargo, estas masas de personas que no pertenecen a ningún país oficialmente, muchas veces tiene relación su país de nacimiento y también con su país de residencia es un problema todavía a resolver.

Bibliografía

- ABBOTT, K., R. Keohane, A. Moravcsik, A. Slaughter y D. Snidal. (2000). "The Concept of Legalization". *International Organization*. 54(3): 401-419.
- ABRISKETA, J. (2000a). "Intervención humanitaria". *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible: http://dicc.hegoa.efaber.net/authors/entradas_by_author/1. Revisado el 5 de enero, 2008.
- . (2000b). "Operaciones de Paz". *Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo*. Disponible: http://dicc.hegoa.efaber.net/authors/entradas_by_author/1. Revisado el 5 de enero, 2008.
- ADOGAMHE, P. (2004). *Hegemony of the North via hegemony of the South? Understanding nigerian foreign policy strategies*. Paper delivered at the 45th Annual Conference of the International Studies Association. Montreal, Marzo 17-20. Disponible: <http://www.isanet.org/archive.html>.
- AGGESTAM, L. (1999). *Role conceptions and the politics of identity in foreign policy*. ARENA Working Paper. Núm. 99/8. Oslo; Centre for European Studies, University of Oslo. Disponible: http://www.arena.uio.no/news/publications/publ_up.htm. Revisado el 20 de octubre, 2007.
- AGUILAR, L. (editor) (2003). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México D.F.: Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa.
- ALLISON, G. (1971). *Essence of decision. Explaining the cuban missile crisis*. Boston: Harper Collins Publishers.
- ALTMAN, R. (2009). "The great crash, 2008". *Foreign Affairs*. January/February. 88(1): 2-14.
- ANAYA, J. (s/f). *La globalización, el derecho internacional y los pueblos indígenas: evolución y perspectivas*. Santiago, CEPAL. Disponible:

- <http://www.eclac.cl/prensa/noticias/comunicados/0/27420/Anayadiscurso.pdf>. Revisado el 26 de febrero, 2007.
- ANCKAR, D. (1999). "Homogeneity and smallness: Dahl and tuft revisited". *Scandinavian Political Studies*. 22(1): 29-44.
- ANDERSEN, D. (2004). *Foreign policy decision-making and violent non-state actors*. Dissertation of PhD in Government and Politics: University of Maryland. Disponible: Digital repository at the University of Maryland, <https://drum.umd.edu/dspace/handle/1903/2038>. Revisado el 29 de noviembre, 2007.
- _____. (2006). *Small State foreign policy or NGO? The impact and politics of the Nobel Peace Prize*. Documento presentado at International Studies Association, San Diego California. Disponible: <http://www.isanet.org>. Revisado el 27 de noviembre, 2007.
- ANDERSON, P. (1981). "Justifications and precedents as constraints in foreign policy decision-making". *American Journal of Political Science*. 25(4): 738-761.
- ARANDA, O. y K. Sabugo (1999). "Potencias marítimas medianas en el siglo XXI". *Revista de Marina*. 99(4).
- ARAYA, M. (1990). *Las bases históricas de la política exterior costarricense: algunas consideraciones*. Heredia: Escuela de Relaciones Internacionales.
- ARON, R. (1985). *Paz y guerra entre las naciones*. Madrid: Alianza Editorial.
- ARTS, B. y P. Verschuren (1999). "Assessing political influence in complex decision-making: an instrument based on triangulation". *International Political Science Review*. 20(4): 411-424.
- BARNETT, M. (1993). "Institutions, roles y disorder: The case of the Arab States System". *International Studies Quarterly*. 37(1): 271-296.
- BATES, T. (1975). "Gramsci and the theory of hegemony". *Journal of the History of Ideas*. 36(2): 351-366.
- BAYER, A. (2008). "U. S. decline gives Moscow a golden chance". *The Moscow Times*. 14 de julio. Disponible: <http://www.themoscowtimes.com/article/1039/42/368923.htm>. Revisado el 15 de julio, 2008.
- BEARCE, D. y S. Bondanella (2007). "Intergovernmental organizations, socialization y member-state interest convergence". *International Organization*. 61(4): 703-733.
- BEASLEY, R. y M. Snarr (2002). "Domestic and international influences on foreign policy: a comparative perspective" in *Foreign Policy in Comparative Perspective. Domestic and International Influences on*

- State Behavior*; coordinado por R. Beasley, J. Kaarbo, J. Lantis y M. Snarr. Washington, D.C.: CQ Press, pp. 321-347.
- BENNETT, A. (2003). "Case study methods: design, use y comparative advantages", en *Models, numbers y cases. Methods for studying international relations*; coordinado por D. Sprinz y Y. Wolinzy-Nahmias. Michigan: The University of Michigan Press, pp. 19-55.
- BIELER, A. y A. Morton (2001). "The gordian knot of agency-structure in international relations: a neo-gramscian perspective". *European Journal of International Relations*. 7(1): 5-35.
- _____. (2004). "A critical theory route to hegemony, world order and historical change: neo-Gramscian perspectives in international relations". *Capital & Class*, núm. 85. Spring, pp. 85-113.
- _____. (2001). "The gordian knot of agency-structure in international relations: a neo-gramscian perspective". *European Journal of International Relations*. 7(1): 5-35.
- BJOLA, C. (2005). "Legitimizing the use of force in international politics: a communicative action perspective". *European Journal of International Relations*. 11(2): 266-303.
- BLOODGOOD, E. (2003). *What do decision-makers know? The sources and evaluation of information in foreign policy-making*. Presentado en la Annual Meeting of the American Political Science Association. Disponible: http://www.allacademic.com/meta/p64568_index.html. Revisado el 24 de febrero, 2008.
- BOECKLE, H: V. Rittberger y W. Wargner (1999). *Norms and foreign policy. Constructivist foreign policy theory*. Tübingen: University of Tübingen. Disponible: <http://www.uni-tuebingen.de/uni/spi/ab2menu.htm>.
- BORDACHEV, T. (2009). "Multipolarity, anarchy and security" in *What Does Russia Think*, coordinado por I. Krastev, M. Leonard y A. Wilson. Londres: European Council on Foreign Relations, pp. 61-66. Disponible: <http://www.ecfr.eu>. Revisado el 13 de diciembre, 2009.
- BROSSARD, J. (2008). "From soviet empire to capitalist Russia". *Tendencias*. 6: 96-111.
- BRYSK, A. (2005). "Global good samaritans? Human rights foreign policy in Costa Rica". *Global Governance*. 11(4): 445-466.
- BRZEZINSKI, Z. (1998). *El gran tablero mundial. La supremacía estadounidense y sus imperativos geoestratégicos*. Barcelona: Editorial Paidós.
- BRZEZINSKI, Z. (2005). *El dilema de EEUU ¿Dominación global o liderazgo global?* Barcelona: Editorial Paidós.

- BUGAJSKI, J. (2007). "Isolation and marginalization: Russia's offensive in the baltic region". *Lithuanian Foreign Policy Review*, núm. 19. Disponible: http://www.lfpr.lt/uploads/File/Current/Bugajki_ENG.pdf. Revisado el 21 de marzo, 2008.
- BUKKVOLL, T. (2003). "Putin's strategic partnership with the west: the domestic politics of russian foreign policy". *Comparative strategy*. 22: 223-242.
- BULL, H. (1995). *The anarchical society. a study of order in world politics*. Nueva York: Columbia University Press.
- CARLSNAES, W. (1992). "The agency-structure problem in foreign policy analysis". *International Studies Quarterly*. 36: 245-270.
- CARLSNAES, W. (2003). "Foreign policy". *Handbook of International Relations*; coordinado por W. Carlsnaes; T. Risse y R. Simmons. Londres: Sage Publications, pp. 331-349.
- CARR, E. (1964). *The twenty years' crisis, 1919-1939. An introduction to the study of international relations*. Nueva York: Harper Torchbooks.
- CHECKEL, J. (1995). "Structure, institutions and process. Russia's changing foreign policy". *The making of foreign policy in Russia and the new states of Eurasia*; coordinado por A. Dawisha y K. Dawisha. Nueva York: M.E. Sharpe, pp. 42-65.
- _____. (2002). *Persuasion in international institutions*. ARENA Working Paper WP02/14. Center for European Studies, University of Oslo. Disponible: <http://www.arena.uio.no/>. Revisado el 30 de enero, 2008.
- CHERNOFF, F. (2005). *The power of international theory. Reforging the link to foreign policy-making through scientific enquiry*. Nueva York: Routledge.
- CHOLLET, D. y J. Goldgeier (2008). "Good riddance to the Bush doctrine". *The Washington Post*. 13 de julio. Disponible: <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/07/11/AR2008071102391.html?sub=AR>. Revisado el 15 de julio, 2008.
- CHRISTIANSEN, T. (1998). "Bringing process back in the *longue durée* of european integration". *Journal of European Integration*. 21(1): 99-121.
- CHRISTIE, R. y D. Dewith (2006). *Middle powers and regional security*. Preparado para la conferencia de IBSA, Argentina and global security, mayo 31. Buenos Aires: Universidad de San Andrés.
- CIISE (2001). *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*. Disponible: <http://www.iciss.ca/report-en.asp>. Revisado el 1 de marzo, 2008.

