
RECENSIONES

MICHAEL HANDEL, *Weak States in the International System*. Frank Press, Londres, 1981, 286 págs.

El intento por desarrollar una teoría general acerca de la conducta de los Estados de menor poder relativo en el sistema internacional, sin lugar a dudas, es una tarea de proporciones, especialmente por la gran heterogeneidad cultural, política, militar y económica que presentan estos países. Michael Handel nos entrega ese esfuerzo académico en la obra que comentamos.

El autor es profesor del Departamento de Relaciones Internacionales de la *Hebrew University* de Jerusalén, y ha sido investigador asociado del *Center of International Affairs* de la Universidad de Harvard. En Chile lo conocemos por su participación en el seminario organizado por el Ministerio de Relaciones Exteriores en abril de 1983, al cual presentó un trabajo dentro de su especialidad.*

Weak States in The International System se basa en el análisis "horizontal" del comportamiento de los países débiles, tanto desarrollados como subdesarrollados, de diferentes sistemas políticos y en distintos períodos de la historia. El análisis horizontal le permite abarcar el máximo posible de casos sacrificando el estudio profundo, vertical. Lo importante para el autor es establecer no sólo las debilidades de estos Estados, sino también las capacidades positivas que pueden desarrollar para compensar sus deficiencias. Es así como en forma recurrente, se estudian e interpretan las condiciones más favorables para enfrentar los desafíos del sistema o de una potencia.

En el capítulo primero el autor define el concepto de "Estado débil" (*weak state*), y plantea objeciones a términos de uso frecuente en la literatura de relaciones internacionales, tales como "potencia menor" (*small power*) o "Estado pequeño" (*small state*). El primero —dice Handel— implica una "contradicción semántica y lógica pues la principal característica de un Estado débil es su falta de poder" (pág. 10). El segundo —Estado pequeño— no le parece adecuado, pues en el estudio lo importante no es el tamaño de un país sino su poder relativo. El término "Estado débil" le parece más pertinente pues engloba también a países de gran extensión física pero frágiles y vulnerables, ubicados bajo las potencias medianas en la jerarquía internacional.

Los factores que considera Handel para la categorización de los Estados son su población, su extensión territorial, su producto nacional

* "Information Analysis and the Foreign Policy Decision Making Process". Seminario realizado en Los Andes (Termas "El Corazón") bajo los auspicios del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, abril de 1983.

bruto, los gastos militares, las reservas de energía: petróleo, gas natural, carbón; producción de acero, naval y automotriz. Ninguno de estos factores aislados pueden definir con exactitud la inclusión de un estado en una de las categorías. Más bien es la conjunción de un variado número de indicadores lo que determina su ubicación. Un Estado débil se caracteriza, entonces, por su baja calificación en la combinación de los parámetros y no impide que pueda tener un buen puntaje en algún factor aislado. En todo caso el denominador común es su reconocida carencia de poder.

En vista de las dificultades para definir precisa y concisamente las características de cualquiera de las categorías, el autor propone la construcción de dos tipos ideales de Estados: los fuertes o "todopoderosos" (*allmighty*) y los Estados débiles, de acuerdo a tres criterios fundamentales, además de la extensión territorial y su población considera su poder militar, su economía y su influencia en el sistema internacional. Evidentemente que siendo estos modelos abstracciones exageradas de la realidad, es difícil que un Estado pueda identificarse con todas las características de un tipo ideal, pues así como el poder de una superpotencia puede ser puesto a prueba por un Estado débil, también éste tiene determinados recursos que puede usar en su beneficio.

El segundo capítulo del libro es un extenso análisis de los factores internos de poder y debilidad de los países en estudio. Tanto los factores internos, es decir las condiciones geográficas, condiciones materiales, recursos humanos y capacidad organizacional, como los factores externos son importantes para determinar el verdadero poder de un Estado. "Los Estados tienen la capacidad de interactuar entre ellos y por lo tanto, en ocasiones recurren a una fuente externa de poder. La única forma realista de evaluar el poder de un estado es combinar sus fuentes internas y externas" (pág. 68). Handel considera que la mayor diferencia entre una potencia y un Estado débil es la combinación relativa de estas dos fuentes de poder. Partiendo de esa premisa analiza las fuentes internas, enfatizando dos aspectos: la situación geográfica, el impacto que provoca en el poder y en su situación en el sistema internacional, y la capacidad militar, que es una combinación de dos o más elementos del poder.

La situación geográfica sería determinante en la seguridad y supervivencia de un Estado débil. Tanto un territorio pequeño como otro extenso pero carente de la población necesaria impiden una buena defensa. Así, la condición más favorable para la seguridad de estos países sería una ubicación en la periferia del sistema o subsistema relevante, lejos de su centro de actividad.

