

## La evolución de la multipolaridad\*

### INTRODUCCIÓN

El sistema internacional contemporáneo combina elementos de bipolaridad político-estratégica con elementos de multipolaridad política y económica. El presente trabajo enfoca algunos elementos de tendencia multipolar que han modificado la estructura y funcionamiento del sistema político internacional en las últimas décadas, haciéndolo más complejo y fluido y al mismo tiempo menos susceptible de manipulación unilateral por parte de cada una de las superpotencias.

#### *La declinación del poder de Estados Unidos*

Entre el final de la Segunda Guerra Mundial y la década de 1960, el poder político y económico de Estados Unidos alcanzó su máximo desarrollo. Actualmente, Estados Unidos sigue siendo la primera potencia económica mundial, así como una superpotencia militar. Sin embargo, la posición internacional de los Estados Unidos ha venido declinando en relación con sus competidores, en la medida que han aparecido (o reaparecido) nuevos y dinámicos centros de desarrollo económico, nuevas potencias militares regionales, y se ha deteriorado la posición estratégica de Estados Unidos frente a la URSS. En el ámbito económico, la reconocida hegemonía norteamericana de los años 50 ha dado paso a una situación de relativo equilibrio frente al resto del mundo altamente industrializado. Mientras en 1960 el ingreso nacional de Estados Unidos representaba el 45% de las economías de mercado, en 1976 no pasaba del 31%. En 1950, Estados Unidos poseía la mitad de las reservas financieras mundiales; en 1976 —después de la declaración de inconvertibilidad internacional del dólar hecha en 1971— tenía sólo el 7%. En 1950, las exportaciones norteamericanas habían alcanzado al 18% del to-

\*Capítulo del libro editado por el autor bajo los auspicios del RIAL con el título "Política Internacional: Enfoques y Realidades", CEL, Buenos Aires, 1987.

tal mundial; en 1976, en circunstancias que el comercio exterior había incrementado su significación en la actividad económica norteamericana, el porcentaje citado había bajado al 11%<sup>1</sup>. Aunque el impacto de estas variaciones se ve aminorado por el hecho que algunos de los centros más dinámicos de desarrollo económico —como Alemania y Japón— son firmes aliados políticos de Estados Unidos, tomando en cuenta todos los factores es posible sostener, con Gilpin<sup>2</sup>, que ha surgido un desequilibrio entre el orden de las potencias en el sistema internacional, por una parte, y por otra, la distribución subyacente de los recursos de poder. La capacidad de Estados Unidos para hacer prevalecer sus políticas estratégicas y económicas a escala global ha disminuido sensiblemente, como consecuencia del proceso de redistribución y difusión del poder en el sistema internacional. Estados Unidos ha debido afrontar importantes aumentos en los costos políticos y económicos de mantener una presencia global, pero al mismo tiempo ésta le reporta menos beneficios que en el pasado.

A esta situación han contribuido factores que han operado en Estados Unidos, junto con otros que se han manifestado entre los aliados y los adversarios de ese país, además del Tercer Mundo. El clima de nacionalismo económico que ha predominado en muchos países ha sido generalmente perjudicial para los intereses económicos multinacionales que operan desde Estados Unidos. Segundo, la posición competitiva norteamericana se ha visto afectada por el surgimiento de nuevas potencias industriales que se abren paso dinámicamente en los mercados internacionales sobre la base de menores costos, mayor productividad y la introducción de innovaciones tecnológicas. En tercer lugar es necesario mencionar el clima de crisis e inestabilidad política prevaleciente en Estados Unidos en los años 70. Entre las manifestaciones más importantes en esta dimensión estuvieron el deterioro de la confianza de la opinión pública en el rol internacional del país, la percepción en amplios sectores de que existía una situación de estancamiento institucional y una crisis de credibilidad de los dirigentes políticos (consecuencias del desastre político-militar de Vietnam y del escándalo y crisis de Watergate), y el término del amplio consenso político en torno a la política exterior de carácter hegemónico de la postguerra<sup>3</sup>.

Las reacciones de Estados Unidos a esta tendencia de erosión de

<sup>1</sup>Carlos Rico, "Crisis y recomposición de la hegemonía norteamericana. Algunas consideraciones en torno a la coyuntura internacional en la segunda mitad de los 80", en Luis Maire, editor, *¿Hacia una Nueva Era de Hegemonía Norteamericana?*: Buenos Aires, 1986. Las cifras citadas por Rico son tomadas de Robert Keohane, *After Hegemony*, Princeton: Princeton University Press, 1985, pp. 196-197.

<sup>2</sup>Gilpin, *War and Change in World Politics*, Nueva York: 1981, pp. 231-244.

<sup>3</sup>Rico, *op. cit.*, p. 47.

su primacía internacional han consistido, en primer término, en una reevaluación de las relaciones estratégicas centrales. Ya no se discute, y más bien se trata de mantener, la paridad estratégica nuclear con la URSS. Las políticas recientes se orientan a impedir un deterioro adicional de la situación estratégica, que pudiera dar a la parte soviética lo que en el capítulo anterior se denominó "capacidad del primer golpe", esto es, una capacidad de asestar un golpe que no puede responderse en términos efectivos. La comentada Iniciativa de Defensa Estratégica podría cambiar a largo plazo esta situación pero su implementación se ve problemática; no sería extraño que la DME se convierta más que nada en una carta de negociación de limitación de armas ofensivas con la URSS, lo que serviría en último término a la política de paridad. Segundo, Estados Unidos se ha retirado de la mayor parte de sus antiguas posiciones en Asia Sudoriental, y ha disminuido su presencia estratégica en el Lejano Oriente (lo que ha sido posible fundamentalmente en el contexto de la normalización de relaciones con China). En América Latina, la crisis centroamericana ha puesto de manifiesto las graves dificultades que enfrenta Washington en su empeño de mantener o recuperar posiciones hegemónicas amenazadas por situaciones de conflicto revolucionario de origen interno, que movilizan considerables apoyos políticos (y militares) adversos a Estados Unidos.

La tendencia a la retirada norteamericana de posiciones externas ha ido acompañada de un debilitamiento del consenso interno acerca de las prioridades políticas y defensivas. Si bien se mantienen vigentes los compromisos defensivos en el marco de la OTAN y del Tratado con Japón, así como la presencia militar en Corea, las demandas norteamericanas que exigen mayores contribuciones de los estados "clientes" a su propia defensa, se dan en el contexto de presiones internas de reducción de los niveles de presencia militar en Europa y Asia.

En tercer lugar, Estados Unidos en la década pasada trató de adaptarse a una situación de menor preponderancia directa, procurando ejercer influencia a través de potencias regionales emergentes, como Irán, Brasil y Nigeria. En la práctica, sin embargo, los eventos políticos en esos países no han sido controlables por Washington. Así lo demostró dramáticamente la revolución iraní en 1979-1981, proceso que privó a Estados Unidos de un aliado regional de gran importancia estratégica y económica. En cuanto a Brasil, un estrecho aliado desde el período de la Segunda Guerra Mundial, este país proclamó su voluntad de desarrollar una política exterior propia, global y pragmática, anteponiendo sus intereses de potencia en ascenso a cualquier esquema de carácter "subimperial" o de socio menor en una empresa hegemónica. La denuncia del pacto militar con Estados Unidos por el gobierno del general Ernesto

Geisel (1977), el acuerdo nuclear con Alemania Federal (1975), y las recientes disputas comerciales —especialmente el diferendo sobre la industria nacional de informática— son ejemplos de la fuerte voluntad de independencia frente a Estados Unidos. Completa este panorama de las potencias medias del Tercer Mundo el caso de la India, principal estado en el sur de Asia, que ha enfatizado en su política externa la limitación de la influencia de Estados Unidos. India no ha vacilado en desarrollar importantes vínculos políticos y económicos con la URSS, justificando esta política como reacción ante el apoyo de Estados Unidos a Pakistán, su tradicional adversario, y a China.

