

LA CONTINUA IMPORTANCIA DEL NO ALINEAMIENTO

R. Narayanan *

* Director of School of International Studies Jawaharlal Nehru university, New Delhi.

Es evidente que el sistema político internacional se encamina hacia una etapa de despolarización. En los últimos años han ocurrido diversos hechos globales de una gran relevancia política-el colapso del régimen comunista en Europa del este y en la Unión Soviética, la desintegración de la URSS, una superpotencia, y el final de la Guerra Fría en sí mismo- que parecen reforzar la aparición de un orden mundial diferente al del pasado. A pesar de que es aún demasiado temprano para pronosticar el curso y dirección que tomará el cambiante sistema internacional, es posible percibir ya la creciente diversidad y heterogeneidad que caracteriza al orden mundial actual. Sin lugar a dudas, los cambiantes medios políticos y económicos parecen dirigir y determinar nuevas relaciones y coaliciones de fuerzas entre países y regiones del mundo. Hasta el momento el resultado han sido alianzas parciales que, serán probablemente cambiadas en el tiempo. En un discurso en Nueva Delhi, en febrero de 1990, el Secretario general de la

ONU, Javier Pérez de Cuéllar, expresó sucintamente que "el cambio de temperamento de relaciones entre las Potencias, parece ser aún demasiado fresco y frágil para garantizar ninguna predicción categórica con respecto al futuro".

A pesar de la observada fragilidad contemporánea del cambiante (des)orden internacional, dudas acerca de la continua importancia y validez del no alineamiento han sido articuladas tanto por los hacedores de políticas como por los estudiosos del tema y del Movimiento de Países No Alineados (MNOAL). En los últimos años, dos países, Myanmar en Asia y Argentina en América Latina eligieron interrumpir su pertenencia a la MNOAL, basándose en el argumento de que la política de no alineamiento carece ya de importancia en el mundo actual; a pesar de ello el primero buscó y logró ser readmitido durante la Décima Cumbre del MNOAL, que tuvo lugar en Jakarta, Indonesia, en septiembre de 1992.

No es la primera vez que se alzan voces dudando de la trascendencia del MNOAL y de la eficacia de una política de no alineamiento. En los años setenta, cuando la guerra fría pareció sumergirse en la ola de la detente, algunos críticos comenzaron a cuestionar la eficacia de esa organización. Quedó demostrado que ese fue un juicio prematuro cuando, al principio de la década del ochenta, la Guerra Fría salió nuevamente a la superficie entre los bloques alineados, liderados por los Estados Unidos y la Unión Soviética. Sin embargo, los importantes hechos políticos ocurridos a partir de 1988 como la desintegración de la Unión Soviética y el consiguiente deterioro de su status de Super Potencia junto a la forma en que la comunidad de naciones y las Naciones Unidas reaccionaron ante el tema de la Guerra del Golfo, llevaron a que en la actualidad se argumente que el mundo ha dejado de ser bipolar y por lo tanto ya no tiene sentido elegir el no alineamiento como una alternativa de política exterior. Lo que desconcierta aún más es el punto de vista que está imponiéndose; que la alternativa a la unipolaridad en los asuntos internacionales es el caos. Un distinguido columnista estadounidense escribió en *Foreign Affairs* que: "Nuestro mejor deseo para la seguridad... está en la fuerza y en la voluntad, la fuerza y la

voluntad para liderar un mundo unipolar, sin vergüenza, estableciendo las reglas del orden y estando preparados para hacerlas cumplir".

Implícitamente, al menos, la idea subyacente, es que como el MNOAL nació durante la Guerra Fría entre las Super Potencias y en un mundo bipolar, ahora con la caída de una de ellas y el ascenso de la otra liderando un posible orden unipolar, el no alineamiento claramente se ha agotado en sí mismo como una política efectiva para sus adherentes.

Bajo estas circunstancias, la decisión política alternativa para los Estados nación en todo el mundo es, ajustarse a su capacidad de poder relativa, es decir al realismo periférico.

Extraño como parece, ni esta línea argumental podría ser sostenida históricamente, así como tampoco ningún Estado Nación aceptaría voluntariamente la subordinación y relegarse a sí mismo a permanecer en la periferia. Si bien es verdad que el no alineamiento como un principio de diplomacia apareció en el fin de la Segunda Guerra Mundial y que llegó a su máxima expresión con el MNOAL durante la Guerra Fría en un mundo bipolar, no fue una consecuencia de la disputa entre los dos bloques de poder. Fue como máximo coincidente con ese contexto. Entonces, el fin de esos fenómenos internacionales no necesariamente significa el fin de la necesidad de continuar con esa política.

