

LOS ESTADOS DEL MUNDO (1918, 1945, 1976). VARIACIONES
SUSTANCIALES EN SUS RELACIONES INTERNACIONALES

Muchos recordarán de sus años escolares los primeros contactos con los atlas, en los que, aparte del azul dedicado a los mares, sobresalían los variados colores, que daban irregular policromía al conjunto, señalando lo que aparecía como sus piezas, células o componentes. Eran los Estados y sus dependencias: ya no quedaban espacios en blanco, o sea sin conocer o sin repartir. Dice la Real Academia que Estado es el «cuerpo político de una nación», «país o dominio de un príncipe o señor de vasallos», y federativamente, «porción de territorio cuyos habitantes se rigen por leyes propias, aunque sometido en ciertos asuntos a las decisiones del gobierno general». Las dos primeras acepciones parecen simples y arcaicas. La última, más trasladable a las organizaciones o constelaciones pluriestatales. Pero no las mejoraríamos con las múltiples definiciones empleadas por los tratadistas de Teoría General o Ciencia del Estado, inclinados a un rigor conceptual mal reflejado en la realidad observable.

Vamos a considerar los Estados como porciones vivas integrantes del Mapa Mundi; células que son todavía insustituibles para el desarrollo de la vida internacional, aunque desigual y declinantemente; examinando sus rasgos de caracterización. Para nosotros un Estado es una colectividad territorial compleja y orgánico-funcional, que pretende ser el escalón supremo de la vida nacional ante la internacional, como portador de una potestad soberana, limitada teóricamente por autodecisión, y en la realidad por las posibilidades materiales y morales de su ejercicio. Por lo tanto: A) persigue unos *finés* para su desenvolvimiento y el de sus elementos integrantes, que él mismo se fija o acepta, y que en el último siglo han crecido considerable y desmesuradamente desde un minimalismo llamado liberal, que conocieron nuestros padres y que ya estaba en las Partidas, hasta un desbordante maximalismo en organización social, económica y política, llamado por lo común socialismo, que recorta lo antes dejado al individuo y a la sociedad, sin armonía con la desigualdad y con la limitación de medios disponibles para realizar tan ambiciosos fines. B) Actúa sobre un *territorio* preciso, con un mínimo irreductible de

extensión y de recursos para cumplir a escala reducida sus objetivos. Es decir, un territorio delimitado, aunque no exento de litigios o reclamaciones; sea grande, mediano o chico, comparativamente, tenga o no prolongaciones discontinuas en forma de partes enlazadas o dependientes, sin que sea exigible su homogeneidad fisionómica, ni su salida al mar. C) Tiene una *población* propia de nacionales o súbditos, sean o no ciudadanos, además de incluir extranjeros residentes y transeúntes y de los nacionales en el exterior. Aquella puede ser densa, regular o escasa, en relación a la superficie de asiento; homogénea o heterogénea; y lo corriente es que tenga elementos homo y heterogéneos combinados, en varia proporción, pero con alguna base común utilizada como aglutinante (cultura, lengua, historia, fe) objetivo, y una estratigrafía social y económica que puede ser más o menos variada, ya a base de escalones abruptos, ya de capas suaves, que es a lo que a todas tienden. D) Está *organizado* y es funcionante; en virtud de un sistema propio servido por los elementos de que dispone o que puede aportar, para determinarse como se dice «soberanamente», sin sujeción total, directa y visible a otro poder extraestatal, aunque ceda o comparta parte de sus atribuciones; ya dentro de su esfera, con carácter horizontal y vertical—individuos, grupos, colectividades estatales, especialmente territoriales, profesionales y sociales, religiosas y culturales—; ya fuera de su esfera, a conjuntos o sistemas interestatales o bien internacionales, *strictu sensu*. E) Finalmente, está dotado de un mínimo irreductible de *recursos* materiales, sean primarios, diversificados o mixtos; abundantes y valiosos, o reducidos y pobres; sin que la anhelada y hoy buscada en general variedad de recursos equilibrados por un desarrollo ordenado o planificado implique nunca autosuficiencia, con capacidad de aislamiento total para la vida propia, como en teoría cabría suponer al recordar las pretensiones a la soberanía política inconcebible sin la autarquía. Como se ve, al Estado ya no se le puede caracterizar sólo por los factores geopolíticos de *raum, lage y grenzen*, ni por lo de *berülkerung, wissenschaft y kultur*, como hicieron aquellos olvidados geopolíticos, partidarios de dar expresión casi matemática a factores de ponderación compleja, y no siempre previamente determinables.