Bajo el gobierno de Ronald Reagan, la política exterior norteamericana se ha caracterizado por la voluntad declarada de revertir el proceso de declinación del poder global de Estados Unidos. Con este fin, el actual gobierno norteamericano ha obtenido sustanciales aumentos del presupuesto de defensa, ha endurecido notoriamente la política hacia la URSS y, en especial, ha reaccionado fuertemente contra los gobiernos críticos de las políticas norteamericanas tanto en sus aspectos político-estratégicos como económicos y de cooperación internacional. Es posible que en algún aspecto esta política pueda devolver a Estados Unidos una mayor cuota de poder en el sistema internacional. Como ha señalado un analista,

“no puede ponerse en duda la habilidad política del Presidente en sus primeros cuatro años de labor, especialmente en lo referente a la capacidad para crear consistentes imágenes de que el país vivía una recuperación de su prestigio y dinamismo, y que en base a una activa voluntad política y un liderazgo eficaz estaba dejando atrás los traumas padecidos durante los años 70”<sup>4</sup>.

En todo caso, los costos económicos y diplomáticos que involucra esta política son elevados. Por ejemplo, la adopción de posiciones de confrontación con mayorías tercermundistas en las organizaciones del sistema de Naciones Unidas tiende a aislar políticamente a Washington y a dar lugar a fuertes ataques en foros como el Movimiento No Alineado, como sucedió en la reunión cumbre de esta agrupación en Harare, Zimbabue, en septiembre de 1986. Además, está claro que los esfuerzos de “re-hegemonización” en ningún caso podrán restaurar una situación bipolar como la que prevalecía veinte o treinta años atrás, por cuanto las tendencias multipolares son de carácter estructural antes que meramente coyuntural. Por último, es necesario observar que en 1987 la política exterior de Reagan sufrió un duro revés al fracasar su táctica de asistencia secreta al go-

<sup>4</sup>Luis Maira, *op. cit.*, Introducción, p. 30.

bierno de Irán. El incidente dañó la credibilidad interna del gobierno y puso en tela de juicio el criterio político y el control presidencial en los asuntos externos.

### *Europa Occidental y el Sistema Internacional*

Hasta el pasado reciente, la política internacional fue de carácter "eurocéntrico", en el sentido que los principales actores eran los estados europeos. Solamente las dos guerras mundiales, con el consiguiente surgimiento espectacular del poder de Estados Unidos y posteriormente de la URSS, así como el proceso de descolonización, vinieron a alterar la posición tradicional de los estados de Europa Occidental, que perdieron sus antiguas posiciones hegemónicas y se vieron circunscritas principalmente a jugar el papel de potencias regionales.

En el marco del sistema internacional fuertemente bipolar de la primera década del período de postguerra, los estados de Europa Occidental quedaron virtualmente subordinados a las políticas de Estados Unidos. Sin embargo, más recientemente han recuperado terreno, tanto en lo político como en el ámbito económico internacional, al punto que Europa Occidental es hoy un importante factor de multipolaridad internacional. Esta nueva situación europea se manifiesta en dos planos: por una parte Europa Occidental en si misma ha comenzado a perfilarse en algunos aspectos como una especie de actor unitario o confederado; por otra parte, los estados europeos reafirman su condición de actores individuales. Pero lo más importante es que, en ambos planos, los europeos se identifican con intereses propios y no meramente con el apoyo a las posiciones de una superpotencia. Frente a su principal aliado —Estados Unidos— esta definición implica el reconocimiento de poderosos intereses complementarios, sobre todo en el campo de la defensa, mientras en otras áreas, como las relaciones económicas, coexisten intereses complementarios y competitivos. En relación con la URSS, Europa Occidental rechaza las pretensiones hegemónicas que amenazan su independencia política; pero en otras áreas, como el comercio, los europeos demuestran interés en el desarrollo de relaciones de intercambio mutuamente ventajosas.

En el plano económico, la organización de la Comunidad Económica Europea (CEE) a partir del Tratado de Roma (1957), creó progresivamente un espacio comercial de magnitud comparable a Estados Unidos: los estados de la CEE reúnen un 6,6% de la población mundial, generan casi una cuarta parte del producto global, y su intercambio comercial —sin considerar el comercio recíproco— representa una proporción del mismo orden. De este modo, la CEE conforma actualmente, junto a Estados Unidos y Japón, uno de los

tres polos del sistema de países altamente industrializados. En la coordinación política de los intereses de las economías del Norte, la CEE y sus miembros son tan importantes como los otros polos del sistema, como han demostrado las periódicas "cumbres económicas" de las principales potencias, que reúnen a Estados Unidos, Japón, Canadá, y, por parte europea, a Alemania Federal, el Reino Unido, Francia, Italia y un representante de la Comunidad Europea. Estas conferencias reflejan el reconocimiento de una trama cada vez más compleja de relaciones entre los actores del Norte, en que ninguna de las partes puede imponer su voluntad a las otras en forma unilateral. Así lo atestiguan los constantes debates y negociaciones políticas de estos países sobre temas de candente interés para todos ellos, como son los conflictos comerciales (por ejemplo, "guerras" del acero, de los cereales, etc.), las diferencias sobre coordinación de políticas económicas (especialmente políticas monetarias —tasas de cambio y tasas de interés— y políticas fiscales) y las relaciones con otros actores (conflicto Norte-Sur, relaciones con la OPEP y los países socialistas).

En las relaciones económicas con los países socialistas, la CEE es el principal actor occidental. Así, en 1984 las exportaciones europeas a dichos países ascendieron a us\$ 28.000 millones (principalmente productos manufacturados), mientras las de Estados Unidos no pasaron de us\$ 5.000 millones (principalmente productos agrícolas)<sup>5</sup>. También es interesante destacar que las relaciones de la CEE con los países en desarrollo —si bien no son satisfactorias para los intereses de éstos— han alcanzado significativos niveles de institucionalización, sobre todo en los ámbitos de África, el Caribe y el Pacífico. Estas relaciones, que cubren la problemática del comercio, el financiamiento y la asistencia para el desarrollo económico y social, han dado lugar a importantes negociaciones y diálogos multilaterales en la perspectiva Norte-Sur, favoreciendo la imagen política de la Comunidad.