Intrínsecamente, el no alineamiento representa en términos económico-políticos, la necesidad de independencia, soberanía e igualdad de los Estados. "La igualdad soberana" fue establecida en la Carta de las Naciones Unidas como base de la organización internacional. Es también universalmente aceptado como principio fundador del sistema de Estados y santificado por el Derecho Internacional. En un sentido, el no alineamiento es meramente la última etiqueta para un antiguo carácter entronizado en el sistema internacional que data de unos 350 años (en el tratado de Westfalia, 1648) que por primera vez le dió un reconocimiento formal al sistema de Estados soberanos. A pesar de los numerosos cambios en la naturaleza y el funcionamiento del sistema durante los últimos siglos, dos caracteres del mismo han pasado la prueba del tiempo; la dominación del sistema por los Grandes Poderes y la lucha de los Poderes menores contra dicha dominación. Todo lo que ha cambiado en estos siglos es la identidad y composición de ambo

s grupos, pero no la naturaleza de esta lucha.

En su trabajo intitulado "Tipos de Sociedades Internacionales" publicado en 1976, Evan Luard describe como una estructura de clases deviene en los que el llama la Era de la Soberanía (1648-1789) cuando había mayor conciencia que nunca de la existencia de "status relativos" entre los soberanos y los súbditos, y esto condujo a un estricto ranking de Estados y a una estructura jerarquizada. Un tipo de "pecking order" emergió inevitablemente.

Hasta fines del siglo XVII, Francia, por ejemplo, fue el Poder líder de Europa. España declinó progresivamente pero conservó un significativo poder, Dinamarca, Polonia y Suecia fueron considerados Grandes Poderes en los comienzos del período, y hacia fines de la Era de la Soberanía descendieron a un nivel secundario. Con la llegada del siglo XIX, especialmente a partir del Congreso de Viena, el sistema de estratificación sufrió un cambio. El nivel más bajo de la escala fue transformado. Los innumerables estados de Alemania fueron consolidados y reducidos a treinta y nueve. Según Luard, la sociedad internacional fue "dividida en dos diferentes clases". Como fue antes y después, Luard afirma: "Si bien... hubo diferencias en tamaño y poder, a menudo considerables, éstas fueron casi siempre en una escala gradual, por lo que no fue fácil decir exactamente dónde se encontraba la división entre un estrato y otro." Pero fue en las postrimerías del Congreso de Viena e que esta división fue más claramente marcada y realmente conocida, no sólo por los grandes poderes sino por

los pequeños también. Por primera vez, el término "poderes" denotó, no una vaga categoría de fuertes, Estados marginados, sino Estado con "un rol y una función específicos que cumplir dentro de la sociedad internacional".

Periódicamente, estos estados deliberarían juntos y "decidirían respecto a los asuntos del continente, incluyendo numerosas cuestiones referidas a otros y menores Estados, ni siquiera cuando estaban directamente interesados. Pero esta estructura no era inmutable. Había prioridades, por ejemplo, la invitación a Turquía a unirse al Continente Europeo en 1856, a Italia después de 1860, Japón desde 1905 luego de su victoria naval sobre Rusia, y a los Estados Unidos en 1906. En la siguiente fase de las relaciones internacionales, descrita por Luard como la Era de la Ideología (1929-1974), el status de los antiguos poderes declinó significativamente por etapas: Austria-Hungría a partir de 1867, Prusia-Alemania después de 1871, Rusia después de 1917, y Francia y Gran Bretaña hacia la Segunda Guerra Mundial. Por otro lado, La Unión Soviética y los Estados Unidos se convirtieron en potencias mundiales, y con la adquisición de armas nucleares fueron designadas Super Potencias. Por cortesía de éstas dos Super Potencias, estos cinco Estados son los únicos Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU.