Aplicando tales rasgos a nuestro examen, vemos que los Estados en el presente siglo son los resultantes de procesos evolutivos de larga duración, incluso si son recientes. Empezaron con grupos gentilicos, probablemente nómadas—*fratrias, tribus, clanes*— que se localizaron en puntos organizados—los *poleis*— o en superficies más amplias; que van desde los imperios preclásicos del Viejo Mundo (sini-

cos, mesopotámicos, indios, persas, y por el alexandrino, el romano), a los menos conocidos del Nuevo (azteca, inca); con ciclos de avance—desde Roma a Carlomagno y Bizancio—y de regresión (turcotártaros, mongoles). Su reflejo en el mapa sería impresionante, pero inestable e impreciso en los bordes. Un mapa llamativamente atormentado fue el de las «invasiones» y los estadios comerciales y feudales, cuyo panorama comenzó a simplificar el nacimiento de los Estados *reales* y a ampliar la prolongación ultramarina—o contigüista—de los más importantes, pronto transformados en Estados *nacionales* con aspiración al «perfeccionamiento» territorial, y más tarde en cuna de *Imperios* pluricontinentales. Del mundo primitivo de núcleos desconectados se pasó en veinte siglos al interrelacionado por contactos crecientemente directos y con difícil separación entre los pacíficos y los violentos; en el que el acortamiento de distancias corría paralelo a la liquidación de los vacíos de poder. El mundo actual, archipenetrado a la vez que repartido, comprende núcleos desiguales, simultáneamente heterogéneos y tocados por algún factor común o dominante; que cada vez están más afectados por lo que sucede fuera de ellos y a los que impulsan problemas bastante generalizados, combinados con intercambios, migraciones o penetraciones, y con choques que alteran sin cambiar sustancialmente de golpe a la comunidad pluriestatal. La densidad humana y el aprovechamiento del medio acusan un alza continuo que mengua o liquida las *reservas* y los *paraísos*, generalmente vedados o restringidos al alógeno, polarizando los núcleos políticos, como *Estados saturados*, a veces en trance de desbordarse para vivir.

Así, el mapa mundial ha reducido mucho los entrecruzamientos caóticos visibles en Centro-Europa hasta 1648 y en la India hasta 1948; pero contra toda lógica, la concentración ascendente de poderes y la declinante de recursos coexiste con explosiones fragmentizadoras, es decir, con más nacimientos que desapariciones de Estados. En los siglos xix y xx—hasta su mitad—ello fue debido a emancipación de dependencias aculturadas o de nacionalidades sumergidas; desde 1950 a lo que se viene llamando «descolonización» sobre otros motivos. Escenarios principales del proceso enunciado por orden cronológico han sido: las Américas, Europa Oriental y Afrasia, con el Pacífico y el Caribe al final. Proceso a veces impuesto y siempre engañoso, porque los poderes emergidos muchas veces cambian de patronazgo, y transitoriamente al menos experimentan retrocesos. Una derivación peyorativa de este fenómeno es la consolidación confesada de las divisiones nacionales, como en Corea y Alemania, si bien ha desaparecido

en Vietnam. Aznar Sánchez ha estudiado la inserción de nuevos Estados en la Sociedad Internacional y en su articulación orgánica—la ONU—, destacando cómo lo que parece ser mera multiplicación de núcleos autoactuantes desequilibra y revoluciona los presupuestos clásicos de la vida internacional. En realidad, la absorción forzada de antiguos núcleos que conservaban condiciones modestas pero estables de vida ha sido sobrepasada en sentido contrario también, por la acción, ahora encubierta o indirecta, al revés que en la época de las penetraciones imperialistas, de un reducido número de Estados poderosos, que no necesitan de la forma descubierta de la anexión política, porque les basta con la capitanía de un sistema político social o de un «espacio» económico.