Es verdad que lo anterior se limita fundamentalmente a la dimensión económica. Pero en política internacional la distinción entre aspectos políticos y económicos es difusa, toda vez que los factores económicos son importantes en la perspectiva de las relaciones de poder, y que la agenda política contemporánea se caracteriza por la prominencia de los asuntos económicos. Por otra parte, los temas propiamente políticos y de seguridad internacional han emergido claramente tanto a nivel de la coordinación política de los países del Norte como en la política multilateral europea. Primero, las referidas "cumbres económicas" ya no se limitan al tratamiento de

<sup>5</sup>Cifras citadas por Thierry de Montbrial, "The european dimension" en *Foreign Affairs* 64, Nº 3 *America and the World 1985*, p. 503.

temas económicos. En la agenda de estas reuniones figuran en lugares prominentes temas de seguridad como el terrorismo internacional, ampliamente discutido, entre otras partes, en la reunión cumbre de 1986, celebrada en Tokio. Segundo, en el ámbito comunitario, el estancamiento de la integración desde mediados de la década de 1960 convenció a los gobiernos europeos que era necesario reforzar la dimensión política del proceso. A partir de reuniones periódicas de jefes de estado y de gobierno de la CEE eventualmente surgió un nuevo órgano político, el Consejo Europeo, que se reúne tres veces cada año. Decisiones fundamentales como la elección del Parlamento Europeo por sufragio universal en toda la Comunidad y la creación de una unidad de cuenta o moneda europea (el ecu), nacieron de iniciativas en el seno de este Consejo. Tercero, en los últimos años se perfila con nitidez la coordinación de posiciones políticas a través del mecanismo denominado Cooperación Política Europea, una forma de armonización de políticas exteriores que tiene lugar a través de los Cancilleres y de partes de las respectivas burocracias nacionales. En 1981, los Cancilleres decidieron ampliar la Cooperación Política Europea, incluyendo en ella el tema genérico de las políticas de seguridad europea<sup>6</sup>. El desarrollo de vinculaciones políticas externas específicamente europeas de ningún modo excluye la toma de posiciones diferentes a las de Estados Unidos. Como ha ocurrido en el caso de la crisis centroamericana. Esto atestigüa la importancia de esta nueva proyección internacional de la integración europea. Por último, la propuesta francesa de 1985 de establecer un plan conjunto europeo de investigación y desarrollo de tecnologías avanzadas (Plan Eureka), apunta a incrementar la presencia europea en un área de gran importancia económica y estratégica, dominada en las últimas décadas por las superpotencias. El Plan Eureka es, en cierto modo, una reacción europea a la implementación de la IDE.

En un plano más tradicional, los principales estados de Europa Occidental son actores de importancia en la configuración de un sistema con elementos multipolares. Esta constatación es más importante que la calificación de Francia, Gran Bretaña o Alemania Federal como grandes potencias, potencias medianas o regionales.

En primer lugar, Francia y Gran Bretaña son potencias nucleares. Si bien los arsenales de cabezales nucleares y vehículos de lanzamiento de ambos estados son muy pequeños en relación con los

<sup>6</sup>Tanto en Francia como en Alemania Federal se ha mencionado en más de una ocasión la idea de constituir una fuerza convencional combinada, que permita a Francia salir de su aislamiento frente a la OTAN y a Alemania coordinar su defensa con su vecino occidental. En 1986 se realizaron las mayores maniobras conjuntas que han tenido lugar entre las fuerzas terrestres de los dos países. Francia ha organizado una Fuerza de Acción Rápida que, en caso de conflicto europeo, podría avanzar al frente alemán.

que poseen las superpotencias (según el Canciller británico, Geoffrey Howe, los cabezales ingleses y franceses no son más del 3% de los norteamericanos y soviéticos)<sup>7</sup>; estos estados al parecer logran ejercer una disuasión mínima frente a la URSS. Esta relación estratégica tiene especial importancia para Francia, cuya doctrina defensiva nuclear desde De Gaulle se basa en el cuestionamiento de la "disuasión extendida" proclamada por Estados Unidos, esto es, en la cobertura efectiva de la disuasión estratégica norteamericana frente a una amenaza soviética contra Europa Occidental. Segundo, Gran Bretaña es un aliado de importancia política y militar fundamental para Estados Unidos. La posición estratégica de las islas británicas en el Atlántico Norte es vital para la OTAN. A pesar del ocaso de su posición imperial, Gran Bretaña conserva una considerable gravitación política internacional, tanto a través de la Comunidad Británica de Naciones como por medio de programas de desarrollo y asistencia militar en alrededor de 30 estados del Tercer Mundo<sup>8</sup>.

La política francesa se ha caracterizado, en términos de Stanley Hoffmann, por cuatro notas básicas: "independencia, equilibrio, rango, activismo"<sup>9</sup>. Desde el gobierno del general De Gaulle, la política francesa ha procurado rescatar la independencia nacional, tanto en el ámbito de las relaciones con Estados Unidos como en la política europea, situándose en una posición esencialmente defensiva frente a lo que De Gaulle y sus sucesores han percibido como intentos de ejercicio de hegemonía de Estados Unidos sobre los estados europeos. El principio de equilibrio ha sido, desde luego, una fuente de fricciones entre París y Washington, en la medida que el gobierno norteamericano ha rechazado la política francesa de equilibrar su poder en Europa, sosteniendo que tal política restaría solidez al frente común occidental hacia la URSS. De Gaulle contrapuso la visión —un tanto difusa— de una Europa "del Atlántico a los Urales", cuyos destinos serían regidos por los propios europeos, a la imagen atlántica favorecida por Estados Unidos, así como a la idea de una Europa unida e integrada en las instituciones de las Comunidades, proyecto favorecido especialmente por Alemania Federal. La idea, bastante tradicional, de una "Europa de estados" propiciada por la política degaullista, procuró restaurar el rango y la dignidad nacionales, valores que a juicio de De Gaulle debían reafirmarse frente a las potencias hegemónicas. Para lograr este objetivo, la política exterior debía desplegar un alto grado de activismo,

<sup>7</sup>Sir Geoffrey Howe, "The european pillar", en *Foreign Affairs* 63, Nº 2, 1984/85, p. 333.

<sup>8</sup>*Ibid.*, p. 334.

<sup>9</sup>Stanley Hoffmann, "La France face à son image", en *Politique Étrangère*, 1/86 (número dedicado a 50 años de política exterior de Francia), p. 30.



tanto en la dimensión europea como en el resto del mundo. Así, frente a Estados Unidos debía objetarse la tendencia al unilateralismo económico (por ejemplo, en las relaciones monetarias) y las pretensiones de dominación y control estratégico, tanto en lo convencional como lo nuclear. Esta percepción movió a Francia a debilitar el crédito internacional de Estados Unidos convirtiendo sus reservas de dólares en oro, y a retirarse de la estructura militar de la OTAN (1966). No obstante, como ha observado un especialista francés, en las ocasiones que Estados Unidos ha debido enfrentar amenazas o provocaciones soviéticas de gran envergadura, la política francesa de equilibrio ha dictado un firme e incondicional apoyo a Washington<sup>10</sup>. En relación con la URSS, Francia ha intentado desarrollar una política autónoma de equilibrio de corte tradicional, que se ha apoyado en el antecedente de su independencia frente a Estados Unidos, y en la posesión de un arsenal nuclear que le otorga un margen de autonomía estratégica. París se propone conservar ese arsenal en el evento de un acuerdo INF para Europa. En diversas situaciones de crisis política en el Tercer Mundo, en fin, la política francesa se ha caracterizado por la adopción de posiciones propias, independientes de Estados Unidos y ocasionalmente contrarias a las políticas norteamericanas. Esta política no ha excluido los instrumentos de intervención militar, que se utilizaron, por ejemplo, para terminar con el régimen del "emperador" Bokassa en el Imperio (hoy República) Centrafricano en 1979, y más recientemente en Chad, con el fin de neutralizar la intervención libia en ese país.