La posición o capacidad militar de un Estado débil es objeto de discusión entre los teóricos. Si bien es cierto que la necesidad de mantener fuerzas armadas poderosas contra enemigos de similar categoría es evidente, se pone en duda su utilidad contra la amenaza de una potencia. Handel es enfático en establecer que sí tiene racionalidad mantener fuerzas armadas preparadas, no obstante que el objetivo de un Esta-

do débil al enfrentarse con una potencia no es la victoria total, sino infligirle un daño considerable, disuadirla y evitar la guerra. El autor concluye que si un Estado débil tiene éxito en este objetivo, tal como sucedió en Vietnam donde el costo para los Estados Unidos fue mayor que los beneficios posibles de una victoria, se pone en tela de juicio la validez de los tipos ideales, donde las potencias serían todopoderosas y los países débiles absolutamente vulnerables.

El tercer capítulo de la obra se refiere a las fuentes externas de poder de los Estados débiles, y se examinan las formas cómo un Estado de escasa potencia puede aumentarlas en base a recursos foráneos, sin los cuales no puede lograr sus objetivos de política exterior. Handel establece cuatro formas posibles para acceder a esta ayuda externa (pág. 120). La primera supone una alianza formal con una potencia, la cual le asegura la defensa de su soberanía a costa de algún sacrificio de libertad o independencia. La segunda forma de lograr mayor poder es por medio del establecimiento de una relación patrón-cliente, definida como "aquel tipo de relación informal entre dos socios desiguales" (pág. 132) que habría existido durante el imperio romano y el imperio británico y que se mantendría hoy en la relación de la Unión Soviética con algunos de sus aliados. Si se establece una correlación entre el grado de igualdad y los beneficios derivados de una relación interestatal, se ve que a mayor beneficio compartido por los socios existe una mayor igualdad entre los Estados. Por el contrario, si el "cliente" recibe mayor beneficio, sería un satélite o un protectorado. En el centro de este continuum se ubica la relación "patrón-cliente".

Una tercera alternativa para aumentar el poder es lo que Handel denomina el beneficio del *collective good* (pág. 148), es decir el beneficio de compartir un objetivo común con otros Estados, especialmente con una potencia, lo cual implicaría un tratado formal de defensa sin necesariamente recurrir a una alianza y que originaría la protección y seguridad del Estado débil.

Por último, podría existir una alianza formal entre Estados débiles. A juicio del autor esta modalidad es funcional para obtener objetivos de corto plazo, y muy específicos, pero cumplido ese objetivo surgen las contradicciones y conflictos entre los miembros. Se presentan muchos ejemplos históricos para ilustrar estos casos y demostrar que si existe un acuerdo de este tipo, muchas de las ventajas de la alianza mixta desaparecen y los costos de defensa aumentan, mientras la eficiencia y la integridad de la seguridad disminuyen. De tal forma, en opinión de Handel, es indudable que a pesar de las desventajas de unirse formalmente a una potencia, es más conveniente para un Estado débil recurrir a esa fuente externa de poder en caso de existir una amenaza.

El capítulo cuarto plantea los problemas que deben enfrentar los Estados débiles para obtener recursos externos de poder, y su relación estrecha con la naturaleza y dinámica del sistema internacional. Los diferentes sistemas aumentan o disminuyen la capacidad de negociar, y

a la vez impulsan a un Estado de poder menor a buscar la asistencia de otros Estados o por el contrario a su aislamiento. Para hacer este análisis, Handel recurre a tres tipos básicos de sistema internacional: el sistema de equilibrio de poder o sistema multipolar, el sistema bipolar; en sus dos modalidades rígido y flexible, y por último el sistema de "unidad de veto".

En un sistema multipolar, los países débiles requieren ciertas condiciones favorables para influir. Se presenta un estudio del equilibrio de poder europeo en el siglo XIX que finaliza con la Primera Guerra Mundial. En el sistema bipolar, los Estados débiles pueden tener influencia si mantienen un no alineamiento, pues la competencia entre las superpotencias privilegia la posición de los países independientes. No es el caso de los Estados aliados sobre los cuales hay un mayor control. Cuando las superpotencias entran a una etapa de mayor colaboración, disminuye la importancia de los neutrales y baja su poder de negociación.