- CLAES, J. (2010). *Preventing conflict in the "Stans"*. PeaceBriefing. Abril 23. Washington D.C.: United States Institute for Peace. Disponible: <http://www.usip.org>. Revisado el 29 de abril, 2010.
- CLEMENS, W. (1998). *Dynamics of international relations. Conflict and mutual gain in an age of global interdependence*. Maryland, Rowman & Littlefield Publishers.
- . (1998). *Dynamics of international relations. Conflict and mutual gain in an age of global interdependence*. Nueva York: Rowman & Littlefield Publishers.
- COHEN, B. (1961). "Foreign policy makers and the press". *International politics and foreign policy. A reader in research and theory*; coordinado por J. Rosenau. Nueva York: The Free Press, pp. 220-228.
- COHEN, I. (1983). "Flujos y reflujos de la política de Estados Unidos en Centroamérica". *Centroamérica: más allá de la crisis*; compilado por D. Castillo. México: Ediciones SIAP, pp. 263-271.
- COX, M. (2005). "Empire by denial: the strange case of the United States". *International Affairs*. 81(1): 15-30.
- COX, R. (1977). "Labor and hegemony". *International Organization*. 31(3): 385-424.
- DACEY, R. y L. Carlson. (2004). "Traditional decision analysis and the poliheuristic theory of foreign policy decision-making". *Journal of Conflict Resolution*. 48(1): 38-55.
- DAREMBLUN, J. (1996). *La política exterior de Costa Rica de cara al siglo XXI*. Documentos de trabajo núm. 1. San José: CIAPA.
- DAWISHA, A. (1995a). "Introduction. Foreign policy priorities and institutions: Perspectives and issues" en *The making of foreign policy in Russia and the new states of Eurasia*; coordinado por A. Dawisha y K. Dawisha. Nueva York: M.E. Sharpe, pp. 3-14.
- DAWISHA, K. (1995b). "Conclusion. Imperialism, dependence and interdependence in the Eurasian space". *The making of foreign policy in Russia and the new states of Eurasia*; coordinado por A. Dawisha y K. Dawisha. Nueva York: M.E. Sharpe, pp. 340-346.
- DE NEVERS, R. (2007). "Imposing international norms: great powers and norm enforcement". *International Studies Review*. 9(1): 53-80.
- DERGHOUKASSIAN, K. (2005). *After the powell doctrine: the global intermestic security*. Documento presentado en el encuentro anual de la International Studies Association. Honolulu, Hawaii. Disponible: <http://www.isanet.org>. Revisado el 8 de febrero, 2008.

- DEUTSCH, K. (1990). *El análisis de las relaciones internacionales*. México: Ediciones Gernika s.a.
- DEUTSCH, R. (2010). "Ambassadors to the world. A new paradigm for public diplomacy and strategic communication". *JFG: Joint Force Quarterly*. Edición 56, pp. 3-5.
- DIXON, W y S. Gaarder. (1994). "Explaining foreign policy continuity and change. u.s. dyadic relations with the Soviet Union, 1948-1988". *Foreign policy restructuring. How governments respond to global changes*; coordinado por J. Rosati; J. Hagan y M. Sampson III. Columbia, sc: University of South Carolina Press, pp. 185-202.
- DOBSON, A. y S. Marsh (2001). *U.S. foreign policy since 1945*. Londres: Routledge.
- DONALDSON, R. y J. Nogee (2002). *The foreign policy of Russia. Changing systems.during interests*. Nueva York: E.M. Sharpe.
- DOTY, R. (1993). "Foreign policy as social construction: a post-positivist analysis of u.s. counterinsurgency policy in the Philippines". *International Studies Quarterly*. 37: 297-320.
- DOYLE, M. 1986. *Empires*. Nueva York: Cornell University Press.
- DUFFIELD, J. (2007). "What are international institutions?" *International Studies Review*. 9(1): 1-22.
- DUFFY, G. (2007). "The extensional-intensional distinction". *International Studies Review*. 9(4): 762-764.
- DUURSMAN, J. (1996). *Fragmentation and the international relations of micro-states. Self-determination and statehood*. Cambridge, MA: Cambridge University Press. Disponible: <http://books.google.com>. Revisado el 7 de septiembre, 2007.
- E.Dommen. (1985). "What is a microstate?". *States, microstates and islands*; coordinado por E. Dommen y P. Hein. Nueva York: Routledge, Chapman & Hall, pp. 1-5.
- EAST, M. (1973). "Size and foreign policy behavior: a test of two models". *World Politics*. 25(4): 556-576.
- EAST, M. y C. Hermann. (1974). "Do nation-types account for foreign policy behavior?". *Comparing Foreign Policy: Theories, findings and methods*; coordinado por J. Rosenau. Nueva York: Sage Publications, pp. 269-303.
- EAST, M., S. Salmore y C. Hermann (editors). 1978. *Why nations act. Theoretical perspectives for comparative foreign policy studies*. California: Sage Publications.

- EASTER, C. (1999). "Small states development: a commonwealth vulnerability index". *The Round Table*. 88(351): 403-422.
- EGUIZABAL, C. (1992). "De Contadora a Esquipulas: Washington y Centroamérica en un mundo cambiante". *Anuario de Estudios centroamericanos*. 18(1): 5-15.
- ESMARK, A. (2005). *Tracing the national mandate –models for governance in the europeanization of danish administration*. Documento presentado en la Conference Institutional Dynamics and the Transformation of European Politics. Oslo, mayo 26-29. Disponible: <http://www.arena.uio.no/events/>.
- FACIO, G. (1977). *Nuestra voz en el mundo*. San José: Trejos Hnos. Sucs.
- FEDERSPIEL, U. (2001). *The power of small powers*. Discussion paper series of Kennedy Center for International Studies. Utah: Brigham Young University.
- FERGUSON, N. (2003). "Hegemony or empire?". *Foreign affairs*. 82(5). Disponible: <http://www.foreignaffairs.org/2003/5.html>. Revisado el 28 de enero, 2008.
- FINNEMORE, M. y K. Sikkink (1998). "International norm dynamics and political change". *International Organization*. 52(4): 887-917.
- _____. (1998). "International Norms Dynamics and Political Change". *International Organization*. 52(4): 887-917.
- FORMAN, S. y D. Segaar (2006). "New coalitions for global governance: the changing dynamics of multilateralism". *Global governance*. 12: 205-225.
- FOX, A. (1959). *The power of small states. Diplomacy in World War II*. Chicago: The University of Chicago Press.
- FOYLE, D. (2003). "Foreign policy analysis and globalization: public opinion, world opinion, and the Individual". *International Studies Review*. 5(2): 163-170.
- FRANKEL, J. 1988. *International Relations in a Changing World*. Nueva York: Oxford University Press.
- FYKE, J. y M. Meyer (2008). "No todo lo que es oro brilla y no todo lo que brilla es oro". *Foreign Affairs en Español*. Enero-marzo. Disponible: <http://www.foreignaffairs-esp.org>. Revisado el 25 de junio, 2008.
- GALLAROTTI, G. (1991). "The Limits of International Organizations: Systematic Failure in the Management of International Relations". *International Organization*. 45(2): 183-220.

- GÁMEZ, A. (2005). "Fuentes de cambio en política exterior. Una revisión de los modelos de política exterior para los países en desarrollo". *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, núm. 69: 127-151.
- . (2006). *Liberalización económica y política exterior en México, 1989-1994*. México: Plaza y Valdés.
- GARITA, L. (1984). "El informe Kissinger: una visión del Partido Republicano sobre Centroamérica". *Anuario de Estudios centroamericanos*. 10: 5-21.
- GARRISON, J. (2003). "Foreign policymaking and group dynamics: Where we're been and where we're going". *International Studies Review*. 5(2): 177-183.
- GATES, R. (2009). "A balanced strategy. Reprograming the Pentagon for a new age". *Foreign Affairs*. January/February. 88(1): 28-40.
- . (2010). "Helping others defend themselves". *Foreign Affairs*. May/june. 89(3): 2-6.
- GEORGE, A. (2005). *Bridging the gap. Theory and practice in foreign policy*. Washington D.C.: United States Institute of Peace Press.
- GERSTON, L. (1997). *Public policy making. Process and principles*. Nueva York: M.E. Sharpe Armonk.
- GEVA, N.; J. Mayhoy y J. Skorcek (2000). "The cognitive calculus of foreign policy decision making". *Journal of Conflict Resolution*. 44(4): 443-471.
- GIL, F. (1975). *Latinoamérica y Estados Unidos. Dominio, cooperación y conflicto*. Madrid: Editorial Tecnos.
- GILPIN, R. (2002). *War and change in world politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- GLEIJESES, P. (1993). "La política del presidente Reagan en Centroamérica". *Centroamérica: más allá de la crisis*; compilado por D. Castillo. México: Ediciones SIAP, pp. 273-310.
- GOERTZ, G. (2004). "Constraints, compromises and decision making". *Journal of Conflict Resolution*. 48(1): 14-37.
- GOH, E. (2003). "Hegemonic constraints: the implications of 11 september for american power". *Australian Journal of International Affairs*. 57(1): 77-97.
- GOLCHER, E. (1994). *Puntos clave de la política exterior costarricense*. Cátedra de Historia de las Instituciones de Costa Rica. Fascículo 17. San José: Universidad Nacional de Costa Rica.
- GOLDMAN, M. (2008). *Petrostate. Putin, power and the new Russia*. Nueva York: Oxford University Press.