Hoffmann considera que la política francesa contemporánea no se ha desligado de lo que denomina el "voluntarismo degaullista"<sup>11</sup>, y en último término los objetivos franceses serían demasiado ambiciosos en relación con los limitados medios a disposición del país. Es posible que así sea y, sin duda, el costo político de la diplomacia de independencia francesa ha sido elevado. Entre los países occidentales, Francia se ha visto frecuentemente aislada. Los críticos de la política francesa una y otra vez han podido caracterizarla como un ejemplo de obstruccionismo estéril o como una búsqueda de un status internacional imposible de recuperar a la luz de las realidades actuales del poder en el mundo. No obstante, la política exterior francesa desde la década de 1960, al evitar la sumisión política frente a Estados Unidos, manteniendo al mismo tiempo una actitud vigilante frente a la URSS, ha contribuido a moderar en alguna medida el carácter bipolar del sistema internacional.

La posición internacional de la República Federal de Alemania

<sup>10</sup>Pierre Melandri, "La France et les États Unis", en *Politique Étrangère*, 1/86, p. 227.

<sup>11</sup>Hoffmann, *op. cit.*, p. 26.

se caracteriza por una restricción fundamental. Como un actor surgido en el contexto de la Guerra Fría, a consecuencia del peor desastre político en la historia contemporánea de Europa, Alemania Federal debe exhibir un alto grado de moderación y autolimitación en sus pretensiones políticas internacionales. Como estado dividido, Alemania tiene interés en la revisión de la situación político-territorial originada por la guerra, pero en su política externa debe evitar a toda costa las acusaciones de "revanchismo" (la URSS suele formular estos cargos, generalmente con afán propagandístico, cada cierto tiempo). El objetivo alemán federal de reunificación pacífica se enfrenta a la realidad del enfrentamiento político y militar Este-Oeste en el país, ya que en territorio alemán se encuentra el segmento más importante de la línea de división entre los países de la OTAN y del Pacto de Varsovia.

Durante la "era Adenauer" (1949-63) la política exterior de Bonn se caracterizó por tres logros básicos, que permanecen vigentes en la actualidad y que han contribuido a devolver a Alemania un rol en el sistema internacional. Primero, la RFA se integró como miembro pleno a la alianza atlántica (1955). Aunque esta decisión implicó la postergación de las metas de reunificación, ella se hizo virtualmente imperativa desde que la visión soviética de la reunificación conlleva una virtual inclusión de Alemania en la esfera de influencia de la URSS. Segundo, las relaciones con Francia se normalizaron plenamente, firmándose en 1963 un tratado de amistad y consulta política permanente. En el período de De Gaulle, la relación con Francia tuvo especial importancia como un primer ejercicio de diplomacia alemana independiente de Estados Unidos. Tercero, la RFA participó activamente en el movimiento de integración europea como uno de los miembros fundadores de la CEE, entidad donde hoy juega un rol protagónico en su calidad de primera potencia económica europea.

A partir de mediados de la década de 1960, Bonn dio los primeros pasos para salir de su posición de "gigante económico y enano político". La nueva política hacia los países del Este ("Ostpolitik"), aprovechó la fase de declinación de la Guerra Fría y los años de distensión entre las superpotencias para promover la normalización de las relaciones con los países de Europa Oriental. Ello permitiría alcanzar cierta presencia política en el área, así como proyectar la influencia de la economía en la región. En 1967, la RFA estableció relaciones diplomáticas con Rumania. En 1970, firmó tratados con la URSS y con Polonia, incluyendo cláusulas de renuncia al uso o amenaza de la fuerza en las relaciones recíprocas, de inviolabilidad de las fronteras, y de renuncia a la formulación de pretensiones territoriales contra esos países. En 1973, la RFA concluyó un tratado similar con Checoslovaquia, que contempló una expresa declaración

de nulidad del acuerdo de Munich de 1938, que fuera utilizado por Hitler para la subyugación del estado checo. En 1972 —después que la URSS y los aliados occidentales hubieron acordado un nuevo tratado sobre Berlín— la RFA y la República Democrática Alemana concluyeron un tratado sobre sus relaciones recíprocas, que se basarían en los principios de buena vecindad y de igualdad jurídica, sin perjuicio de las posiciones de las partes en lo relativo a la cuestión de la reunificación.

La "Ostpolitik" y el nuevo enfoque de la cuestión alemana —que permitió a la RDA ingresar a Naciones Unidas y ampliar considerablemente sus relaciones exteriores— provocaron serias críticas en cuanto habrían importado una renuncia al principio de reunificación pacífica, así como a los territorios que quedaron en poder de la URSS y de Polonia al final de la guerra. El debate sobre estos aspectos se mantiene hasta hoy. En la práctica, sin embargo, los acuerdos enumerados han servido para disminuir la vulnerabilidad política de la RFA en Europa Oriental, así como para alcanzar una cierta influencia occidental en la RDA. Diversos acuerdos de cooperación entre Alemania Federal, la URSS y los estados de Europa Oriental han contribuido a establecer canales de influencia económica y comunicación política en la esfera de influencia soviética, así como una estructura de intereses entre los bloques, que la URSS no puede destruir sin incurrir en elevados costos económicos y diplomáticos. Estos logros —por cierto bastante limitados— se alcanzaron sin disminuir los compromisos políticos y defensivos de Bonn en la OTAN.

La política exterior alemana, a diferencia de la francesa, no ha pretendido ganar influencia a través del equilibrio entre las superpotencias. Más bien, el incremento gradual de la gravitación alemana se ha debido a una combinación de factores políticos, económicos y estratégicos. Primero, la estabilidad y la moderación de la democracia parlamentaria de la RFA han permitido borrar en gran medida el estigma del pasado hitlerista. Segundo, en la OTAN la influencia alemana es de gran importancia debido a la magnitud de la contribución de Bonn a la defensa convencional y al consistente apoyo de los gobiernos de Bonn al restablecimiento de un cierto equilibrio estratégico con el Pacto de Varsovia. Las presiones internas de grupos de tendencia neutralista no han alterado en lo fundamental la política defensiva del gobierno del Canciller Helmut Kohl, que es compartida también por los socialdemócratas del ala moderada.

Pero sin duda el factor de mayor importancia en el ascenso político de la RFA ha sido el económico. El bajo perfil impuesto por las circunstancias históricas permitió a la RFA concentrarse en la recuperación y desarrollo de su economía. En las últimas tres décadas,

ésta alcanzó tal dinamismo que el país emergió como el miembro más importante de la CEE, el segundo exportador mundial (después de Estados Unidos y en virtual igualdad con Japón), uno de los principales inversionistas en el exterior, y una potencia financiera de primer orden. La contribución alemana a la multipolaridad se basa fundamentalmente en estos factores, que han hecho de Bonn un interlocutor central en los temas de coordinación político-económica de los países industrializados, las relaciones económicas Este-Oeste, y la temática Norte-Sur.

### *China como actor internacional*

Las autoridades chinas niegan que la República Popular China aspire a ser una gran potencia, una superpotencia o cualquier tipo de actor con pretensiones hegemónicas; pero la incorporación de este gran país como participante en el sistema internacional ha modificado las relaciones entre los polos de poder mundial, así como la política internacional del Tercer Mundo y el subsistema político del Lejano Oriente.

China llegó a ser un miembro importante del sistema internacional como consecuencia de su separación de la esfera soviética y del proceso de normalización de relaciones con los estados occidentales y con Japón.