Los datos numéricos confirman lo expuesto. Partiendo de cifras inmutables, como son los 149.400.000 kilómetros cuadrados de tierras, polos y desiertos incluidos, o sea el 27 por 100 de la superficie del Planeta, hay otras aceleradas últimamente en sus cambios, las de población. 250 millones de humanos en la época del Imperio Romano, 650 en 1700, 925 en 1800, 1.171 en 1850, 1.608 en 1900, 2.388 en 1950, y hoy unos 3.300 millones, destacando los asiáticos (¿1.800?) y europeos (580), seguidos de los americanos (530), africanos (260) y oceánicos (16); en su mayoría vivientes en el Hemisferio Norte, con dos tercios del total «no blancos», un 45 por 100 urbanos y otro 40 por 100 dedicado a actividades «no primarias», cuando hace medio siglo era abrumadora la mayoría rural y agraria. Y añadamos: un 64 por 100 sin tener cubiertas sus necesidades alimentarias. Entre un 35 por 100 y un 60 por 100 «aculturados», concepto confuso y no igual que el de alfabetizados; y en la mayoría movilizados por migraciones y otras clases de desplazamientos. De estas cifras un 89 por 100 es súbdito —o ciudadano— de Estados independientes, cuando hace medio siglo tal condición apenas la poseía escasamente una mitad. En el año 2000 parece que habrá —siguiendo las curvas «normales» del presente— 6.820 millones de terrícolas, de los 1.900 chinos, 2.456 más en Asia, 640 en Europa, 510 en la URSS, 325 + 400 en las dos Américas de Norte y Sur, 560 en Africa y 35 en Oceanía. De esta masa abrumadora no se puede pronosticar, pese a los progresos de la Ciencia y de la Cultura, que viva mejor —en alimentos, salud, hogar, trabajos y educación—, pero sí que en su 100 por 100 pertenecerá a Estados que se llamarán soberanos, aunque estarán cada vez más lejos de lo que se tenía por soberanía antes de 1914. Resta por ver si todas están sujetas al mismo patrón orgánico, cosa dudosa.

En el año 2000 seguirán, como hoy, o más, afectando a todos, los

grandes problemas de la Demografía, la Devastación (de recursos) el Desarrollo; y como acompañantes los del Desarme y la Democracia. Apretadas y agitadas colmenas de vida muy gregarizada, con enormes nudos de concentración, nutrirán un Mapa Mundi en el que los colores serán aún más convencionales que al iniciarse nuestro siglo. Pues cada espacio coloreado se interpenetrará y agrupará con otros, buscando el remedio a sus necesidades más vitales para supervivir, y como las cooperaciones, ayudas y los intercambios directos y libres no bastarán, florecerán los grupos y entes *multinacionales* y sus parientes *transnacionales*, formas complementarias del internacionalismo hoy conocido, que también se acentuará, concluyendo con los restos de aislamiento y las aún llamadas autarquía o autarcia; aunque no con las unilateralidades de los Estados que puedan practicarlas (muchas disfrazadas de acción plurilateral).