- GOLDSTEIN, J. (2001). *International Relations*. Nueva York: Longman.
- GOROSTIAGA, X. (1987). "Centroamérica en el 'Contragate'". *Anuario de Estudios centroamericanos*. 13(2): 117-131.
- GOULDING, M. (1993). "The evolution of United Nations peacekeeping". *International Affairs*. 69(3): 451-464.
- GOWA, J. (1989). "Rational hegemons, excludable goods y small groups: an epitaph for hegemonic stability theory?". *World Politics*. 41(3): 307-324.
- GRIGORYAN, S. (2008). "The future of southern caucasus in the light of new geopolitical reconfigurations". *Lithuanian foreign policy review*. 20: 102-111.
- GROSS, F. (1954). *Foreign policy analysis*. Nueva York: Philosophical Library.
- GUERRA, A. (1985). "Política comercial norteamericana: la iniciativa de la Cuenca del Caribe". *Anuario de Estudios centroamericanos*. 11(1): 43-57.
- GYLYS, P. (2004). "Lithuanian foreign policy challenges and background, 1992-1996" *Lithuanian foreign policy review*. 13-14: 95-101.
- HAASS, R. (2008a). "The Parmlerstonian Moment". *The National Interest*. January 2. Disponible: <http://www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=16518>. Revisado el 10 de enero, 2008.
- . (2008b). "The age of nonpolarity. What will follow u.s. dominance". *Foreign Affairs*. May/June. Disponible: <http://www.foreignaffairs.org>. Revisado el 23 de junio, 2008.
- HAGAN, J. (1989). "Domestic political regime changes and third world voting realignments in the United Nations, 1946-84". *International Organization*. 43(3): 505-541.
- . (1994). "Domestic political regime change and foreign policy restructuring. A framework for comparative analysis". *Foreign policy restructuring. How governments respond to global changes*; coordinado por J. Rosati; J. Hagan y M. Sampson III. Columbia, sc: University of South Carolina Press, pp. 138-163.
- HAGAN, J. (2001). "Does decision making matter? Systemic assumptions vs. historical reality in international relations theory". *International Studies Review*. Edición especial: leaders, groups, and coalitions: understanding the people and processes in foreign policymaking. 3(2): 5-46.
- HAGAN, J. y J. Rosati (1994). "Emerging issues in research of foreign policy restructuring". *Foreign policy restructuring. How governments respond to global changes*; coordinado por J. Rosati; J. Hagan y M.

- Sampson III. Columbia, sc: University of South Carolina Press, pp. 265-279.
- HAGSTRÖM, L. (2005). "Relational power for foreign policy analysis: issues in Japan's China Policy". *European Journal of International Relations*. 11(3): 395-430.
- HANDEL, M. (1990). *Weak states in the international system*. Londres, Frank Cass & co.
- HANSON, S. (2006). *Nicaragua's presidential elections*. Washington: Council on Foreign Relations. Disponible: <http://www.cfr.org/publication/11888>. Revisado el 7 de julio, 2008.
- HARRIS, S. (2005). "China's regional policies: how much hegemony". *Australian Journal of International Affairs*. 59(4): 481-492.
- HAY, C. y D. Wincott. (1998). "Structure, agency and historical institutionalism". *Political Studies*. XLVI: 951-957.
- HEIN, P. (1985). "The study of microstates". *States, microstates and islands*; coordinado por E. Dommen y P. Hein. Nueva York: Routledge, Chapman & Hall, pp. 16-28.
- HENRIKSON, A. (1999). *Small states in world politics: the international politics position and diplomatic influence of the world's growing number of smaller countries*. Documento preparado para la Conference on Small States, Saint Lucie, febrero.
- . (2002). "Distance and foreign policy: a political geography approach". *International Political Science Review*. 23(4): 437-466.
- HERMANN, C. (1971). "Policy classification: a key to the comparative study of foreign policy". *The analysis of international politics*, coordinado por J. Rosenau, V. Davis y M. East. Nueva York: Free Press.
- . (1975). "Comparing the foreign policy events of nations". *International events and the comparative analysis of foreign policy*, coordinado por C. Kegley et al. Columbia: University of South Carolina Press.
- . (1978). "Foreign policy behavior: that which is to be explained". *Why nations act. Theoretical perspectives for comparative foreign policy Studies*, coordinado por M. East, S. Salmore y C. Hermann. California: Sage Publications, pp. 25-47.
- . (1983). "Foreign policy". *Encyclopedia of policy Studies*, coordinado por S. Nagel. Nueva York: Dekker.
- . (1994). "Epilogue: reflections on foreign policy theory building". *Foreign policy analysis: continuity and change in its second generation*, coordinado por L. Neack, J. Hey y P. Haney. Englewood: Prentice Hall, pp. 243-257.

- HERMANN, C. y M. East. (1978). "Introduction". *Why Nations Act. Theoretical Perspectives for Comparative Foreign Policy Studies*; coordinado por M. East, S. Salmore, and C. Hermann. California; Sage Publications. Pp. 11-24.
- HERRMANN, R. (2003). "Linking theory to evidence in international relations". *Handbook of international relations*, coordinado por W. Carlsnaes; T. Risse y R. Simmons. Londres, Sage Publications, pp. 119-136.
- HILL, F. (2000). *Russia: the U.S. response to changing policy imperatives*. Washington; The Brookings Institute. Disponible: http://www.brookings.edu/articles/2000/fall_russia_hill.aspx. Revisado el 21 de marzo, 2008.
- HINDMARSH, J. (1996). "Hod do we define *small states* and islands? A critical analysis of alternative conceptualizations". *Convergence*. 29(2).
- HOFFMANN, S. (1956). "The role of international organizations. limits and possibilities". *International Organization*. 10(9): 357-372.
- _____. (1963). "Erewhon or Lilliput? A Critical View of the Problem". *International Organization*. 17(2): 404-424.
- _____. (1970). "International Organization and the International System". *International Organization*. 24(3): 389-413.
- HOLLIS, M. y S. Smith. (1991). *Explaining and understanding international relations*. Oxford: Clarendon Press.
- HOLSTI, K. (1970). "National role conceptions in the study of foreign policy". *International Studies Quarterly*. 14(3): 233-309.
- HOLSTI, K. (1972). *International Politics. A Framework for Analysis*. New Jersey; Prentice-Hall.
- HOLSTI, O. (1976). "Alliance and coalition diplomacy". *World Politics. An Introduction*, coordinado por J. Rosenau, K., Thompson y G. Boyd. Nueva York: The Free Press, pp. 337-372.
- HOLSTI, O. y J. Rosenau (1990). "The structure of foreign policy attitudes among american leaders". *The Journal of Politics*. 52(1): 94-125.
- HUDSON, V. y C. Vore (1995). "Foreign policy analysis yesterday, today and tomorrow". *Mershon International Studies Review*. 39: 20-238.
- HUGHES, B. (1997). *Continuity and change in world politics: competing perspectives*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- HURREL, A. (2006). "Hegemony, liberalism and global order: what space for would-be great powers?". *International Affairs*. 82(1): 1-19.
- _____. (2000). "Some reflections on the role of intermediate power in international institutions". *Paths to power: foreign policy strategies of*

- intermediate states*, coordinado por A. Hurrell, A. Cooper, G. González, R. Ubiraci y S. Sitaraman. Washington D.C.: Woodrow Wilson International Center for Scholars, pp. 1-11.
- HURWITZ, J., M. Peffley y M. Seligson (1993). "Foreign policy belief systems in comparative perspective: The United States and Costa Rica". *International Studies Quarterly*. 37: 245-270.
- IGNATIEFF, M. (1998). "Identity parades". *Prospect*. Edición 29. Abril. Disponible: <http://coursesite.cl.uh.edu/hsh/reddy/documents/IGNATIEFF-identity%20paredes.doc>. Revisado el 20 de octubre, 2007.
- IKENBERRY, G. J. (2004). "American hegemony and east asian order". *Australian Journal of International Affairs*. 58(3): 353-367.
- . (1989). "Rethinking the origins of american hegemony". *Political Science Quarterly*. 104(3): 375-400.
- . (2004). "American hegemony and east asian order". *Australian Journal of International Affairs*. 58(3): 353-367.
- IKENBERRY, G. J. y C. Kupchan (1990). "Socialization and hegemonic power". *International Organization*. 44(3): 283-315.
- INGEBRITSEN, C. (2004). "Learning from Lilliput. Small States and EU expansion". *Scandinavian Studies*. 76(3): 369-384.
- IWASKIW, W. (1995a). *Estonia: a country study*. Washington: Library of Congress. Disponible: <http://countrystudies.us>. Revisado el 7 de julio, 2008.
- . (1995b). *Latvia: a country study*. Washington: Library of Congress. Disponible: <http://countrystudies.us>. Revisado el 7 de julio, 2008.
- . (1995c). *Lithuania: a country study*. Washington: Library of Congress. Disponible: <http://countrystudies.us>. Revisado el 7 de julio, 2008.
- JACKSON, N. (2003). *Russian foreign policy and the cis: theories, debates and actions*. Nueva York: Routledge.
- JACKSON, T. (1985). "The concept of cultural hegemony: problems and possibilities". *The American Historical Review*. 90(3): 567-593.
- JENNINGS, S. (2008). "Russia has emerged at last". *The Moscow Times*. 17 de junio del 2008. Disponible: <http://www.themoscowtimes.com/article/1016/42/368320.htm>. Revisado el 15 de julio, 2008.
- JERVIS, R. (1968). "Hypotheses and misperception". *World Politics*. 20(3): 454-479.
- JESSE, N. (2004). *Choosing to go it alone: neutrality as a foreign policy in response to a hegemon*. Documento presentado en la 45th Annual