En sus primeros años, la RPCH fue un aliado de Moscú, pero a partir de mediados de la década de 1950 se produjo un notorio distanciamiento entre Beijing y Moscú. En el plano ideológico, la disputa entre las dos potencias comunistas se originó con el rechazo chino a la política de "desestalinización" de Nikita Krushchev. En adelante, China disputaría a la URSS el liderazgo ideológico en el movimiento comunista internacional, y su dirigente e ideólogo máximo, Mao Tse Tung (Mao Ze Dong), sostendría que la vía china de comunismo agrario (que llegó a contemplar como institución revolucionaria principal la "comuna campesina") y de oposición a la "coexistencia pacífica" internacional, interpretaban fielmente el marxismo-leninismo, mientras la posición soviética era de carácter "revisionista". Sin embargo, tras los debates ideológicos se planteaban importantes cuestiones de intereses nacionales. Primero, los dirigentes chinos estimaban que la ayuda económica y técnica soviética era insuficiente para sus metas de desarrollo, especialmente en el área de la energía nuclear. En ese campo vital, la URSS suspendió un programa bilateral en marcha, aparentemente para evitar que la RPCH llegase a ser una potencia nuclear (China realizó su primera explosión nuclear en forma independiente en 1964). Segundo, a pesar de la existencia de numerosas vinculaciones históricas entre comunistas soviéticos y chinos, éstos alcanzaron la victoria en la guerra civil china en forma autónoma de Moscú. Por consiguiente,

para los chinos carecía de sentido cualquier tutelaje político, económico o estratégico de la URSS. Además, intervino en el diferendo un elemento de nacionalismo asiático: los dirigentes chinos llegaron a percibir a la URSS como una gran potencia europea, "blanca", que se había extendido a Asia antes de volverse comunista, y que en el pasado había sido uno de los mayores estados anexionistas y depredadores del patrimonio nacional chino. En la visión de los dirigentes chinos, la URSS no demostraba entusiasmo por corregir estas políticas imperialistas y se negaba a retirarse de sus vastas posesiones en el Oriente.

A partir de la década de 1960, el conflicto entre las dos potencias comunistas se profundizó. El Partido Comunista chino intensificó su actividad internacional, y encontró en Albania un pequeño aliado europeo dispuesto a hacerse eco —en forma estridente— de sus posiciones antisoviéticas. En algunos países occidentales y del Tercer Mundo llegaron a formarse movimientos comunistas disidentes de Moscú, que se caracterizaron en general por adoptar posiciones políticas extremadamente radicalizadas. No obstante, estos nuevos movimientos no lograron socavar profundamente el control del Partido Comunista Soviético sobre otras colectividades comunistas; en este sentido, probablemente fueron más importantes otros procesos, como la progresiva autonomía reclamada por algunas colectividades comunistas europeas (movimiento eurocomunista). El fracaso de los experimentos revolucionarios internos de Mao, como el Gran Salto Adelante (1958-62) y la Revolución Cultural (1966-69), que debilitaron de manera importante la frágil economía china y conmovieron profundamente las instituciones intelectuales y culturales de la República Popular, ciertamente contribuyeron a limitar el impacto externo de las tesis comunistas chinas.

Desde los choques fronterizos chino-soviéticos de 1969, que pudieron haber dado lugar a una guerra, los factores ideológicos perdieron importancia en el conflicto. A partir de la década de 1970, Beijing ha enfatizado su oposición a lo que denomina "socialimperialismo" y hegemonismo soviético, procurando en particular desacreditar a Moscú en el Tercer Mundo como una potencia expansionista. Pero después de la muerte de Mao (1976) y de la derrota subsiguiente de la facción izquierdista del Partido, los dirigentes chinos no han excluido la opción de una distensión y una normalización de las relaciones bilaterales. En 1982 comenzaron a celebrarse conversaciones a nivel medio destinadas a explorar las perspectivas de normalización; sin embargo, la lista de demandas o condiciones chinas incluye el retiro de las fuerzas soviéticas de Afganistán y Mongolia, el término del apoyo a la ocupación vietnamita de Camboya, y el retiro de fuerzas militares y cohetes ss-20 estacionados cerca de

la frontera<sup>12</sup>. A pesar de las declaraciones de Mikhail Gorbachev apoyando la normalización de relaciones, la lista de exigencias chinas es formidable, y parece altamente improbable que Moscú acceda a pagar un precio tan elevado por un acercamiento que de ningún modo implicaría el regreso de China a la órbita soviética.

Tal vez el mayor costo del conflicto chino-soviético para la URSS ha sido la normalización de las relaciones entre la República Popular China y Estados Unidos. El acercamiento entre los dos países, que por lo menos desde la guerra de Corea habían sido archienemigos, fue precedido por el ingreso chino a Naciones Unidas. En 1971, la República Popular China ocupó el asiento chino, hasta entonces controlado por la República de China (Taiwán). Estados Unidos, que por largo tiempo había logrado mantener la ficción de representatividad china sostenida por Taiwán, debió ceder ante una mayoría de miembros favorable a la República Popular China en la Asamblea General. Especialmente importante fue la instalación de Beijing en el Consejo de Seguridad, que constituyó un cambio significativo en la organización internacional en cuanto el estado más poblado del mundo, finalmente asumía un papel protagonista en las grandes cuestiones políticas tratadas en la Organización.

A comienzos de 1972, tras una serie de gestiones secretas de Henry Kissinger con el Primer Ministro Chou En Lai, el Presidente Richard Nixon visitó China. Ambos gobiernos suscribieron el Comunicado de Shanghai, acordando realizar un proceso gradual de normalización de relaciones. En adelante, las dos potencias entenderían que su interés común en la relación bilateral debía prevalecer tanto sobre sus diferencias ideológicas como sobre sus respectivas posiciones acerca de la división de China y de otras cuestiones internacionales. En la práctica, Beijing ha presionado a Estados Unidos para disminuir la presencia y el apoyo norteamericano al gobierno de Taiwán, pero se ha abstenido de tratar de forzar un término de las relaciones norteamericanas con la Isla, las que continúan sin carácter diplomático. En Estados Unidos, hasta los círculos ideológicamente más cercanos al régimen taiwanés han debido aceptar la primacía del enorme potencial de los vínculos con China, así como su importancia en el equilibrio político-estratégico regional y global. Las relaciones diplomáticas —formalmente establecidas en 1979— han experimentado diversos altibajos, pero en ningún momento han sido cuestionadas en sus bases fundamentales. Además, ambos países han comenzado a desarrollar relaciones militares, aunque no sería correcto ver en ellas una alianza.