Repasemos otros datos. Al comenzar nuestro siglo, Europa, señora del Viejo Mundo, presentaba 22 Estados, completados por los veinte derivados de aquélla existentes en América; Asia, sólo seis, y Africa, sólo tres; más cuatro *Dominions* de independencia efectiva, pero mal percibida. Era la época de los grandes conjuntos imperiales (Inglaterra, Francia, Rusia, Holanda, Alemania, Portugal, Bélgica, Estados Unidos y Japón) con acompañantes menores, algunos «venidos a menos» (como España desde 1898) y algunos colosos sueltos (China, Brasil). Reinaban las coaliciones rivales, que llevaron por dos veces y en dos Grandes Guerras a la ruina de Europa, la transformación de los Imperios en asociaciones—o a su liquidación en otros casos—y la de los sistemas políticos estatales, comenzando por el ruso en 1917, más los de los demás vencidos en aquéllas grandes guerras; algunos fragmentados—cual los Imperios habsburguiano y otomano—, incrementándose los «Estados inestables» y cambiando de suerte muchas dependencias; pero pocas para emanciparse, antes de 1960, ya que los esquemas teóricos de los mandatos y fideicomisos, sólo en ciertos casos y no muy rápidamente ocasionaran independencias. Así, en 1914 Europa tenía 21 Estados: 16 estables y cinco inestables en el Balcán. Pero en 1920 se añaden siete por resurrección, erección o división: Estonia, Letonia, Lituania, Finlandia, Polonia, Checoslovaquia y Hungría. Y eso que hubo una absorción: la de Montenegro. Produciendo un total de veintiocho. Número subsistente (con cuatro absorciones: Austria y los tres Bálticos) en 1939. En la II Gran Guerra hubo seis apariciones, algunas fugaces, como Eslovaquia y Croacia. Y una versión de los antiguos clientes: los «satélites» declarados o reales. En 1945 subsiste el juego combinado y complejo de absorciones (tres), re-

apariciones (tres) y divisiones (una), que sigue en alza; y en 1976 son 32 con una sola colonia (Gibraltar). Persisten los microestados clásicos—tres y el Vaticano—no como ensayos pluriconcurrentes (Saar, Fiume y Trieste) más Andorra; y se añaden dos pequeños Estados, Malta y Chipre. América ha sido más estable: 23 Estados en 1914 (dos recientes: Cuba y Panamá) e igual en 1920, 1939 y 1945. En 1976 son ya veintinueve, por adición de discutibles «Microdominios». Quedan veinte dependencias y ha habido una absorción (Terranova). Las fronteras y regímenes han cambiado: los núcleos estatales no, pues los intentos de constitución sobre todo en el istmo de entidades más vastas (disueltas a veces) que las existentes no se han consumado. En Oceanía, escasos cambios: dos Estados en 1914, 1920, 1939 y 1945: pero siete en 1976 por emancipaciones; subsistiendo varias colonias (21) y las incorporaciones (cinco) a poderes en parte extrarregionales; y hasta los dos últimos condominios. El gran cambio en esta materia lo ofrecen Asia y Africa. Los ocho Estados asiáticos de 1914 (con una reciente absorción, Corea), y en 1920, son 14 en 1945 (el mundo árabe emerge) y en 1976 llegan a 41, con variada concurrencia de independencias, asociaciones, divisiones (2) y absorciones y más limitada subsistencia de dependencias (5). Pero Africa supera todos los cambios por la tumultuaria erección de unidades administrativas coloniales, desigualmente viables, en Estados, que imitan mal al *uti possidetis iuris* de 1810 en América. En 1914 eran tres Estados: Liberia, Etiopía, Sudáfrica; en 1920, cuatro; en 1939, vuelta a tres (Etiopía desapareció); en 1945 suben a cuatro, y en 1976 saltó a los 49, quedando nueve dependencias y dos incorporaciones. Esta clasificación ofrece dificultades no ya por la situación de las exiguas—desde 1975—dependencias asimiladas e incorporadas, sino por la existencia de poderes pluricontinentales, como son la URSS, Turquía, Estados Unidos, Grecia, RAE, Yemen del Sur, Indonesia y España. Sobre todo la URSS ha borrado los restos del pretendido límite de los Urales. Como se ha visto, la «cosecha estatal» de la descolonización ha supuesto 89 altas (la mayoría después de 1945) frente a otras 20 altas producidas por los nacionalismos clásicos en su ebullición separatista e independentista. De aquéllos, 30 han sido de raíz británica, 22 de la francesa, 19 de la española, ocho de la portuguesa, cuatro de la australiana y neozelandesa, tres de la belga, dos de la holandesa. Nótese: ninguna de raíz rusa o norteamericana, pues la URSS y los Estados Unidos descolonizan afuera, pero incorporan dentro. También es de destacar que algunos de los recién emancipados «coloniza» a su modo, como se acaba de ver en el Sahara. Y esta singularidad de ori-

genes también ha tenido eco en los nuevos y no muy equilibrados rumbos de la vida internacional. Sobre la que han incidido los primeros pasos de las incorporadas criaturas estatales, de rebelde «digestión» siempre lentas.