- Convention of the International Studies Association; marzo 17-20, Montreal. Disponible: <http://www.isanet.org>.
- JOFFE, J. (2009). "The default power". *Foreign Affairs*. September/october. 88(5): 21-5.
- JOHNSTON, A. (2001). "Treating international institutions as social environments". *International Studies Quarterly*. 45(4): 487-515.
- JONAVIČIUS, L. (2006). "Geopolitical projections of new Lithuanian foreign policy". *Lithuanian Foreign Policy Review*. 17: 15-40.
- JOSEPH, J. (2002). *Hegemony. A realist analysis*. Londres: Routledge.
- . (2008). "Hegemony and the structure-agency problem in international relations: a scientific realist contribution". *Review of International Studies*. 34(1): 109-128.
- JULIEN, K. (1992). "The problems of small States". *The Round Table*. 81(321).
- JUPILLE, J. y J. Caporaso. (1999). "Institutionalism and the European Union: beyond international relations and comparative politics". *Annual Review of Political Science*. 2: 429-444.
- JURGELEVIČIŪTĖ D. (2006). "The issue of occupation in Lithuanian-Russian relations: information security aspects". *Lithuanian Foreign Policy Review*. Vol. 18.
- KAARBO, J. (2003). "Foreign policy analysis in the twenty-first century: back to comparison, forward to identity and ideas". *International Studies Review*. 5(2): 156-163.
- KAARBO, J., J. Lantis y R. Beasley (2002). "The analysis of foreign policy in comparative perspective". *Foreign policy in comparative perspective. Domestic and international influences on state behavior*, coordinado por R. Beasley, J. Kaarbo, J. Lantis and M. Snarr. Washington, D.C.: CQ Press, pp. 1-23.
- KAHLER, M. (1992). "Multilateralism with Small and Large Members". *International Organization*. 46(3): 681-708.
- KAPLAN, M. (1961). "The national interest and other interests". *International Politics and Foreign Policy. A reader in research and theory*, coordinado por J. Rosenau. Nueva York: The Free Press, pp. 164-169.
- KAPLAN, R. (2009). "Center stage for the twenty-first century". *Foreign Affairs*. March/april. 88(2): 16-32.
- KARABESHKIN, L. (2003). "The american factor in Russian-Lithuanian relations". *Lithuanian Foreign Policy Review*. Núms. 11-12.
- . (2007). "Russian baltic policy. Coherent incoherence". *Lithuanian Foreign Policy Review*. Núm. 19. Disponible: <http://www.lfpr>.

- It/uploads/File/Current/Karabeshkin_ENG.pdf. Revisado el 20 de marzo, 2008.
- KASEKAMP, A. (2007). "Preface" in the estonian foreign policy yearbook 2007, coordinado por A. Kasekamp. Tallinn: The estonian foreign policy institute, pp. 7-8.
- KASEKAMP, A. y V. Veebel (2007). "The baltic States and ESDP". The north and ESDP. *The baltic States, Denmark, Finland and Sweden*, coordinado por K. Brummer. Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, pp. 9-11.
- KATZENSTEIN, P. (2003). "Small States and small States revisited". *New Political Economy*. 8(1): 9-30.
- KEGLEY, C. y E. Wittkopf (1996). *American Foreign Policy*. Nueva York: St. Martin's Press.
- . (2001). *World politics. Trend and transformation*. Boston: Bedford/St. Martin's.
- KEMPE, I. y D. Grotzky (2007). "Crossroads of cooperation: the future of EU-Russian relations and the impact of the baltic States". *Lithuanian Foreign Policy Review*. Núm. 19. Disponible: http://www.lfpr.lt/uploads/File/Current/Kempe_ENG.pdf. Revisado el 20 de marzo, 2008.
- KEOHANE, R. (1969). "Lilliputians' dilemmas: small States in international politics". *International Organizations*. 23(2): 291-310.
- . (1993). *Instituciones internacionales y poder estatal. Ensayos sobre teoría de las relaciones internacionales*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- KEOHANE, R. y J. Nye. (1989). *Power and interdependence*. Illinois: Scott, Foresman and Company.
- KIM, S. y B. Russett (1996). "The new politics of voting alignments in the United Nations general assembly". *International Organization*. 50(4): 629-652.
- KING, G., R. Keohane y S. Verba (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Madrid: Alianza Editorial.
- KISSINGER, H. (1961). "The policymaker and the intelectual". *International politics and foreign policy. A reader in research and theory*, coordinado por J. Rosenau. Nueva York: The Free Press, pp. 273-278.
- . (2000). *American Politics and American Foreign Policy*. Documento presentado en la reunión anual de la Trilateral Commission. Disponible: <http://www.trilateral.org/annmtgs/trialog/trlgtxts/t54/kis.htm>. Revisado el 20 de febrero, 2007.

- _____. (2001). *Does America need a foreign policy? Toward a diplomacy for the 21st Century*. Nueva York: Simon & Schuster.
- KOBRIN, S. (1998). "Back to the future: neomedievalism and the postmodern digital world economy". *Journal of International Affairs*. 51(2), pp. 361-383.
- KOSACHEV K. y A. Aslund (2005). *Russian foreign policy: a new stage of development*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace. Disponible: <http://www.carnegieendowment.org>. Revisado el 23 de junio, 2008.
- KRATOCHWIL, F. (2003). "The monologue of 'science'". *International Studies Review*. 5(1): 124-128.
- KRAUTHAMMER, C. (1990/91). "The unipolar moment". *Foreign Affairs*. 70(1).
- KUBICEK, P. (1990-2000). "Russian foreign policy and the west". *Political Science Quarterly*. 114(4): 547-568.
- KUPERMAN, R. (2004). *Ad hoc versus dynamic frameworks and models of foreign policy decision-making*. Documento presentado en la 45th Annual ISA Convention. Montreal. Marzo 17-20. Disponible: <http://www.isanet.org>.
- KUZIEMKO, I. y E. Werker (2006). "How much is a seat on the security council worth? Foreign aid and bribery at the United Nations". *Journal of Political Economy* 114(5): 905-930. Versión preliminar disponible en: <http://www.hbs.edu/research/pdf/06-029.pdf>. Revisado el 1 de marzo, 2008.
- KWON, R. (2003). "At a crossroads. Kaliningrad's fate". *Harvard International Review*. Marzo.
- LA PORTE, T. (2007). "La diplomacia pública americana: lecciones para una comunicación internacional". *Comunicación y Sociedad*. xx(2): 23-59.
- LAHNEMANN, W. (2005). *Foreign policy role from the constructivist and power cycle perspective*. Documento presentado en la Annual Meeting of the International Studies Association. Honolulu, Hawai. Disponible: <http://64.112.226.77/one/isa/isa05/index.php?cmd=isa05&id=>. Revisado el 29 de febrero, 2008.
- LAVROV, S. (2007). "La política exterior de Rusia: nueva etapa". *Experto*. Disponible: http://www.mid.ru/brp_4.nsf/. Revisado el 7 de febrero, 2008.
- LAWSON, F. (1983). "Hegemony and the structure of international trade reassessed: a view from Arabia". *International Organization*. 37(2): 317-337.

- LEVY, J. (1994). "Learning and foreign policy: sweeping a conceptual min-field". *International Organization*. 48(2): 279-312.
- LIEB, D. (2004). "The Limits of Neorealism. Marginal States and International Relations Theory". *Harvard International Review*. 26(1). Disponible: <http://hir.harvard.edu/articles/>. Revisado el 9 de febrero, 2007.
- LIKHACHEV, V. (2008). "Historic start to a new EU-Russia partnership". *The Moscow Times*. 1 de julio. Disponible: <http://www.themoscowtimes.com/article/1016/42/368657.htm>. Revisado 15 de julio, 2008.
- LINDBLOM, C. (1991). *El proceso de elaboración de políticas públicas*. Madrid: Ministerio para las Administraciones Públicas.
- LINDSAY-POLAND, J. (1996). "U.S. Panama Policy: canal, bases, and dollars". *Foreign Policy in Focus*. 1(14): Noviembre. Disponible: <http://www.fpf.org/pdf/vol1/14ifpan.pdf>. Revisado 7 de julio, 2008.
- LIU, F. y C. Ding (2002). "Subgrouping small states based on socioeconomic characteristics". *World Development*. 30(7): 1289-1306.
- . (2002). "Subgrouping small states based on socioeconomic characteristics". *World Development*. 30(7): 1289-1306.
- LIPSCHUTZ, Ronnie. (1995). *Comparative foreign policy*. University of California-Santa Cruz: Unpublished.
- LIPSON, M. (2007). "Peacekeeping: organized hypocrisy?". *European Journal of International Relations*. 13(1): 5-34.
- LISKA, G. (1968). *Alliances and the third world*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press.
- LO, B. (2006). "Evolution or regression? Russian foreign policy in Putin's second term". *NUPI report*. Agosto, pp. 57-77. Disponible: <http://www.chathamhouse.org.uk/pdf/research/rep/R0506Lo.pdf>. Revisado el 18 de mayo, 2007.
- LOPATA, R. y N. Statkus (2005). "Empires, the world order and small states". *Lithuanian Foreign Policy Review*. 1-2(15-16): 16-50.
- LUCK, E. (2003). "American exceptionalism and international organization: lessons from the 1990s". *Us hegemony and international organizations. The United States and multilateral institutions*, coordinado por R. Foot, S. MacFarlane y M. Mastanduno. Oxford, NY: Oxford University Press, pp. 25-48.
- MAINGOT, A. y W. Lozano (2004). *The United States and the Caribbean. Transforming hegemony and sovereignty*. Nueva York: Routledge.
- MALONE, D. (2003) "US-UN relations in the UN security council in the post-cold war era". *US hegemony and international organizations. The United States and multilateral institutions*, coordinado por R. Foot,