Para China, la normalización de relaciones con Estados Unidos —que implicó movimientos diplomáticos paralelos con Japón, nu-

<sup>12</sup>Alan Romberg, "New stirrings in Asia", en *Foreign Affairs* 64, Nº 3, *America and the World* 1985, p. 525.

merosos estados occidentales y del Tercer Mundo— puso fin a una difícil situación de aislamiento internacional, ya que China en la práctica se encontraba simultáneamente enfrentada a las dos superpotencias. Bajo las nuevas condiciones, China ha podido desarrollar una política de balance, puede explotar el temor de Moscú a una alianza antisoviética —que podría incluir también a Japón y Corea del Sur—, mientras frente a Estados Unidos guarda la carta de la mejoría de las relaciones con Moscú, para el caso que Washington no acceda suficientemente a sus requerimientos políticos, económicos o tecnológicos. Con todo, la parte china difícilmente pretenderá manipular excesivamente sus relaciones con Estados Unidos y otras potencias occidentales, por cuanto la estabilidad a largo plazo de ellas es esencial para el éxito de la estrategia de modernización económica, científico-tecnológica, militar y aún política impulsada por el equipo dirigente encabezado por Deng Xiao Ping. La única circunstancia que podría inducir un cambio fundamental en la política china hacia Occidente sería un vuelco en la política interna. Tal vuelco de ningún modo debe excluirse, como lo demuestran las reacciones internas contra los peligros del “liberalismo burgués” en 1987. Hasta ahora, Deng ha intentado evitar que las convulsiones internas afecten las relaciones exteriores, pero esto podría aún ocurrir, especialmente después de los días del pragmático dirigente chino. Mientras tanto, las potencias occidentales —que no pretenden ignorar las motivaciones del gobierno de Beijing— tienden también a situarse en perspectivas de largo plazo. Éstas por lo general han prevalecido sobre las consideraciones coyunturales en el marco del complejo sistema triangular que ha surgido entre China, los países occidentales y la URSS.

No es posible olvidar, por último, que China se define como un país en vías de desarrollo. Su ingreso en esta calidad en la escena internacional, así como su creciente apertura económica y su marcado interés en las relaciones con numerosos países y regiones del Tercer Mundo, hacen de este país un nuevo y esencial participante en los procesos políticos y económicos a escala global.

### *El resurgimiento de Japón*

Al igual que en el caso de China, la importancia internacional de Japón es objetivamente mayor que el rol político que el propio gobierno está dispuesto a contemplar y reconocer abiertamente para el país. Sin embargo, las razones de esta discrepancia son muy distintas a las observadas en el caso anterior. China es un país en desarrollo; en lo militar —a pesar de ser una potencia nuclear— su importancia en relación con Estados Unidos y la URSS es bastante secundaria. Más bien, su importancia se debe a su condición de gi-

gante demográfico y territorial, al que la mayoría de los actores internacionales asigna un rol importante en el presente y una condición de gran potencia del futuro. En cambio, Japón ha llegado a ser la potencia industrial más dinámica del mundo. Como consecuencia de su extraordinario crecimiento de las últimas décadas, este país también es actualmente una potencia financiera mundial. Debido a la desmilitarización impuesta por Estados Unidos al término de la II Guerra Mundial y a la presión de la opinión pública del país —que guarda la memoria de Hiroshima y Nagasaki— Japón ha desarrollado una capacidad militar limitada, aunque obviamente posee el potencial tecnológico y económico requerido para ser una gran potencia militar. En el ámbito político diplomático, los gobiernos japoneses han rehusado asumir un rol congruente con la posición económica del país, pero pocos actores internacionales dudan que Japón constituye en la actualidad un factor de poder importante en el sistema.

Las relaciones de Japón con Estados Unidos comprenden tanto aspectos de cooperación como de conflicto. En el ámbito de las políticas de seguridad, el principal elemento de la relación bilateral es la alianza política y militar con Washington. Aunque muchos japoneses se muestran reacios a comprometer a su país con los intereses globales de Estados Unidos, la mayoría aparentemente apoya la continuación de la alianza, que ha durado más de 35 años. La razón de esta actitud parece ser que ésta ha liberado a Japón de realizar un esfuerzo defensivo propio de gran magnitud, constituyendo al mismo tiempo un factor de equilibrio regional frente a la URSS<sup>13</sup>. En el campo de las relaciones económicas, en cambio, últimamente han aparecido importantes factores de conflicto. Japón ha surgido como una economía industrial más dinámica que Estados Unidos, y a través de políticas comerciales y globales y agresivas ha logrado penetrar significativamente en los mercados occidentales y especialmente en Estados Unidos. Los norteamericanos, por su parte, se quejan de las actitudes proteccionistas japonesas, que en la práctica obstaculizarían el ingreso a Japón de productos destinados a competir con manufacturas locales. El deterioro de la posición competitiva norteamericana y la acumulación de enormes saldos anuales en contra de Estados Unidos en el comercio bilateral, han llevado a diversos sectores en ese país a exigir a los poderes públicos la adopción de políticas “duras” y específicamente de sanciones frente a Japón. Ante estas presiones, el consenso prevaleciente en Japón es que las eventuales concesiones deben limitarse al mínimo compatible con la mantención de relaciones políticas satisfactorias, puesto que la asimetría en las relaciones económicas se debería bá-

<sup>13</sup>Ezra Vogel, “Pax Nipponica?”, en *Foreign Affairs* 64, Nº 4, 1986 p. 756.



sicamente a la mayor productividad japonesa y a la falta de preparación de los agentes económicos occidentales para operar en el medio japonés. En el fondo, "los japoneses creen que han aprendido las reglas del juego occidental, y han derrotado a Occidente en su propio juego"<sup>14</sup>.

Las relaciones con la URSS son predominantemente conflictivas. En los últimos días de la Segunda Guerra Mundial, Moscú declaró la guerra a Japón. Fuerzas soviéticas ocuparon un grupo de islas en el norte del país y posteriormente la URSS se ha negado a negociar la restitución de estos territorios, donde ha emplazado fuerzas aeronavales de consideración. A las demandas japonesas en tal sentido Moscú ha respondido con enjuiciamientos de la vinculación estratégica entre Tokio y Washington, sin lograr su objetivo político de debilitar la alianza. En el ámbito económico, los japoneses han considerado, en opinión de un destacado experto, que las perspectivas de cooperación se ven limitadas por las trabas burocráticas de la economía soviética, así como por las dificultades para definir proyectos rentables de interés común y para equilibrar el comercio bilateral<sup>15</sup>. Se plantea, con todo, la interrogante de un eventual cambio en este ámbito, como consecuencia de las políticas reformistas de Gorbachev.

La política japonesa hacia China se ha librado gradualmente de la hipótesis histórica del imperialismo y del militarismo del período 1928-1945. La normalización de relaciones entre China y Estados Unidos abrió las puertas a un entendimiento básico entre Tokio y Beijing, el que se produjo en septiembre de 1972. En el conflictivo triángulo formado por Japón, China y la URSS, los dos primeros han coincidido en su voluntad de equilibrar el poder soviético. Las reivindicaciones territoriales japonesas frente a la URSS cuentan con el apoyo chino, y Beijing no ha objetado el desarrollo de una limitada fuerza militar nipona. En el contexto histórico de las relaciones bilaterales, esta actitud tiene gran importancia. En 1978, los dos estados suscribieron un Tratado de Amistad, expresando su común oposición a toda forma de hegemonía. No obstante, el Tratado aclara que no está destinado a afectar las relaciones con terceros países; mediante esta cláusula, incluida a instancias de Japón, se procura desvirtuar eventuales acusaciones soviéticas de que se trata de un instrumento "revanchista"<sup>16</sup>. Pero sin duda el aspecto más dinámico de la vinculación bilateral se encuentra en el campo económico; China, como país en desarrollo en proceso de apertura y acelerada modernización, necesita urgentemente los bienes de capital y la tec-

<sup>14</sup>*Ibid.*, p. 760.

<sup>15</sup>Masamori Sase. "Das Mächtedreieck Japan-China-Sowjetunion", en Kaiser y Schwarz (eds.) *Weltpolitik*, Stuttgart: 1985, p. 580.

<sup>16</sup>*Ibid.*, p. 576.

nología industrial del Japón. Por su parte, los japoneses ven en China un mercado de gran importancia futura, donde esperan situarse en posiciones ventajosas frente a sus competidores occidentales.