A su turno, las Grandes Potencias conformaron sus respectivas áreas de influencias a través del colonialismo y otros medios. Así, a principios del siglo XIX, los Estados Unidos propusieron la llamada Doctrina Monroe, evidentemente con el fin de impedir que los poderes europeos busquen extender su dominio en América Latina y el Caribe, pero esencialmente para afirmar su propia esfera de influencia. Gran Bretaña extendió, en forma efectiva, su dominio entre el Canal de Suez y Singapur, tanto que el Océano Indico empezó a ser conocido como el Lago Británico. En 1930, Japón intentó crear lo que denominó la Esfera de Co-Prosperidad del Este Asiático y estableció su derecho sobre el territorio y el mar en el Lejano Oriente. En 1968, bajo la llamada Doctrina Breznev, la Unión Soviética proclamó su dominio sobre los Estados socialistas de Europa Central y del Este. Desde la creación del sistema de Estados nacionales soberanos, los poderes que no eran Grandes Potencias, difícilmente encontraban un foro en el sistema internacional que se estaba estructurando, en donde expresar su descontento, hasta la creación de la Liga de las Naciones. Con el dominio de cinco Grandes Potencias, principalmente de Francia y a Gran Bretaña, la Liga pudo hacer poco por los Estados menores. Es sólo en las Naciones Unidas donde, desde 1950 en adelante, con la incorporación de un gran número de países afro-asiáticos descolonizados, los Estados menores comienzan a hacerse sentir. El grupo-77 comprende hoy 130 de los 160 Estados, y el MNOAL está conformado por 102.

Mientras que muchos de los Estados han sufrido en manos de las Grandes Potencias, históricamente es cierto que algunos se han beneficiado por la competencia entre ellas. Por ejemplo, Afganistán, Etiopía y Siam deben su supervivencia a los esfuerzos de las Grandes Potencias por preservar sus independencias aún cuando lo que se defendía era el propio interés de aquellas. Los Estados no alineados no comparten este punto de vista. Rechazan la política exterior tradicional, incluyendo el equilibrio de poder. De hecho, tampoco aceptan la visión de que deben su soberanía, su independencia y su igualdad a las Grandes Potencias. Por el contrario, creen en el derecho a la autodeterminación y en el principio de igualdad soberana consagrado en la Carta de la ONU.

Es en contra de este documento que el MNOAL, por primera vez desde la aparición del sistema de Estados nacionales soberanos, comenzó a buscar una mayor "democratización" del sistema internacional. La Declaración Final de la Cumbre del MNOAL en Nueva Delhi en 1983, afirmó que la "democratización" del sistema internacional es una "necesidad imperante". La demanda de "democratización" es el resultado de la constante lucha de los Estados menores por una independencia, una soberanía y una igualdad genuinas de manera que cada uno de ellos pueda lograr su propio desarrollo de acuerdo de acuerdo con los deseos y aspiraciones de sus pueblos. Por casi tres siglos y medio, estos Estados han sido reducidos a un status de meros observadores.

reflejando las aspiraciones de los países del MNOAL, uno de sus miembros fundadores, el Mariscal Josip Broz Tito, afirmó en la Primera Cumbre de MNOAL en Belgrado en 1981, que sus miembros buscarían participar en igualdad de condiciones en las deliberaciones a nivel internacional. La Declaración de Nueva Delhi elaboró este objetivo básico:

"La toma de decisiones sobre cuestiones vitales concernientes a todos los países del mundo no puede ser más una prerrogativa de un pequeño grupo de países, cualquiera sea su poder."

Va más allá, y establece que rechaza:

"las nociones de orden internacional basadas en las políticas de poder, en el equilibrio del poder, y en las esferas de influencia, dado que tales nociones son incompatibles con las aspiraciones a una verdadera independencia de los Estados y una democratización del orden internacional.

La demanda por democratización no es y no significa tomar las decisiones por mayoría, como lo entienden habitualmente las Grandes Potencias. El MNOAL demostró en la práctica de las tres últimas décadas que la toma de decisiones debía ser por medio un procedimiento consensual. En otras palabras, ningún Estado, ni aún las Grandes Potencias iban a estar sujetas al procedimiento de recuento de votos para lograr una mayoría en las cuestiones internacionales, antes de arribar a un consenso en el cual las visiones y los intereses de todo los Estados fueran considerados y que la decisión final reflejaría todas la opiniones expresadas en ese foro. Las decisiones, más apropiadamente las recomendaciones, deben ser llevadas adelante sin compulsiones formales o legales y como resultado del consenso de la comunidad internacional que ellas reflejan o porque son del interés de un Estado. En otras palabras, esas recomendaciones no infringen la igualdad soberana del Estado. "Estoy convencido", afirmó el Primer Ministro de India Narashima Rao durante su reciente visita a China, "que el consenso promete ser la metodología, es un esfuerzo intrínseco para armonizar los intereses conflictivos de los Estados Nación".