- S. MacFarlane y M. Mastanduno. Oxford, NY: Oxford University Press, pp. 73-91.
- MALONE, D. (2004). "Conclusion" en *The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century*, coordinado por D. Malone. Nueva York: Lynne Rienner Publishers, pp. 627-652.
- MANNING, B. (1977). "The Congress, the Executive and Intermestic affairs: three proposals". *Foreign Affairs*. 55(2).
- MARCH, J. y J. Olsen (1998). "The institutional dynamics of international political orders". *International Organization*. 52(4): 943-969.
- MARFLEET, G. y C. Miller (2005). "Failure after 1441: Bush and Chirac in the UN Security Council". *Foreign Policy Analysis*. 1(3): 333-360.
- MCCORMICK, J. y Y. Kihl (1979). "Intergovernmental organizations an foreign policy behavior: some empirical findings". *The American Political Science Review*. 73(2): 494-504.
- MCCRAW, D. (1994). "New Zealand's foreign policy under national and labour governments: variations on the 'small state' theme?". *Pacific Affairs*. 67(1): 7-25.
- MCDONAGH, K. (2006). *Reading foreign policy analysis: beyond agency and structure in the 'War on Terror'*. Documento presentado en la International Studies Association Annual Convention, San Diego, CA. 22-26 Marzo. Disponible: <http://www.isanet.org>. Revisado el 29 de noviembre, 2007.
- MCGINNIS, M. (1994). "Rational choice and foreign policy change. The arms and alignments of regional powers". *Foreign policy restructuring. how governments respond to global changes*, coordinado por J. Rosati; J. Hagan y M. Sampson III. Columbia, sc: University of South Carolina Press, pp. 65-87.
- MCWEENEY, B. (1999). *Security, identity and interest. A sociology of international relations*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- MEDITZ, S. y D. Havatty (1987). *Panama: a country study*. Washington: Library of Congress. Disponible: <http://countrystudies.us>. Revisado el 7 de julio, 2008.
- MENY, I. y J. C. Thoenig (1992). *Las políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- MERRILL, T. (1993). *Nicaragua: a country study*. Washington: Library of Congress. Disponible: <http://countrystudies.us>. Revisado el 7 de julio, 2008.
- MILNER, H. y R. Keohane (1996). "Internationalization and domestic politics: an introduction". *Internationalization and domestic politics*,

- coordinado por R. Keohane y H. Milner. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 3-24.
- MINTZ, A. (2004). "How do leaders make decisions? A poliheuristic perspective". *Journal of Conflict Resolution*. 48(1): 3-13.
- MIRANDA, M. (2008). *La iniciativa de Mérida, el Plan Puebla Panamá y la visita de Negroponte*. Disponible: <http://www.bilaterals.org>. Revisado el 23 de junio, 2008.
- MISRA, A. (2004a). "An introduction to the 'small' and 'micro' states of South Asia". *Contemporary South Asia*. 13(2): 127-131.
- MISRA, A. (2004b). "Theorising 'small' and 'micro' states behaviour using the Maldives, Bhutan and Nepal". *Contemporary South Asia*. 13(2): 133-148.
- MITZEN, J. (2006). "Ontological security in world politics: state identity and the security dilemma". *European Journal of International Relations*. 12(3): 341-370.
- MODELSKI, G. (1978). "The long cycle of global politics and the nation-state." *Comparative Studies in Society and History*. 20(2): 214-235.
- MOLINA, D., y M. Iglesias (2005). "Poder e ideas: el papel de los Think Tanks en el diseño y ejecución de la política exterior estadounidense." *Revista Electrónica de Relaciones Internacionales*, num. 10. Disponible: <http://www.reei.org>. Revisado el 20 de noviembre, 2007.
- MOLLIS, A. (2006). "The role and interests of small states in developing european security and defense policy". *Baltic Security and Defence Review*, vol. 8, pp. 81-100.
- MONTES, M. (2009). *Russia under Medvedev: at the Crossroads*. Documento presentado toen el 21st IPSA World Congress of Political Science, julio 12-16. Santiago, Chile. Disponible: <http://www.ipsa.org/site/>. Revisado el 1 de abril, 2010.
- MOON, B. (1985). "Consensus or compliance? Foreign-policy change and external dependence". *International Organization*. 39(2): 297-329.
- MORAVCSIK, A. (2003). "Theory synthesis in international relations: real not metaphysical". *International Studies Review*. 5(1): 131-136.
- MORGENTHAU, H. (1986). *Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz*. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano.
- MURILLO, C. (2002). *Regímenes de integración regional. Una aproximación teórica*. Tesis de maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia. Heredia: Universidad Nacional.
- NAVARRO, S. (2005). "La nueva política exterior panameña". *Discursos, política exterior – septiembre 2004–agosto 2005*, coordinado por el

- Ministerio de Relaciones Exteriores. Panamá: Imprenta Universal Books, pp. 11-24.
- NEACK, L. (2003). *The new foreign policy. U.S. and comparative foreign policy in the 21st Century*. Maryland: Rowman & Littlefield Publishers.
- NIELSEN, K. (2007). "Opportunities and limitations for the baltic States of the EU-Russia strategic partnership". *Baltic security and defence review*, vol. 9. Disponible: http://www.bdcol.ee/fileadmin/docs/bdrev13/5._Kristian_Nielsen-EU-Russia_relations_and_the_Baltic_states.pdf. Revisado el 20 de marzo, 2008.
- NIKITIN, A. (2007). *The end of the post-soviet space. The changing geopolitical orientations of the newly independent States*. Londres. The Royal Institute of International Affairs. Russia and Eurasia Briefing Paper 07/01. Disponible: <http://www.chathamhouse.org.uk>. Revisado el 2 de julio, 2008.
- NILSSON, A. (1991). "Swedish social democracy in central america: The politics of small State solidarity". *Journal of International Studies and World Affairs*. Fall. 33(3).
- NIXEY, J. (editor) (2006). "Expert's russian foreign policy roundtable. Summary of presentations and discussions". Londres, Chatham House. Disponible: <http://www.chathamhouse.org.uk>. Revisado el 18 de mayo, 2007.
- NORKUS, R. (2006). "Lithuania's contribution to international operations: challenges for a small ally". *Baltic Security and Defence Review*, vol. 8, pp. 167-171.
- NYE, J. (2003). *La paradoja del poder norteamericano*. Santiago: Taurus.
- O'CONNOR, K. (2003). *The history of the baltic States*. Westport, CT: Greenwood Press.
- OGUZLU, T. (2007). "Soft power in Turkish foreign policy". *Australian Journal of International Affairs*. 61(1): 87-97.
- OLDBERG, I. (2002). *Unsettled borders: the baltic States and Kaliningrad*. Documento presentado en la Conference on Russian Foreign Policy and Domestic Policies: in Harmony or at Odds?, organizado por Latvian Institute of International Affairs, Riga, diciembre 13. Disponible: <http://www.lu.lv>. Revisado el 2 de julio, 2008.
- OLIKER, O., K. Crane, L. Schwartz y C. Yuzupov (2009). *Russian foreign policy. Sources and implications*. Santa Mónica, CA: RAND.
- OLSON, M. (1992). *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y la teoría de grupos*. México: Editorial Limusa.

- ONU, N. (1998). "Constructivism: a user's manual". *International Relations in a Constructed World*, coordinado por V. Kubálová, N. Onuf y P. Kowert. Nueva York; M. E. Sharpe, pp. 58-78.
- OSMAÑCSYK, E. (1976). *Enciclopedia mundial de relaciones internacionales y Naciones Unidas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- PADA, P. (2006). "The intermestic affairs: a theoretical approach". *The Academia Chronicles*. Disponible: <http://perrypada.blogspot.com/2006/04/intermestic-affairs-theoretical.html>.
- PALLAIS, J. (1995). *La política exterior de Nicaragua. El Quinquenio 1990-1995*. Conferencia impartida a los alumnos de la Universidad Autónoma Americana el 10 de mayo. Managua.
- PAULASKAS, A. (2004). "Lithuania's new foreign policy". *Lithuanian Foreign Policy Review*. 13-14: 7-10.
- PAYNE, A. (2004). "Small States in the global politics of development". *The Round Table*. 93(376): 623-635.
- PÉREZ, T. (1999). *Nación, identidad nacional y otros mitos nacionalistas*. Oviedo: Ediciones Nobel.
- PERSAUD, R. (2001). *Counter-hegemony and foreign policy: The dialectics of marginalized and global forces in Jamaica*. Nueva York: State University of New York Press.
- PFARF, W. (2007). "El destino manifiesto de EEUU: ideología y política exterior". *Política Exterior*. No. 117. Mayo/Junio, pp. 57-75.
- PIERSON, P. y T. Skocpol. (2002). *Historical institutionalism in contemporary political science*. Disponible: <http://www.polisci.berkeley.edu/faculty/bio/permanent/Pierson,P/discipline.pdf>. Revisado en mayo, 2006.
- PORTILLO, A. (2003). "Misión y visión geopolítica global de Estados Unidos y Gran Bretaña". *Aldea Mundo*. 7(14): 59-61. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/pdf/543/54371408.pdf>. Revisado el 7 de febrero, 2008.
- POTTER, W. (1980). "Issue area and foreign policy analysis". *International Organization*. 34(3): 405-427.
- PUTIN, V. (2000). *The foreign policy concept of the Russian Federation*. Disponible: <http://www.fas.org/nuke/guide/russia/doctrine/econcept.htm>. Revisado el 1 de mayo, 2010.
- PUTNAM, R. (1988). "Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games". *International Organization*. 42(3): 427-460.
- RAMBERG, B. (2009). "The precedents for withdrawal". *Foreign Affairs*. Marz/abril. 88(2): 2-8.