Fuera del marco de las relaciones con las superpotencias y con China, Asia constituye el ámbito natural y prioritario de la presencia internacional japonesa, en que podría contribuir de manera relevante a reforzar las tendencias multipolares. Hasta el presente, la dimensión de cooperación internacional de la política exterior japonesa es poco destacada. Una línea de evolución probable sería el incremento de la proyección tercermundista japonesa a través de diversos instrumentos de cooperación en Asia y en otras regiones. Una política de este tipo sería compatible con la preferencia japonesa por un perfil internacional no controvertido, y sería además congruente con la estabilización a largo plazo de su virtual condición de superpotencia económica.

#### *Los estados no alineados*

Un importante elemento de multipolaridad se ha configurado con el surgimiento del movimiento de estados no alineados, que han asumido posiciones intermedias entre los bloques internacionales en pugna y han modificado la agenda de la política global, contribuyendo en ambos aspectos a moderar la bipolaridad del sistema.

El no alineamiento tiene dos orígenes principales: la búsqueda de opciones neutrales en la Guerra Fría y el proceso de descolonización. Las tendencias neutralistas se manifestaron inicialmente en Europa. Yugoslavia, bajo la conducción del Mariscal Tito, logró afianzar progresivamente una política exterior independiente frente a la URSS, que tras la muerte de José Stalin eventualmente reconocería la legitimidad de esta opción política. En 1955, Austria recuperó su independencia plena en calidad de estado neutral, uniéndose en esta condición a Suiza y Suecia, países que por largo tiempo venían manteniendo políticas de neutralidad. Un cuarto estado europeo neutral, Finlandia, mantiene precariamente su soberanía en la medida que su neutralidad implica una virtual prohibición de ofender por cualquier concepto a la URSS (de allí el término "finlandización", que se usa cuando se hace referencia a situaciones de soberanía limitada).

Pero el surgimiento político de los estados del Tercer Mundo ha sido más importante que los antecedentes europeos del no alineamiento. De hecho, de los estados nombrados, solamente Yugoslavia jugó un papel importante en el movimiento no alineado. Durante los primeros años del período de postguerra, comenzó a tomar impulso el proceso de desintegración de los grandes imperios colo-

niales europeos, el que fue mucho más rápido y extenso que lo inicialmente anticipado por los observadores occidentales. En 1945, el Imperio Británico comprendía todavía unos 600 millones de habitantes, cerca de una cuarta parte de la población mundial de la época. Tres años más tarde, a consecuencia de la independencia de la India (dividida en India y Pakistán), el Imperio se había reducido a 250 millones de habitantes. La política británica de descolonización fue relativamente pragmática, en cuanto Londres por lo general se rindió a la evidencia de un cambio inevitable en las colonias, tanto en Asia como en el Medio Oriente, África y el Caribe. Las últimas manifestaciones de esta política han sido el acuerdo de Lancaster House, mediante el cual se puso fin a la independencia unilateral del régimen blanco de Rhodesia y se establecieron las bases de la República de Zimbabwe, la concesión de independencia a Bélize (cuestionada por Guatemala, que pretende dicho territorio), y el acuerdo anglo-chino de 1984 para la restitución de Hong Kong a China en 1997. Las posesiones británicas restantes se reducen a algunas islas (como las Bermudas, las Malvinas y Ascensión) y enclaves territoriales (Gibraltar).

La política francesa en la década de 1950 contrastó con la inglesa, en cuanto Francia procuró resistir la descolonización en dos importantes guerras —Indochina y Argelia— que afectaron su imagen externa, drenaron importantes recursos nacionales y dividieron políticamente al país. La derrota en Indochina en 1954, la decisión de De Gaulle de negociar la independencia argelina y el rápido proceso de descolonización francesa en África, eventualmente liquidaron casi todo el sistema colonial dependiente de París, del que solamente restan algunos territorios en el Caribe y el Pacífico.

Otros imperios, como el holandés y el portugués, también se desintegraron. En el caso portugués, la rebelión en las colonias africanas contribuyó a la caída del régimen autoritario que gobernaba ese país y dio lugar al establecimiento de un gobierno de orientación marxista en Angola, con apoyo de Cuba y la URSS.

El proceso de descolonización recibió un importante impulso en 1960 con la aprobación de la Resolución 1514 (xv) de la Asamblea General de Naciones Unidas, un documento programático que llamó al término rápido e incondicional del colonialismo en todas sus formas, y a la implementación vigorosa del principio de autodeterminación de los pueblos. En las dos décadas siguientes, surgieron a la vida independiente decenas de estados, principalmente en África, Asia, el Caribe y Oceanía, que en Naciones Unidas se constituyeron en los más resueltos partidarios de la descolonización, preionando fuertemente a los estados occidentales en torno a las restantes situaciones coloniales incluidas en la agenda del Comité de Descolonización. Estos estados transformaron profundamente el funcionamien-

to de la Asamblea General y el Consejo Económico de Naciones Unidas, al modificar los alineamientos rígidos de los bloques pre-existentes, que se vieron sustituidos cada vez más fuertemente por una nueva y heterogénea mayoría tercermundista. Algo similar ha ocurrido en otras organizaciones internacionales.

En una primera fase, el movimiento no alineado tuvo un carácter básicamente político-diplomático<sup>17</sup>. En el ámbito afroasiático, la Conferencia de Bandung, Indonesia (1955), que congregó a más de 20 estados (incluyendo China y Japón), constituyó un paso importante en la concertación de posiciones políticas autónomas. Sin embargo, la formación del movimiento se institucionalizó gracias a la cooperación política entre la India (bajo el liderato de Jawaharlal Nehru), Yugoslavia, y Egipto (entonces bajo la conducción de Gamal Abdel Nasser). En esta fase, la política no alineada constituyó ante todo un distanciamiento frente a, y un cuestionamiento de, la división bipolar de la Guerra Fría, así como un llamado a desarrollar políticas independientes de los bloques y de cooperación en iniciativas de paz, como el desarme. Solamente podían incorporarse al movimiento los estados cuyas políticas exteriores se fundaban en los principios de independencia política y militar y de coexistencia pacífica entre distintos sistemas políticos y socio-económicos. A esta etapa correspondieron las conferencias en la cumbre de Belgrado (1961), el Cairo (1964) y Lusaka (1970).

Más recientemente, la distensión entre los grandes bloques y la crisis económica que se desató a partir de 1973 motivaron una redefinición de las reivindicaciones no alineadas, que se orientaron prioritariamente a la reestructuración del sistema económico internacional, que debía basarse en la concepción programática de un nuevo orden económico internacional. El desplazamiento de la temática Este-Oeste por la acción política en la dimensión Norte-Sur y la cooperación entre países en desarrollo (relaciones Sur-Sur) parecía inminente en la década de 1970. En forma paralela con la acción del Grupo de los 77<sup>18</sup> el Movimiento No Alineado se hizo presente en los más importantes foros multilaterales como coalición tercermundista, demandando la democratización de las relaciones internacionales, la incorporación de los países en desarrollo a los procesos globales de toma de decisiones y la superación de las formas coloniales y neo-coloniales de dominación externa. Las conferencias de Argel (1973), Colombo (1976) y La Habana (1979) expresaron estas posiciones económicas y políticas.