El sistema de unidad de veto es aquel en el cual todos los Estados, poderosos y débiles, tienen alguna capacidad nuclear. El autor utiliza este tipo ideal de sistema (Kaplan, 1967), el cual "es un estado de naturaleza hobbsiano, en el que el interés de todos es contrapuesto, estando de hecho en guerra" (pág. 198) y por lo tanto la única opción viable de un Estado es igualar el poder militar del resto. Esta sección es, a mi juicio, la más interesante, pues es un mundo donde cada vez existe mayor peligro de nuclearización de los Estados, Handel levanta una voz de alerta, y advierte de la fragilidad de ese equilibrio. Su posición es absolutamente contraria al desarrollo de poder nuclear de los países débiles. Critica la posición del General Gallois (pág. 199) y su teoría acerca de la "disuasión proporcional" o "finita" que supone mayor costo que beneficios para una potencia al ocupar o agredir un Estado nuclear débil. El autor argumenta que la disuasión sería frágil y poco creíble, debido al escaso poder y a la probable incapacidad de segundo golpe. Incluso esa fuerza nuclear podría reducir la seguridad de un Estado débil, al perder el apoyo político y estratégico de la superpotencia. La razón principal para que un Estado débil busque desarrollar una fuerza de disuasión nuclear es su seguridad *vis a vis* otro país débil, y no frente a una superpotencia. En este punto, el autor hace un análisis de la política israelí con respecto al poder nuclear. Israel podría desarrollar ese poder para compensar su aplastante inferioridad numérica con respecto a los Estados Arabes, sin embargo, el beneficio que obtendría Israel es cuestionable, pues éstos reaccionarían desarrollando su propia fuerza nuclear. En definitiva, siempre la adquisición de poder nuclear por parte de un Estado débil tiene un efecto desestabilizador, y pone a dos o más Estados nucleares de similar poder en un "equilibrio de terror" constante, y ante la eventualidad de un ataque sorpresa. Tampoco se considera conveniente reemplazar el armamento convencional por sofisticadas armas nucleares, pues "se ignora el problema del escalamiento del conflicto y la dificultad de trazar una línea cuando un arma nuclear se ha usado" (pág. 207).

El capítulo quinto y final del libro que comentamos se refiere a la posición económica de los Estados débiles. El autor resume aquí algunos problemas que enfrentan estos países en sus relaciones con las potencias y a la vez, los relaciona con los aspectos político y militar tratados en los capítulos anteriores. El análisis está especialmente enfocado hacia Estados débiles pero de economía desarrollada, lo que a mi juicio constituye un sesgo en el estudio.

Dice Handel que "la posición económica de los Estados débiles, así como su posición política, no es de simple debilidad" (pág. 249). Habría evidencia histórica de que a pesar del pequeño tamaño de su economía, los Estados débiles han tenido éxito en estabilizar sus ingresos con ayuda externa y han podido resistir presiones de países poderosos. Por otro lado, el autor se refiere también a países de gran riqueza, pero que no han logrado un buen nivel de desarrollo. Estos podrían ascender en la jerarquía internacional, sin llegar a ser potencia, dado que sus deficiencias estructurales lo hacen fuertemente dependientes del exterior.

En definitiva el autor concluye que ningún Estado es totalmente débil o totalmente poderoso, pues mucho del poder de un Estado débil es "derivativo" y no intrínseco, y por lo tanto siempre existen recursos que pueden ser usados para suplir las deficiencias. El arte diplomático del Estado débil es conseguir y manipular al máximo el poder de un Estado más poderoso en su propio beneficio. La seguridad depende de la habilidad para obtener el apoyo y la ayuda de otro en circunstancias adversas. Un Estado débil puede maximizar sus recursos cuando es libre de maniobrar en el sistema internacional, sea para elegir a sus aliados, o sacar ventajas de los conflictos y tensiones entre las potencias. Por el contrario, el mayor peligro para un país débil es su aislamiento del sistema internacional, o su inclusión en la esfera de influencia de una potencia. En el futuro, dice Handel, muchos de los Estados débiles tendrán la posibilidad de mejorar su posición económica frente a la de las potencias, ya que estos países serían menos vulnerables a las presiones de las potencias de lo que algunos teóricos han asegurado, "... a pesar de que los Estados débiles no son los *dramatis personae* principales de la escena de poder mundial, tampoco son los actores de reparto" (pág. 259).

La obra de Michael Handel es un aporte significativo al estudio de las relaciones internacionales de las naciones menos poderosas de la tierra. El autor prefiere denominarlos "Estados débiles" y sin embargo a lo largo del libro va demostrando que tal vulnerabilidad es relativa y susceptible de ser controlada y manipulada. Es una teoría que bien vale la pena conocer, por cuanto demuestra que la política exterior de un Estado débil debe maximizar sus recursos y fuentes de poder tanto internos como externos, en orden a conseguir sus objetivos en una coyuntura internacional que no siempre es favorable.

TAMARA AVETIKIAN
Instituto de Ciencia Política
Universidad Católica de Chile