- RAI, K. (1972). "Foreign policy and voting in the UN General Assembly". *International Organization*. 26(3): 589-594.
- RIBANDO, C. (2008). *Nicaragua: political situation and U.S. Relations*. CRS Report for Congress. Washington: The Library of Congress. Disponible: <http://www.fas.org/sgp/row/RL22836.pdf>. Revisado el 7 de julio, 2008.
- RICE, C. (2008). "Rethinking the national interest. American realism for a new world". *Foreign Affairs*. Julio/agosto. Disponible: <http://www.foreignaffairs.org>. Revisado el 23 de junio, 2008.
- RIIM, T. (2006). "Estonia and NATO: a constructivist view on a national interest and alliance behaviour". *Baltic Security and Defence Review*, vol. 8, pp. 34-52.
- RITTBERGER, V. (2002). *Approaches to the study of foreign policy derived from international relations theories*. Documento preparado para la Annual Meeting of the ISA. Nueva Orleans. Disponible: <http://www.isanet.org>.
- . (2004). *Approaches to the study of foreign policy derived from international relations theories*. Tübingen: Center for International Relations, University of Tübingen. Disponible: <http://www.uni-tuebingen.de/ib>. Revisado el 10 de febrero, 2007.
- ROACH, S. (2005). "Humanitarian emergencies and the International Criminal Court (icc): toward a cooperative arrangement between the icc and US Security Council". *International Studies Perspectives*. 6(4): 431-446.
- ROBERTS, A. (1993). "Humanitarian war: military intervention and human rights". *International Affairs*. 69(3): 429-449.
- ROBERTS, W. (2007). "What is public diplomacy? Past practices, present conduct, possible future". *Mediterranean Quarterly*. 18(4): 36-52.
- ROJAS, F. y L. Solís (1993). "Entre la intervención y el olvido: las relaciones entre Centroamérica y Estados Unidos". *Anuario de Estudios centroamericanos*. 19(1): 5-22.
- ROSATI, J. (1994). "Cycles in foreign policy restructuring. The politics of continuity and change in U.S. Foreign policy". *Foreign policy restructuring. How governments respond to global changes*, coordinado por J. Rosati, J. Hagan y M. Sampson III. Columbia, SC: University of South Carolina Press, pp. 221-261.
- ROSATI, J., J. Hagan y M. Sampson. (1994). *Foreign policy restructuring. How governments respond to global change*. South Carolina: University of South Carolina Press.

- ROSATI, J., M. Sampson III y J. Hagan (1994). "The study of change in foreign policy". *Foreign policy restructuring. How governments respond to global changes*, coordinado por J. Rosati, J. Hagan y M. Sampson III. Columbia, sc: University of South Carolina Press, pp. 3-21.
- ROSENAU, J. (Ed) (1969). *International politics and foreign policy*. Nueva York: Free Press.
- . "The actions of states: theories and approaches". *International politics and foreign policy. A reader in research and theory*, coordinado por J. Rosenau. Nueva York: The Free Press, pp. 141-145.
- . (1976a). "The study of foreign policy". *World politics. An introduction*, coordinado por J. Rosenau, K., Thompson y G. Boyd. Nueva York: The Free Press, pp. 15-35.
- . (1976b). "Perspectives on world politics". *World Politics. An introduction*, coordinado por J. Rosenau, K., Thompson y G. Boyd. Nueva York: The Free Press, pp. 1-11.
- . (1982). "National (and factional) adaptation in Central America: options for the 1980s". *Central America: International Dimensions of the Crisis*, coordinado por R. Feinberg. Nueva York: Holmes & Meier Publishers, pp. 239-269.
- . (1990). *Turbulence in world politics. A theory of change and continuity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . (1997). *Along the domestic-foreign frontier. Exploring governance in a turbulent world*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- . (2003). *Distant proximities. Dynamics beyond globalization*. Princeton, NJ: Princeton University Press.
- . (2006). *The study of world politics, vol. 1: Theoretical and methodological challenges*. Nueva York: Routledge.
- ROSKIN, M. y N. Berry (1993). *IR: the new world of international relations*. Nueva Jersey: Prentice Hall.
- ROURKE, J. (2004). *International politics on the world stage*. Nueva York: McGraw Hill.
- RUGGIE, J. (1992). "Multilateralism: the anatomy of an institution". *International Organization*. 46(3): 561-598.
- . (1998). "What makes the world hang together? Neo-utilitarianism and the social constructivist challenge". *International Organization*. 52(4): 855-885.
- RUSSETT, B. (1985). "The mysterious case of vanishing hegemony; or, is Mart Twain really dead?". *International Organization*. 39(2): 207-231.

- _____. (2002). "International relations". *Encyclopedia of social measurement*, coordinado por K. Kempf-Leonard. Disponible: <http://www.yale.edu/leitner/pdf/2001-07.pdf>. Revisado el 25 de enero, 2008.
- RUSSETT, B., H. Starr y D. Kinsella. (2000). *World politics. The menu for choice*. Boston: Bedford/St. Martin's.
- _____. (2000). *World politics. The menu for Choice*, sexta edición. Boston: Bedford/St. Martins.
- SAMPSON, M. (1994). "Exploiting the seams. External structure and libyan foreign policy changes". *Foreign policy restructuring. How governments respond to global changes*, coordinado por J. Rosati, J. Hagan y M. Sampson III. Columbia, sc: University of South Carolina Press, pp. 88-110.
- SANCHEZ, P. (2002). "The end of hegemony? Panama and the United States". *International Journal on World Peace*. Disponible: http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-2712037/The-end-of-hegemony-Panama.html#abstract. Revisado el 7 de julio, 2008.
- SCHAPER, M. (2005). *Politics in between the cracks: transdomestic policy beyond the domestic-foreign divide*. Documento presentado en la ECPR General Conference en Budapest, 9 de septiembre.
- SCHMIDT, H. (2006). *Las grandes potencias del futuro. Ganadores y perdedores en el mundo del mañana*. Barcelona: Paidós.
- SCHOEMAN, M. y C. Alden (2004). *The hegemon that wasn't: south Africa's foreign policy towards Zimbabwe*. Documento presentado en la reunión anual de la International Studies Association, Le Centre Sheraton Hotel, Montreal, Quebec, Canada. Marzo 17. Disponible: <http://www.isanet.org/archive.html>.
- SCHONBERG, K. (2003). *Pursuing the national interest: Moments of transition in twentieth-century American foreign policy*. Westport, CT: Praeger.
- SCHOULTZ, L. (1987). *National security and United States policy toward Latin America*. Princeton, N.J: Princeton University Press.
- SCHRAEDER, P. (1994). "Bureaucratic incrementalism. Crisis, and change in U.S. Foreign policy toward Africa". *Foreign policy restructuring. How governments respond to global changes*, coordinado por J. Rosati, J. Hagan y M. Sampson III. Columbia, sc: University of South Carolina Press, pp. 111-137.
- SEARLE, J. (1995). *The construction of social reality*. Nueva York: The Free Press.

- SECRIERU, S. (2006). *Russia's foreign policy under Putin: "CIS Project" Renewed*. UNISCI Discussion Paper, núm. 10. Enero. Disponible: <http://www.isn.ethz.ch/>. Revisado el 30 de noviembre, 2006.
- SIMONIA, N. (1995). "Priorities of Russia's foreign policy and the way it works". *The making of foreign policy in Russia and the new States of Eurasia*, coordinado por A. Dawisha y K. Dawisha. Nueva York: M.E. Sharpe, pp. 17-41.
- SINGER, D. (1972). *Weak states in a world of powers: the dynamics of international relationships*. Nueva York: The Free Press.
- SINGER, M. (1976). "The foreign policies of small developing States". *World politics. An introduction*, coordinado por J. Rosenau, K. Thompson y G. Boyd. Nueva York: The Free Press, pp. 263-290.
- SKIDMORE, D. (1994). "Explaining state responses to international change. The structural sources of foreign policy rigidity and change". *Foreign policy restructuring. How governments respond to global changes*, coordinado por J. Rosati, J. Hagan y M. Sampson III. Columbia, SC: University of South Carolina Press, pp. 43-64.
- SLAUGHTER, A. (2009). "America's edge". *Foreign Affairs*. January/February. 88(1): 94-113.
- SMITH, D. (2002). *The baltic States: Estonia, Latvia, and Lithuania*. Nueva York: Routledge.
- SMITH, D. (2003). "'The devil and the deep blue sea': european integration, national identity and foreign policy in post-communist Estonia". *Ideology and national identity in post-communist foreign policies*, coordinado por Rick Fawn. Nueva York: Routledge, pp. 156-177.
- SNIDAL, D. (1985). "The limits of hegemonic stability theory". *International Organization*. 39(4): 579-614.
- SNYDER, R., H. Bruck y B. Sapin (1961). "Motivational analysis of foreign policy decision-making". *International politics and foreign policy. A reader in research and theory*, coordinado por J. Rosenau. Nueva York: The Free Press, pp. 247-253.
- SNYDER, R., H. Bruck y B. Sapin. (1979). "La génesis de las decisiones como enfoque del estudio de la política internacional". *Teorías contemporáneas sobre las relaciones internacionales*, coordinado por S. Hoffmann. Madrid: Editorial Tecnos.
- SODUPE, K. (2003). *Las teorías de las relaciones internacionales a comienzos del siglo XXI*. País Vasco: Servicio Editorial de la Universidad del País Vasco.