Es decir, que aunque se habla mucho de democracias estatales frente a autocracias, de *alineados* y de *no alineados*, de individualistas y de colectivistas, de «ricos» o desarrollados y de «pobres» o subdesarrollados, y de «blancos» o de «color», conviene no olvidar otros grupos también clasificables. Uno, las «superpotencias» atómicas, conductoras de la vida mundial, cuyos abusos frenan sólo sus rivalidades, al lado de los poderes intermedios y de la creciente masa de pequeños. Aquéllas, tres o cinco o doce; los demás, el resto. Otro, el de los Estados *viejos* frente a los *nuevos* o jóvenes Estados, a veces sobre sociedades milenarias, cualesquiera que sean las notas adicionales en ellos. Todo dentro de una creciente cifra total (1914, 56; 1920, 69; 1976, 156). De éstos, no sobrepasan mucho la docena, los ausentes de la ONU, *club* universal que, pese a lagunas y defectos, resulta imprescindible.

Entre los Estados median lazos prácticamente universalizados, como los de la ONU, con sus 13 (ó 17) agencias especializadas, a las que todos se afanan por pertenecer. Pero luego por la constelación de organizaciones de variados tamaños y alcances recubiertas por el calificativo de «regionales», en las que se aprecia la incidencia de unos y otros tipos de Estado o coalición. La OEA, y en escala menor la ADECA y la ALALC, son «occidentalistas» con discrepancias; algo menos el Grupo Andino y la Organización del Caribe. Lo es oficialmente la OTAN (NATO) y su contracción la UEO, como la CENTO y como lo fue —y por ello quebró— la desaparecida OTASE o SEATO, mal sucedida por la ASEAN. Cerca de esa orientación quedan el Consejo de Europa, las tres Comunidades Económicas Europeas, el *Benelux* y el C.º Nórdico, y en lo que cabe decir la AELC (EFTA) y la OCDE. Frente a ellas quedan la UD (Pacto de Varsovia) y el COMECON, su económico. Son heterogéneas en sus tendencias, predominando la antioccidental, la OUA, la OCAM y sus varias contracciones (CAO, CJEA, *Entente*, UEAOR, Liga Árabe), predominio más visible en la O. Solidaridad de Pueblos y la OLAS, próximas al Bloque Neutralista. Equidistante es el Plan Colombo; occidentalistas, la ANZUS y la C. del Pacífico Sur.

Las citas podrían prolongarse respaldadas equívocamente por ese despliegue confuso y entrecruzado de múltiples y cambiantes organizaciones que proclaman a cada paso la insuficiencia del Estado

aislado para cumplir por sí sus propios fines, pero sin que su acción sea el remedio de aquélla. En general, todos los Estados se encuentran con que más de la mitad de lo que hace un siglo era materia doméstica, ahora es internacional, y tienen que seguir pautas alógenas. Cada vez les es más difícil tener políticas propias, y a veces ni siquiera iniciativas o reacciones. El desnivel entre los *potentes* y el resto crece como entre los ricos y los pobres.

También y tradicionalmente se ha clasificado a los Estados por ciertas características exteriores y oficiales, cuyo mayor reparo es el de su disociación con la realidad viva. Todos los Estados, además de soberanos, quieren ser —y así lo proclaman— democráticos, y en una creciente mayoría sociales, con derivación al socialismo; ello con restos del antiguo esquema orgánico a base de tres poderes y varios escalones orgánicos territoriales, más otros cada vez más reconocidos de índole social. En aquéllos encontramos 34 monarquías, siendo el resto repúblicas; en 16 casos del tipo socialista, que llamamos comunista, y en 14 más, de otras clases más confusas; 19 son federales, particularidad que, como el monarquismo, se contrae; nueve, de ejecutivo colegiado; 55 son bicamerales, 51 son parlamentarios, no sin reserva sobre esta última calificación, como las tendríamos sobre los que se presentan como presidencialistas; 39 aún son confesionales en vario grado, y más de 20 no sólo laicos o neutrales, sino antirreligiosos. En 27 Estados impera la «lista única» electoral, y en 24, el Partido Único, careciendo de éstos una serie fluctuante entre 14 y 19. De los Estados de minorías medias de 1914, y los más masificados de 1920, hemos pasado al Estado de oligarquía sutil y masa ruidosa de 1976. En fin, los Estados industrializados —por ser más sustancioso, pero más difícil de señalar el concepto de «desarrollados»— son algo más de un tercio del total conocido. Nota curiosa: las *familias* de Estados se agrupan poco o ineficazmente, salvo la excepción confirmativa del *Commonwealth*.