En los últimos años, los no alineados han debido enfrentar el rebrote de las tensiones Este-Oeste y el impacto de la grave crisis eco-

<sup>17</sup>Volker Matthies, "Blockfreiheit", en *Pipers Wörterbuch zur Politik*, Vol. 5.

<sup>18</sup>Más del 85% de los no alineados forman parte del Grupo de los 77. La proporción de no alineados en el seno de los 77 es algo más baja (61%).

nómica internacional. Ambos fenómenos han afectado la cohesión del cada vez más numeroso y heterogéneo movimiento (de 25 miembros plenos había crecido a 101 en 1983, incluyendo dos movimientos de liberación nacional, OLP y SWAPO). En el seno de la agrupación se perfiló una fuerte división: los miembros más radicalizados, como Cuba, Libia y Vietnam, han sostenido que el no alineamiento es compatible con una política de apoyo a la URSS, que por oponerse al imperialismo y al colonialismo sería el "aliado natural" de los no alineados. En cambio, otros miembros, como Egipto, Argentina y Panamá, insisten en un criterio de independencia de ambos bloques como posición de no alineamiento auténtico. Esta división se agudizó en la última "cumbre" no alineada, celebrada en Harare, Zimbabwe, en septiembre de 1986.

Otro factor de división entre países no alineados es la creciente diferencia de intereses económicos entre diversos grupos de miembros: importadores y exportadores de petróleo, países de bajos y de altos ingresos como los de reciente industrialización. Esta tendencia a la heterogeneidad ha dificultado la elaboración de posiciones de consenso sobre los asuntos de la agenda internacional y ha minado la confianza en el movimiento de los países más débiles, que ven reproducirse en el seno de la agrupación las mismas diferencias oligárquicas que denuncian a nivel mundial.

En tercer lugar, no han escapado los no alineados al recrudescimiento de las tensiones internacionales de los últimos diez años. Confrontaciones políticas y guerras entre países como Egipto y Libia, Ecuador y Perú, Etiopía y Somalia, e Irán e Irak han debilitado el Movimiento No Alineado, introduciendo disputas entre los miembros y comprometiendo la credibilidad de sus apelaciones en pro de la paz internacional. Los no alineados tampoco han reaccionado vigorosamente frente a la intervención armada sufrida por uno de sus miembros, Afganistán, de parte de la URSS, que de este modo aparece recibiendo de estos países un trato más benigno que la superpotencia rival.

Sin duda, las potencialidades futuras del no alineamiento en el sistema internacional dependen de la capacidad del Movimiento de encarar constructivamente las limitaciones y dificultades anotadas, devolviendo a esta agrupación el importante rol moderador que le corresponde en el contexto de los conflictos bipolares.

### *Observaciones finales*

En este trabajo hemos explorado algunas dimensiones de tendencia multipolar, que modifican significativamente el cuadro de distribución bipolar del poder que emergió en el sistema internacional en el período de la postguerra. Es posible afirmar que, si bien el sis-

tema internacional conserva características de bipolaridad en los aspectos político-estratégicos, las tendencias multipolares políticas y económicas han alcanzado tal gravitación que resulta válida la caracterización del actual sistema internacional como un sistema mixto, que combina elementos bi- y multipolares.

En los últimos 15 años, la República Popular China ha emergido como un importante actor estatal. Estados Unidos ha procurado apoyar la independencia de China frente a la URSS, aunque no existe una alianza entre Washington y Beijing. Esta circunstancia es crucial en el contexto del debilitamiento de la bipolaridad, por cuanto China ha surgido como un actor dotado de un potencial de acción no dependiente de los grandes bloques de la Guerra Fría. De hecho, la hipótesis de un realineamiento chino entre los bloques habría sin duda provocado una peligrosa crisis en las relaciones soviético-norteamericanas. Por otra parte, la hipótesis de una distensión y aún de un nuevo acercamiento entre China y la URSS no implica un regreso de Beijing a la órbita de Moscú, lo que reafirma la contribución china al término de la fase estrictamente bipolar de la política internacional contemporánea.

Europa Occidental también ha resurgido como un actor internacional. Aunque la gravitación de Europa hasta el presente es más notoria en las relaciones económicas internacionales que en el ámbito político-estratégico, el rol europeo en este último es más activo que en la era de la Guerra Fría. Ello no implica que deba desaparecer la fuerte vinculación de los estados europeos con Estados Unidos, o que deba debilitarse o disolverse la OTAN, que canaliza en el plano multilateral la comunidad estratégica atlántica. El hecho fundamental es que los estados de Europa Occidental, actuando individualmente y en forma conjunta a través de las instituciones de la Comunidad Europea, tienen interés en alcanzar un mayor nivel de autonomía frente a Estados Unidos, sin que ello importe una disposición a reconocer una hegemonía regional soviética o a deponer sus diferencias con la URSS. De hecho, la continuación de la OTAN a corto y mediano plazo parece virtualmente asegurada mientras la URSS mantenga una postura hegemónica continental, y los estados europeos no cuenten con recursos políticos y militares suficientes para equilibrar por sí solos el poder de esta superpotencia.

Hay un cierto paralelo entre la problemática internacional europea y la del Japón. El extraordinario desarrollo económico japonés habilita a Tokio para jugar un rol internacional más activo, pero en la práctica operan factores de política interna y de política regional que contribuyen a mantener una fuerte asociación estratégica con Estados Unidos. De este modo, la contribución japonesa a la declinación del bipolarismo se da preferentemente a través de las

dimensiones económicas, puesto que el perfil político-diplomático sigue manteniéndose relativamente bajo.

Los no alineados conforman actualmente una mayoría entre los estados. El Movimiento No Alineado es un factor relevante en la política internacional del Tercer Mundo; un regreso a la situación de la primera década de la postguerra, en que prácticamente no había una presencia política estatal entre los bloques, parece prácticamente inconcebible en la actualidad. No obstante, el mismo crecimiento cuantitativo de los no alineados ha introducido en esta categoría de países una considerable heterogeneidad de intereses, que ha limitado su impacto en la política internacional.

Aunque algunos estados podrían sumarse a las potencias nucleares establecidas —e Israel aparentemente ya tiene armas nucleares— el sistema internacional no es multipolar desde el punto de vista militar. Una multipolaridad nuclear daría lugar a un nuevo sistema internacional, llamado por Morton Kaplan “sistema de veto unitario”, que se caracterizaría por la capacidad de cada estado (unidad) de destruir a otros, y por la incapacidad de defenderse ante amenazas o ataques nucleares. Un sistema de este tipo sería, por cierto, altamente inestable al multiplicar muchas veces las relaciones características del “balance del terror”. En la medida que existe actualmente un peligro de guerra nuclear, éste debe atribuirse todavía a los elementos de orden bipolar que siguen operando en el sistema, especialmente los cambios de las relaciones de poder percibidos por las superpotencias. Así, Washington teme que Moscú pudiera tratar de explotar sus ventajas militares convencionales, obligando a contestar con amenazas de tipo nuclear, mientras Moscú parece temer que Estados Unidos podría reaccionar desproporcionadamente ante una situación determinada, tal vez temiendo que después podría ser demasiado tarde. La creciente “multipolarización” no nuclear del mundo crea condiciones políticas, sociales y económicas que disminuyen un tanto este riesgo en relación con su incidencia en un sistema más marcadamente bipolar, siempre que las inclinaciones conflictivas de actores revolucionarios locales y las acciones hegemónicas de las superpotencias no alcancen una intensidad tal que pudiera desequilibrar el sistema global.