- SOJO, C. (1991a). "Nicaragua en el ocaso del reaganismo". *Centroamérica: de Reagan a Bush*, coordinado por G. Aguilera, A. Morales y C. Sojo. San José: FLACSO, pp. 43-133.
- . (1991b). "La política del aliado inteligente: Costa Rica y Estados Unidos 1988-1989". *Centroamérica: de Reagan a Bush*, coordinado por G. Aguilera, A. Morales y C. Sojo. San José: FLACSO, pp. 185-241.
- SOLER, G. (2008). *Bajo la sombra Estados Unidos: Panamá, el Canal y la transición democrática, 1968-1999*. Panamá, Instituto Nacional de Cultura. En prensa.
- SONDERMAN, F. (1961). "The linkage between foreign policy and international politics". *International politics and foreign policy. A reader in research and theory*, coordinado por J. Rosenau. Nueva York: The Free Press, pp. 8-17.
- SPECTOR, R. (2002). *The north-south transport corridor*. Washington: The Brookings Institute. Disponible: http://www.brookings.edu/articles/2002/0703russia_spector.aspx. Revisado el 21 de marzo, 2008.
- STEIN, A. (1984). "The hegemon's dilemma: Great Britain, The United States and the International Economic Order". *International Organization*. 38(3): 355-386.
- STELZENMÜLLER, C. (2009). "Germany's Russia question. A new *ostpolitik* for Europe". *Foreign Affairs*. Marzo/abril. 88(2): 89-100.
- STERN, E. (2003). "Crisis studies and foreign policy analysis: insights, synergies and challenges". *International Studies Review*. 5(2): 183-191.
- STIVACHTIS, Y. (2008). "Power in the contemporary international society: international relations meets political and social theory. A critical appraisal of U.S. Foreign policy". *Journal of Political and Military Sociology*. 36(1): 85-101.
- STOESSINGER, J. (1980). *El poderío de las naciones. Política mundial de nuestro tiempo*. México: Ediciones Gernika.
- STRAN, J. (2002). *Key determinants of subnational foreign policy adoption: an event history analysis*. The Florida State University. PhD Dissertation.
- STRANGE, S. (1987). "The persistent myth of lost hegemony". *International Organization*. 41(4): 551-554.
- SUBIRATS, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Madrid: Ministerio de las Administraciones Públicas.

- SULLIVAN, M. (2006). *Panama: Political and Economic Condition and U.S. Relations*. CRS Report for Congress. Washington: The Library of Congress. Disponible: <http://www.fas.org/sgp/row/RL30981.pdf>. Revisado el 7 de julio, 2008.
- SUREL, Y. (2000). "The role of cognitive and normative frame in policy-making". *Journal of European Public Policy*. 7(4): 495-512.
- TERCHEK, R. (1983). "Foreign and domestic policy linkages: constraints and challenges to the foreign policy process". *Interactions foreign policy and public policy*, coordinado por D. Piper y R. Terchek. Washington: American Enterprise Institute, pp. 51-69.
- TERCHEK, R. y D. Piper (1983). "Introduction: foreign policy as public policy". *Interactions foreign policy and public policy*, coordinado por D. Piper y R. Terchek. Washington: American Enterprise Institute, pp. 1-8.
- TETREAULT, M. (1987). "The declining hegemony thesis". *The Journal of Politics*. 49(1): 282-290.
- THELEEN, K. (1999). "Historical institutionalism in comparative politics". *Annual Review of Political Science*. 2: 369-404.
- THORHALLSSON, B. y A. Wivel (2006). "Small States in the European Union: what do we know and what would we like to know?" *Cambridge Review of International Affairs*. 19(4): 651-668.
- TRENIN, D. (2009). "Russia: the loneliness of an aspiring power center". *Internationale Politik und Gesellschaft*. 2: 142-153. Disponible: <http://www.fes.de/ipg/>. Revisado el 4 de mayo, 2010.
- TRENIN, D. y B. Lo. (2005). *The landscape of russian foreign policy decision-making*. Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace.
- TSYGANKOV, A. (2009). *Does Russia have a grand strategy?* Documento preparado para la presentación del encuentro anual de la International Studies Association, Nueva York, febrero 13-16 (2009). Disponible: <http://www.isanet.org>. Revisado el 1 de mayo, 2010.
- VALIONIS, A. (2006). "Lithuania's new foreign policy agenda". *Lithuanian Foreign Policy Review*. 17: 6-14.
- VALLÉS, J. (2002). *Ciencia política. Una introducción*. Barcelona: Editorial Ariel.
- VAN Evera, S. (1997). *Guide to methods for students of political science*. Ithaca: Cornell University Press.
- VARES, P. (1995). "Dimensions and orientations in the foreign and security policies of the baltic States". *The making of foreign policy in Russia and the new States of Eurasia*, coordinado por A. Dawisha y K. Dawisha. Nueva York: M.E. Sharpe, pp. 157-173.

- VARGAS, G. (1999). "Bases de la política exterior de Nicaragua". *El Nuevo Diario*. 10 de diciembre.
- VEGGELAND, F. y S. Borgen (2002). *Changing the codex: the role of international Institutions*. Documento 2002-16. Oslo: Norwegian Agricultural Economics Research Institute. Disponible: <http://www.nilf.no/Publikasjoner/Notater/En/2002/N200216Hele.pdf>. Revisado en febrero, 2008.
- VEILLETE, C. (2005). *Costa Rica: background and U.S. relations*. CRS report for Congress. Washington: The Library of Congress. Disponible: <http://www.fas.org/sgp/row/RS21943.pdf>. Revisado el 7 de julio, 2008.
- VIOTTI, P. y M. Kauppi (1997). *International relations and world politics. Security, economy, identity*. New Jersey: Prentice Hall.
- VITAL, D. (1967). *The inequality of States. A study of the small power in international relations*. Oxford: Clarendon Press.
- VOETEN, E. (2000). "Clashes in the assembly". *International Organization*. 54(2): 185-215.
- . (2001a). *Domestic institutional change and the external orientation of States*. Unpublished. Disponible: <http://home.gwu.edu/~voeten/Regimechanges.doc>. Revisado el 30 de enero, 2008.
- . (2001b). "Outside options and the logic of security council action". *American Political Science Review*. 95(4): 845-858.
- . (2004). "Resisting the lonely superpower: responses of States in the United Nations to U.S. Dominance". *The Journal of Politics*. 66(3): 729-754.
- . (2005). *Why no UN security council reform?: lessons for and from institutional theory*. Series Delphi Conferences Papers. Greece: Hellenic Center for European Studies. Disponible: <http://www.ekem.gr/pdf/Voeten.pdf>. Revisado el 1 de marzo, 2008.
- VOLGY, T y J. Schwarz (1994). "Foreign policy restructuring and the myriad webs of restraint". *Foreign policy restructuring. how governments respond to global changes*, coordinado por J. Rosati, J. Hagan y M. Sampson III. Columbia, SC: University of South Carolina Press, pp. 22-39.
- WALLENSTEEN, P. y P. Johansson (2004). "Security council decisions in perspective". *The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century*, coordinado por D. Malone. Nueva York: Lynne Rienner Publishers, pp. 17-34.

- WALTZ, K. (1970). *El hombre, el Estado y la guerra*. Buenos Aires: Editorial Nova.
- . (1979). *Theory of international politics*. Nueva York: Random House.
- WANG, T. (1999). "U.S. foreign aid and UN voting: an analysis of important issues". *International Studies Quarterly*. 43(1): 199-210.
- WATSON, A. (2002). *International relations & the practice of hegemony*. Lecture given at the CSD encounter, University of Westminster. Disponible: www.leeds.ac.uk/polis/englishschool/watson-hegemony02.doc. Revisado el 23 de junio, 2007.
- WENDT, A. (1992). "Anarchy is what States make of it: the social construction of power politics". *International Organization*. 46(2): 391-425.
- . (1999). *Social theory of international politics*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.
- WHITE, E. (2002). "Promoción de los derechos humanos en la política exterior del Estado Costarricense". *Octavo Informe sobre el Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, coordinado por Programa Estado de la Nación. San José: PNUD.
- WHITE, E., P. Paniagua y L. Segura (2006). "Valores, institucionalidad y proyección de intereses en la política exterior". *Duodécimo informe sobre el Estado de la nación en desarrollo humano sostenible*, coordinado por Programa Estado de la Nación. San José: PNUD.
- WIDMAIER, W. (2007). "Constructing foreign policy crises: interpretative leadership in the cold war and war on terrorism". *International Studies Quarterly*. 51(4): 779-794.
- WIGHT, C. (2003). "Philosophy of social science and international relations". *Handbook of international relations*, coordinado por W. Carlsnaes, T. Risse y R. Simmons. Londres: Sage Publications, pp. 23-51.
- WITTKOPF, E. (1994). "The domestic sources of american foreign policy: an introduction". *The domestic sources of american foreign policy. Insights and evidence*, coordinado por E. Wittkopf. Nueva York: St. Martin's Press, pp. 1-10.
- WIVEL, A. (2005). "Explaining why state X made a certain move last Tuesday: the promise and limitations of realist foreign policy analysis". *Journal of International Relations and Development*. 8(4): 355-380.
- YIN, R. (2003). *Applications of case study research*. Thousand Oaks, CA: Sage Publications.
- . (s/f). *Case study research: design and methods*. Newbury Park, CA: Sage Publications.