Hoy, más que nunca, el medio internacional conduce a una toma de decisiones consensual debido a la desaparición práctica de la Guerra Fría. Con los países comunistas liderados por la Unión Soviética, que se mantuvieron durante cuarenta años como una minoría permanente en el sistema internacional, fue difícil implementar el procedimiento consensual en los foros internacionales. Ahora, esa división internacional de la política mundial ha más o menos desaparecido, las decisiones por consenso serán más aceptables para todos los Estados. Quizás, el funcionamiento del sistema de Estados soberanos y del Consejo de Seguridad de la ONU durante la agresión iraquí a Kuwait, indica que el procedimiento del consenso es más aceptable que nunca antes. Parece que es este procedimiento el que a largo plazo va a matizar muchas aristas duras del tradicional sistema de Estados soberanos. Como Hedley Bull señaló:

"El sistema de Estados... puede mantenerse como un sistema viable para el orden mundial si prueba que es posible preservar y extender el consenso dentro de él sobre los intereses y valores comunes. Ningún consenso es posible hoy si se toma en consideración las demandas de los pueblos y países de Asia, Africa y América Latina por un cambio justo en la eliminación del colonialismo, las redistribución de la riqueza y el fin de las relaciones de dependencia o subordinación en las que muchos de ellos están respecto de los países ricos".

El orden político visto por los Estados no alineados está de hecho basado en la continua existencia del sistema de Estados soberanos pero, de acuerdo con las normas clásicas y los intereses generales de todas las naciones.

La actual lucha por la democratización de la sociedad internacional y su modo de funcionamiento es muy similar

a la vieja lucha de los países por la democracia interna, en contra del feudalismo, la oligarquía y el totalitarismo que fuera amplia pero no totalmente ganada. Es deseable modernizar el sistema de naciones soberanas eliminando los tradicionales aspectos feudales e inequitativos. Estos aspectos subsisten, aún cuando muchas de las sociedades internas se han democratizado.

No es solo el marco de las relaciones internacionales que hace relevante mantener la política del no alineamiento, sino también, el consenso sobre ella, en el ámbito interno de alrededor de dos tercios de los Estados soberanos que componen la comunidad internacional. En la mayoría de los Estados miembros del MNOAL, a pesar de muchos cambios políticos internos, la opción de política exterior del no alineamiento es una de la cual hubo permanente consenso. Cualquier otra opción como las alianzas, la neutralidad o el aislamiento probablemente sirvan para crear divisiones políticas internas que muchos miembros del MNOAL querrán evitar.

Parece, de este modo, que el no alineamiento, como una opción de política exterior no es solo importante para el presente y el futuro cercano, sino que debe permanecer como tal, siempre y cuando no haya cambios transformadores del orden internacional. El principio del no alineamiento no se originó, como fue equivocadamente entendido por algunos, en el mundo de la Guerra Fría o en un mundo bipolar que fueron solo transitorias etapas del sistema de Estados que tiene 350 años. Esta profundamente arraigado en la continua lucha de la mayoría de los Estados en contra de la hegemonía de las Grandes Potencias. Luego, esta inequidad resultante es una corrupción del principio fundamental de la "igualdad soberana". Es la obligada tarea de la amplia mayoría de los Estados para continuar luchando con el fin de remover esa inequidad del sistema de Estados Nación. Aquellos que formulan la cuestión teórica: No Alineados en contra de quién? están planteando una pregunta falaz.

Entonces, la política del no alineamiento está enraizada en las políticas externas de la gran mayoría de los pequeños y débiles Estados que resultan ser más de dos tercios de la comunidad internacional. Ellos reflejan los deseos y aspiraciones de la mayoría de los pueblos tanto en los países alineados como en los países no alineados. Los juicios sobre la continua importancia del no alineamiento no deben basarse en aquellas visiones simplistas del fin de la Guerra Fría y del bipolarismo o en las virtudes de un orden internacional fundado en la estructura de poder jerárquico de estados. los juicios, entonces, deben fundarse en bases más sólidas como la continua oligarquía de un pequeño número de Grandes Potencias sobre la mayoría de Estados Nación del sistema internacional. Una genuina globalización descansa en la democratización del orden mundial.