En cualquier caso y pese a esas variaciones, el Estado actual es un *Leviathan* o un aspirante a serlo, que intenta saltar sobre sus insuficiencias, sin limitarse en sus relaciones con el individuo y con los grupos infraestatales, y si pudiera hacerlo, con los exteriores. Y por desgracia, no son el individuo —que de ciudadano se trueca en contribuyente, movilizable, administrado y otras cosas por el estilo— ni la familia quien más puede resistir esa tendencia, que ataca a las más elementales libertades humanas. Son otras fuerzas, que sin ser nuevas han irrumpido de nueva forma en el escenario público, completando, condicionando y a veces sometiendo al cuadro interestatal clásico. Así

las *transnacionales*, *multinacionales* y de estricto modo *internacionales*. Siguiendo a Mele, Finer, Meynaud y otros, distinguimos en aquellas los grupos de intereses y de presión, los de acción lateral y los de acción indirecta. Destacando los *religiosos* y *espiritualistas* (Iglesias, Consejo Ecuménico, Sionismo, Liga Musulmana, etc.). Los *políticos* (con los partidos de raíz universal en cabeza, destacando los marxistas). Los *profesionales* o *sindicales* (con las tres internacionales FSM, CISL, CISD en cabeza). Los *económicos* (*trust*, *kartells*, corporaciones de materias o productos y ciertas firmas que fueron nacionales) y los *culturales* y *técnicos*, cristalizados en uniones y organismos que aparecieron ya en la Sociedad de Naciones y que proliferan en la ONU; sobre todo, las A y B del cuadro de las OING, en el ECOSOC, hoy unas tres mil. El Estado es una pieza de un tejido con roturas y manchas que está por encima de él. Pero la llamada «mundialización» de las sociedades e individuos no nos hace prever para pronto el anunciado *Estado Mundial*, sino más bien la acentuación de los bloques de Estados, relacionados mediante combinaciones que podrán entrecruzarse. Tampoco vemos al «*homus syntheticus universalis*», sino a muchos tipos humanos, que reconocen lazos con otros o los niegan, según los casos. Y esta base irremplazable de los Estados—el individuo y su prolongación familiar—queda inmersa en la montaña de obstáculos y condicionantes de sus desenvolvimientos, que, aunque no inventados por sus Estados, encuentran acogidas en ellos. Las añejas libertades humanas retroceden y se decoloran cada vez más, a medida que pasa el tiempo y se gregariza la sociedad.

Concluiríamos diciendo que no es fácil prescindir de los Estados como pieza y célula de la vida internacional; el anarquismo clásico ha cedido el paso a la simple insolidaridad terrorista en el mundo occidental, sobre todo urbano. Pero que ante los cambios que han experimentado—pues son elementos primarios, más no principales—hay que acomodar nuestras ideas arraigadas en la materia, basadas en viejas nociones superadas, a la realidad que nos penetra a cada paso. Incluso sabiendo que esa realidad es imperfecta y onerosa, sobre todo para los Estados que fueron grandes y luego medianos, y han devenido pequeños, y no son ricos ni poderosos, cual es el caso de nuestra querida España; para este tipo de Estado toda prudencia es poca, pues no pueden permitirse el lujo de los pasos en falso, tan frecuentes y tan subsanables para los grandes.

José M.^a CORDERO TORRES