- ZAKARIA, F. (2008). "The future of american power". *Foreign Affairs*. Mayo/junio. Disponible: <http://www.foreignaffairs.org>. Revisado el 23 de junio, 2008.
- ZAMORA, A. (1990). "4000 días de soberanía: la política exterior Sandinista". *Envío* núm. 110. Diciembre. Disponible: <http://www.envio.org.ni/articulo/648>. Revisado el 20 de marzo, 2008.
- ZÜRN, M. (1997). "Assessing State preferences and explaining institutional choice: the case of Intra-German Trade". *International Studies Quarterly*. 45(2): 295-320.

Lista de abreviaturas

AG	Asamblea General
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
CEI	Comunidad de Estados Independientes
CS	Consejo de Seguridad
EEUU	Estados Unidos de América
FSLN	Frente Sandinista de Liberación Nacional
G8	Grupo de los 8
GUAM	Grupo de Georgia, Ucrania, Azerbaiyán y Moldova
OIG	Organización Intergubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PNB	Producto Nacional Bruto
RI	Relaciones Internacionales
UE	Unión Europea
URSS	Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas

Lista de figuras

Figura 1.1	Modelo de interacción en un contexto hegemónico	65
Figura 2.1	Marco de formulación de decisiones de política exterior	117
Figura 2.2	Modelo cíclico de continuidad y cambio	136
Figura 2.3	Modelo de cambio de política exterior	142
Figura 2.4	Dinámica del cambio de política exterior	143
Figura 2.5	Dinámica subyacente de la reestructuración de política exterior	144
Figura 3.1	Componentes de la hegemonía	157
Figura 4.1	Clasificación de los Estados en el sistema internacional	218
Figura 4.2	Determinantes de la fortaleza de los Estados	228
Figura 4.3	Composición de la fortaleza de los Estados	229

Lista de tablas

Tabla 3.1	Tasa de coincidencia de voto entre EEUU y el resto de miembros de ONU	191
Tabla 4.1	Estados pequeños – ventajas/desventajas de posición geográfica	231
Tabla 4.2	Índice de potencias: clasificación general	253
Tabla 4.3	Grandes y micro Estados respecto a territorio y población	257
Tabla 4.4	Estados con el mayor y menor número de misiones diplomáticas	259
Tabla 4.5	Fuerzas militares de los países con mayores y menos ejércitos	260
Tabla 4.6	Gasto militar de los países con mayor y menos presupuesto en este rubro	261
Tabla 4.7	Estados con mayor y menor PNB	263
Tabla 4.8	Estados con mayor y menor ingreso per cápita	264
Tabla 4.9	Estados con mayor y menor comercio total	265
Tabla 6.1	Resoluciones votadas en materia de desarme	328
Tabla 6.2	Resoluciones votadas en materia de desarme	330
Tabla 6.3	Resoluciones votadas en materia de desarme	332
Tabla 6.4	Resoluciones votadas en materia de no intervención	333
Tabla 6.5	Resoluciones votadas en materia de no intervención	335
Tabla 6.6	Resoluciones votadas en materia de no intervención	336
Tabla 6.7	Resoluciones votadas en materia de autodeterminación	338
Tabla 6.8	Resoluciones votadas en materia de autodeterminación	339
Tabla 6.9	Resoluciones votadas en materia de autodeterminación	341
Tabla 6.10	Resoluciones votadas en materia de intervenciones humanitarias	342
Tabla 6.11	Resoluciones votadas en materia de intervenciones humanitarias	344
Tabla 6.12	Resoluciones votadas en materia de intervenciones humanitarias	345
Tabla A1	Categorías y variables para determinar el índice de potencias	378
Tabla A2	Escala de variables	379
Tabla A3	Índice de potencias. Aspectos generales	383
Tabla A4	Índice de potencias. Aspectos políticos	391
Tabla A5	Índice de potencias. Aspectos estratégicos	399
Tabla A6	Índice de potencias. Aspectos económico	407

Participantes

Carlos Murillo

Doctor en Gobierno y Políticas Públicas por la Universidad de Costa Rica (UCR); con especialidad en relaciones internacionales (negocios) y gobierno y políticas públicas (política exterior).

Profesor investigador de la Escuela de Relaciones Internacionales, de la Universidad Nacional de Costa Rica (UNA). Profesor de la maestría en Comercio Internacional del Centro Internacional de Política Económica, de la UNA; de la maestría en Diplomacia del Instituto del Servicio Exterior Manuel María de Peralta y la UCR; de la Escuela de Administración Pública, de la UCR; y de la maestría en Relaciones Internacionales y Diplomacia, de la UNA.

Fue consultor/instructor del programa de capacitación en resolución de conflictos para el Instituto Costarricense de Electricidad, del Centro de Investigación y Capacitación en Administración Pública, de la UCR. Consultor del programa Diálogo Regional Rural, del Centro Internacional para el Desarrollo Humano Sostenible: estudio comparativo entre la agenda consensuada y las propuestas gubernamentales de política agropecuaria centroamericana.

Entre sus publicaciones recientes podemos mencionar: *Taiwán: seguridad y defensa en un contexto complejo* (2006, Managua: CREI). *La dimensión político-militar a partir de la Guerra del Golfo. Hacia un nuevo orden internacional* (2003, San José: Universidad Nacional de Costa Rica). *Regímenes de integración regional. Un modelo teórico y Un mundo transformado. El estado entre lo local y lo global* (ambos en prensa). Desde hace muchos años es columnista sobre asuntos internacionales, en la revista *Poder*.

Constantino Urcuyo

Abogado y politólogo por la Universidad de Costa Rica. Doctor en Derecho de la Cooperación Internacional por la Universidad de Burdeos I; doctor en Sociología Política por la Universidad de París. Catedrático de la Universidad de Costa Rica y consultor para diversos organismos nacionales e internacionales.

Fue director Académico del Centro de Investigación y Adiestramiento Político Administrativo (CIAPA); diputado de la Asamblea Legislativa; profesor visitante de la Universidad de Salamanca; director de la Escuela de Ciencias Políticas, de la Universidad de Costa Rica, y comisionado presidencial para el Plan Puebla-Panamá. Recibió la beca Fullbright Profesor, y el Richard Greenleaf Distinguished Visiting Professor, de la Tulane University. Entre otros libros, destacan: *Más democracia* (1992); *Hacer política* (1996); *Reforma política y gobernabilidad* (2004), entre otros. Es columnista del periódico *El Financiero* y analista político de REPRETEL.

Stefano Guzzini

Doctor en Ciencias Políticas y Sociales por el Instituto Universitario Europeo; diplomado del Instituto de Estudios Políticos de París y de la London School of Economics. Investigador del Instituto Danés de Estudios Internacionales, Copenhague, y miembro del Instituto Hanse de Estudios Avanzados y del consejo ejecutivo de la Asociación Internacional de Estudios de Centro y Este de Europa (CEEISA). Fue profesor de la Universidad Centroeuropa, Budapest, Hungría; y de la Universidad de Uppsala, Suecia; profesor visitante en la Universidad de Bremen. Fue miembro del comité directivo del Grupo Permanente de Relaciones Internacionales (SGIR) del ECPR y del consejo de gobierno de la Asociación de Estudios Internacionales (AIA). Fue colaborador del *Journal of International Relations and Development* (JIRD); miembro del comité de redacción de *Zeitschrift für Internationale Beziehungen* y de la serie de libros de la sección de IR de la Asociación Alemana de Ciencias Políticas y de la SGIR; miembro del comité internacional y consultivo de *Cooperation and Conflict*, *International Political Sociology*, *International Relations*, *International Studies Review*, *Relaciones Internacionales* (Madrid), *Review of International Political Economy*, *Review of International Studies*.

Jean Pierre Brossard

Doctor en Economía, Finanzas, y Relaciones Internacionales por diversas instituciones europeas. Trabajó para el Consejo Internacional de Cine y Televisión (CICT) de la UNESCO, y fue secretario general de la Federación Internacional de Cine-Clubs, en colaboración con C. Lizzani, F. Truffaut, R. Shields, y K. Maetzig. Profesor de relaciones internacionales, política, relaciones Europa-América Latina, diplomacia y otros en la Universidad de Guadalajara, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, y la Universidad Autónoma de Guadalajara. Publicó diversos estudios de casos, entre otros: *Cómo hacer negocios con los chinos* (2006), y *¿Necesitan los países asiáticos una moneda común?* (2008);

su estudio “From Soviet Empire to the Rusia of Putin” fue publicado en la revista *Tendencias*, y su texto *Por qué los europeos tienen miedo de las revueltas, revoluciones en los países árabes*, en la revista *Relaciones Internacionales*. Actualmente trabaja en diversas líneas de investigación: los paraísos fiscales en el mundo, si México debe ser parte del BRICS + M, y si deben ser cambiadas las agencias de cotación.

Zane Karpenko

Maestra en Relaciones Económicas Internacionales y Cooperación entre América Latina y la Unión Europea por la Universidad de Guadalajara, y licenciada en Artes con especialización en relaciones interculturales entre Letonia y España por la Academia de Cultura de Letonia. Ha trabajado con la editorial Zvaigzne ABC y a la fecha ha traducido tres libros.

Política exterior, hegemonía y estados pequeños.

se terminó de editar en las oficinas
de la Editorial Universidad de Guadalajara,
José Bonifacio Andrada 2679, Col. Lomas de
Guevara, 44657, Zapopan, Jalisco.